

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais - ICS
Centro de Estudos e Pós-Graduação Sobre as Américas – Ceppac

**Conexão orçamentária e responsividade democrática
no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**

Autor: João Henrique Pederiva

Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, com especialização em Estudos Comparados sobre as Américas.

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Professor Doutor Lucio Rennó (UnB/ Ceppac) – Orientador
Professor Doutor Camilo Negri (UnB/ Ceppac)
Professor Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon (UnB/ Ipol)
Professor Doutor Bernardo Mueller (UnB/ Economia)
Professor Doutor Ricardo José Pereira Rodrigues (Câmara dos Deputados/ Cefor)

ABRIL/2012

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Orientador Lucio Rennó pelas palavras de estímulo e pelas valiosas indicações para o avanço do trabalho. No mesmo sentido, menciono o Daniel Marcelino e os demais Colegas e Professores Doutores do Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Na Universidade de Brasília, o Professor Doutor Paulo Calmon oportunizou bons momentos de aprendizado. Lembro ainda dos Professores Mestre James Giacomoni e Doutores Ricardo Rodrigues, Bernardo Mueller e Timothy Power, além da Doutoranda Suely Araújo, pelo apoio recebido.

No Senado Federal, foi imprescindível a colaboração da Secretária-Geral da Mesa, Claudia Lyra, e da sua assessora, Rosa, assim como do Neto, da Gráfica do Senado Federal, para a solução de dificuldades variadas, incluindo o acesso aos dados do Plenário da Casa. Cumpre mencionar ainda as conversas com os Diretores Helder Rebouças, da Secretaria de Coordenação Técnica e Relações Institucionais, e Leonei Gomes, da Subsecretaria de Apoio Técnico, além do Consultor de Orçamentos Luiz Fernando Perezino e o Diretor-Geral Adjunto Walter Valente.

Na Argentina, foram fundamentais as indicações dos Professores Doutores Miguel de Luca, Presidente da *Sociedad Argentina de Análisis Político* (Saap), e dos Professores Doutores Alejandro Bonvecchi e Gérman Lodola. Ouvi preciosas lições do ex-Presidente da *Asociación Internacional de Presupuesto Público*, Eduardo Delle Ville, e, no *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas* (Mecon), dos *Asesores* Roberto Martirene e Guillermina Rodriguez, vinculados à *Oficina Nacional de Presupuesto* (ONP). No *Honorable Senado de La Nación*, Elisa Bianchi, do Serviço de Informática, e Jorge Bravo, Diretor dos Taquígrafos, esclareceram dúvidas e facultaram o acesso a informações essenciais para a tese.

Expresso também a minha especial gratidão aos membros da banca, os Professores Doutores Lucio Rennó, Camilo Negri, Paulo Calmon, Bernardo Mueller e Ricardo Rodrigues, por aceitarem o desafio da participarem desse projeto de pesquisa e pelas contribuições ao aperfeiçoamento do trabalho.

RESUMO

A *conexão orçamentária* – a mensuração das correspondências entre as preferências reveladas – associou as demandas de diferentes públicos com as ofertas de políticas públicas fiscais federais. Este estudo de caso verificou a responsividade democrática dos sistemas políticos brasileiro e argentino no período de 2003 a 2009. O estudo usou um painel de dados com percentuais anuais de cada Macrotema (*sem correspondência, trabalho, segurança, saúde, educação, direitos ou administração*) por país e público ou etapa do gasto. As pesquisas de opinião do Latinobarómetro identificaram os principais problemas nacionais e subsidiaram as medidas de demandas populares (*majoritário, aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior ou masculino*). Os registros de discursos, proposições, deliberações e votações nos Plenários de ambos os Senados nacionais indicaram as demandas das elites legislativas (*senado*). As dotações e os valores executados e pagos federais compuseram as ofertas (*lei, executado ou pago*). As regressões multivariadas (modelo linear geral – *glm*) de média ponderada móvel orientaram o exame de três hipóteses sobre a responsividade democrática, com dados do mesmo ano e defasados em um e dois anos: 1) ocorreu para as demandas populares e das elites; 2) diferiu conforme o público; 3) foi induzida pelas ofertas. Os parâmetros resultantes das regressões aceitaram a responsividade democrática das ofertas em relação às elites legislativas de ambos os países, mas a rejeitaram para as demandas populares (primeira hipótese). Eles diferenciaram a responsividade para os diferentes públicos (segunda hipótese) e aceitaram a indução das demandas pelas ofertas, com destaque para o público brasileiro com *escolaridade superior* (terceira hipótese). O controle de ano maior do que 2005 foi relevante para a responsividade das ofertas brasileiras, mas irrelevante nas demais situações verificadas. As instituições políticas brasileiras induziram maior previsibilidade do que as argentinas. A eficiência da apropriação de recursos públicos pelas elites brasileiras foi menor do que das elites argentinas.

Palavras-chave: conexão orçamentária. Responsividade democrática. Qualidade da democracia. Representação política.

ABSTRACT

The budgetary connection (conexão orçamentária) – the measurement of correspondences between revealed preferences – associated demands from different publics with the offers of federal fiscal public policies. This case study verified the democratic responsiveness of Brazilian and Argentinean political system between 2003 and 2009. It got a panel data with annual percent of each macro issues (sem correspondência, trabalho, segurança, saúde, educação, direitos ou administração = "no matching, work, safety, health, education, rights or administration"). Latinobarometro's surveys identified the main national problem and indicated public popular demands (majoritário, aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior ou masculino = "majoritarian, pro government, wealthy, university degree or masculine"). Records of speeches, projects, deliberations and votes on the Plenary of the both national Senates accounted for legislative elites demands (senado = "senate"). Federal appropriations (lei), obligations (executado) or outlays (pago) represented the offers. Multivariate regression used a population-averaged model (generalized linear model – glm) and conducted the exam of three hypotheses about democratic responsiveness with data from the same year and lagged one and two years: 1) it happened for popular and elite demands; 2) it changed for each public; 3) offers induced demands. Parameters from the regressions accepted democratic responsiveness of offers on elites ("senate") demands of both countries, but refused it on popular demands (first hypothesis) and Argentines' "approved President", "university degree" and "masculine" publics. They differentiated the correspondence for each public (second hypothesis) and accepted induction of the demands by the offers, especially for the Brazilian public with university degree (third hypothesis). A control for year above 2005 was relevant for Brazilian's responsiveness of offers. Brazilian political institutions induced more predictability than the Argentines' institution. The efficiency of the appropriation of public resources by the Brazilian elites was lower than the Argentines.

Keywords: budgetary connection. Democratic responsiveness. Quality of democracy. Political representation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Dias de atraso na aprovação orçamentária e eleições senatoriais.....	25
FIGURA 2.1 – Relacionamentos entre etapas da representação política	59
FIGURA 2.2 – Responsividade, transparência e <i>accountability</i> de políticas públicas ..	64
FIGURA 3.1 – Brasil e Argentina: distribuição das demandas nacionais (público <i>majoritário</i> ou <i>massa</i>).....	77
FIGURA 3.2 – Brasil e Argentina: públicos por aprovação ao governo.....	78
FIGURA 3.3 – Brasil e Argentina: público que <i>aprovou gestão</i>	79
FIGURA 3.4 – Brasil e Argentina: públicos por situação econômica.....	80
FIGURA 3.5 – Brasil e Argentina: público em <i>boa situação econômica</i>	80
FIGURA 3.6 – Brasil e Argentina: públicos por escolaridade	81
FIGURA 3.7 – Brasil e Argentina:público com <i>escolaridade superior</i>	82
FIGURA 3.8– Brasil ou Argentina: público do <i>gênero masculino</i>	83
FIGURA 3.9 – Brasil e Argentina: demandas legislativas (<i>senado</i>).....	93
FIGURA 3.10 – Brasil e Argentina: ofertas orçamentárias (<i>pago</i>).....	98
FIGURA A.1 – Brasil e Argentina: demandas <i>sem correspondência</i>	163
FIGURA A.2 – Brasil e Argentina: demandas por <i>trabalho</i>	164
FIGURA A.3 – Brasil e Argentina: demandas por <i>segurança</i>	164
FIGURA A.4 – Brasil e Argentina: demandas por <i>saúde</i>	166
FIGURA A.5 – Brasil e Argentina: tendências nas demandas por <i>educação</i>	167
FIGURA A.6 – Brasil e Argentina: demandas por <i>direitos</i>	168
FIGURA A.7 – Brasil e Argentina: demandas por <i>administração</i>	169
FIGURA B.1 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): <i>sem correspondência</i>	173
FIGURA B.2 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): demandas <i>trabalho</i>	173
FIGURA B.3 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): demandas <i>segurança</i>	173
FIGURA B.4 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): demandas <i>saúde</i>	173
FIGURA B.5 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): demandas <i>direitos</i>	174
FIGURA B.6 – Brasil e Argentina (<i>aprovou gestão</i>): demandas <i>administração</i>	174
FIGURA B.7 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>sem correspondência</i>	175
FIGURA B.8 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>trabalho</i>	175
FIGURA B.9 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>segurança</i>	176
FIGURA B.10 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>saúde</i>	176
FIGURA B.11 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>direitos</i>	176

FIGURA B.12 – Brasil e Argentina (<i>boa situação</i>): <i>administração</i>	176
FIGURA B.13 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>sem correspondência</i> ..	178
FIGURA B.14 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>trabalho</i>	178
FIGURA B.15 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>segurança</i>	178
FIGURA B.16 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>saúde</i>	179
FIGURA B.17 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>direitos</i>	179
FIGURA B.18 – Brasil e Argentina (<i>escolaridade superior</i>): <i>administração</i>	179
FIGURA B.19 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>sem correspondência</i>	180
FIGURA B.20 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>trabalho</i>	180
FIGURA B.21 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>segurança</i>	181
FIGURA B.22 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>saúde</i>	181
FIGURA B.23 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>direitos</i>	181
FIGURA B.24 – Brasil e Argentina (<i>masculino</i>): <i>administração</i>	182
FIGURA D.1 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>sem correspondência</i> (ofertas)	195
FIGURA D.2 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>trabalho</i> (ofertas)	196
FIGURA D.3 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>segurança</i> (ofertas).....	197
FIGURA D.4 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>saúde</i> (ofertas).....	198
FIGURA D.5 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>educação</i> (ofertas).....	198
FIGURA D.6 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>direitos</i> (ofertas)	199
FIGURA E.1 – Brasil: exemplo do sumário da ata de Plenário do Senado	201
FIGURA E.2 – Brasil: exemplo de página de trabalho do nVivo	202
FIGURA E.3 – Argentina: exemplo da ata de Plenário do Senado.....	203
FIGURA E.4 – Argentina: exemplo de página de trabalho do nVivo.....	204
FIGURA F.1 – Brasil e Argentina: Macrotema <i>sem correspondência</i> (elite).....	210
FIGURA F.2 – Brasil e Argentina: <i>trabalho</i> (elite)	210
FIGURA F.3 – Brasil e Argentina: <i>segurança</i> (elite)	211
FIGURA F.4 – Brasil e Argentina: <i>saúde</i> (demandas elites)	212
FIGURA F.5 – Brasil e Argentina: <i>educação</i> (demandas elite).....	212
FIGURA F.6 – Brasil e Argentina: <i>direitos</i> (demandas elite).....	213
FIGURA F.7 – Brasil e Argentina: <i>administração</i> (demandas elite).....	214

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1 – Dos problemas nacionais aos macrotemas	76
QUADRO 3.2 – Problemas nacionais, macrotemas e funções orçamentárias	86
QUADRO 3.3 – Brasil e Argentina: exemplos dos critérios de classificação	92
QUADRO A – Latinobarômetro: lista dos principais problemas (2001-2009).....	159
QUADRO B – Variáveis de aprovação ao governo, gênero, escolaridade e situação econômica (2003-2009)	171
QUADRO C – Brasil e Argentina: gastos orçamentários por finalidades (funções) ...	183
QUADRO D.1 – Variações qualitativas da representação orçamentária	192
QUADRO D.2 – Funções consolidadas de governo e macrotemas (2003-2009)	194
QUADRO E – Funções consolidadas de governo e macrotemas (2003-2009).....	206
QUADRO G.1 – Comandos Stata: H1	216
QUADRO G.2 – Comandos Stata: H2 a H5	216
QUADRO G.3 – Comandos Stata: H6	219
QUADRO H.1 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas nacionais majoritárias e da elite (efeitos fixos).....	222
QUADRO H.2 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas de aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino (efeitos fixos)	224
QUADRO H.3 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas majoritárias	228

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Emendas orçamentárias no Congresso brasileiro	33
TABELA 4.1 – Brasil e Argentina: efeitos das preferências populares e das elites nos gastos federais.....	120
TABELA 4.2 – Brasil e Argentina: efeitos das preferências de diversos públicos nos gastos federais.....	124
TABELA 4.3 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências populares.....	128
TABELA 4.4 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências das elites	129
TABELA 4.5 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferência do público <i>aprovou gestão</i>	131
TABELA 4.6 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público <i>boa situação econômica</i>	132
TABELA 4.7 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público <i>escolaridade superior</i>	133
TABELA 4.8 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público <i>masculino</i>	134
TABELA A.1 – Latinobarômetro: principais problemas brasileiros (2003-2009)	161
TABELA A.2 – Latinobarômetro: principais problemas argentinos (2003-2009)	162
TABELA C.1 – Brasil e Argentina: deflator e pib corrente (milhões de R\$ e \$)	184
TABELA C.2 – Brasil: lei orçamentária (R\$ milhões de 2009)	185
TABELA C.3 – Brasil: executado (R\$ milhões de 2009)	185
TABELA C.4 – Brasil: pago (R\$ milhões de 2009).....	186
TABELA C.5 – Argentina: lei orçamentária (\$ milhões de 2009).....	188
TABELA C.6 – Argentina: executado (\$ milhões de 2009)	189
TABELA C.7 – Argentina: pago (\$milhões de 2009).....	190
TABELA F – Brasil e Argentina: quantidade de registros do Plenário do Senado.....	209
TABELA H.1 – Brasil e Argentina: responsividade das ofertas a demandas nacionais majoritárias e da elite (efeitos fixos).....	223
TABELA H.2 – Brasil e Argentina: parâmetros de responsividade das ofertas aos públicos <i>aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino</i> (efeitos fixos).....	225
TABELA H.3 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>majoritário</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos).....	229
TABELA H.4 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>senado</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)	230

TABELA H.5 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>apoiou gestão</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos).....	231
TABELA H.6 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>boa situação econômica</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)	232
TABELA H.7 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>escolaridade superior</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos).....	233
TABELA H.8 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público <i>masculino</i> às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)	234

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	ii
RESUMO	iii
LISTA DE FIGURAS	v
LISTA DE QUADROS	vii
LISTA DE TABELAS	viii
SUMÁRIO.....	x
1 APRESENTAÇÃO.....	12
1.1 Brasil e Argentina: casos de representatividade, mas com responsividade?	14
1.2 Responsividade como controle da representação democrática	15
1.3 Centralidade dos incentivos institucionais para a responsividade	18
1.4 Conexão orçamentária.....	21
1.4.1 Ciclos orçamentários: elaboração e aprovação	24
1.4.2 Restrições ao poder de emenda orçamentária.....	31
1.5 Transparência fiscal e qualidade do gasto público.....	38
1.5.1 Transparência fiscal	38
1.5.2 Orçamentos cidadão, dados abertos e acesso à informação pública	41
1.6 Objetivo, questões e recortes do objeto da pesquisa.....	43
1.7 Estrutura da tese	46
2 CONTEXTO TEÓRICO.....	47
2.1 Responsividade ou representatividade democrática?.....	47
2.1.1 Responsividade como medida da representação política.....	48
2.1.2 Responsividade e qualidade da democracia.....	53
2.2 Vínculos entre responsividade, transparência e <i>accountability</i>	57
2.2.1 Modelos de responsividade democrática	58
2.2.2 Da <i>accountability</i> para a responsividade	62
2.2.3 Transparência e controles concomitantes	63
2.3 Hipóteses	66
2.3.1 Hipótese 1 (H1): responsividade (correspondência) entre gastos e demandas da população e das elites legislativas	67
2.3.2 Hipóteses 2 a 5 (H2 a H5): responsividade dos gastos às demandas dos públicos com mais recursos de poder	69
2.3.3 Hipótese 6 (H6): responsividade das demandas aos gastos públicos	72
3 CAPÍTULO EMPÍRICO DESCRITIVO.....	74
3.1 Medidas operacionais das demandas populares.....	75
3.1.1 Distribuição das demandas por macrotemas.....	76
3.1.2 Públicos por aprovação ao governo.....	78
3.1.3 Públicos por situação econômica.....	79
3.1.4 Públicos relevantes por escolaridade	81
3.1.5 Públicos relevantes por gênero	82
3.2 Medidas operacionais das demandas legislativas e das ofertas orçamentárias	83
3.3 Dados legislativos: medidas operacionais.....	89
3.4 Ofertas orçamentárias e financeiras: <i>lei</i> , <i>executado</i> e <i>pago</i>	93
3.4.1 Expectativas de realização futura: <i>lei</i>	95
3.4.2 Expectativas de adimplemento futuro: <i>executado</i>	97

3.4.3	Adimplemento imediato: <i>pago</i>	97
3.4.4	Ausência de problematização das questões intertemporais	99
4	OPERACIONALIZAÇÃO E TESTE DAS HIPÓTESES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	106
4.1	Relações entre as variáveis e derivação operacional das hipóteses	108
4.2	Considerações comuns aos testes das hipóteses	113
4.3	Parâmetros das responsabilidades brasileiras e argentinas	119
4.3.1	H1: responsividade das ofertas às demandas majoritárias e das elites	119
4.3.2	H2 a H5: diferentes responsividade conforme os públicos.....	123
4.3.3	H6: responsividade das demandas dos diferentes públicos	126
4.4	Síntese e discussão dos resultados	135
5	CONCLUSÃO	140
	REFERÊNCIAS	148
	APÊNDICE A – Do Latinobarômetro às demandas populares.....	159
A.1	Macrotema <i>sem correspondência</i>	163
A.2	Macrotema <i>trabalho</i>	163
A.3	Macrotema <i>segurança</i>	164
A.4	Macrotema <i>saúde</i>	166
A.5	Macrotema <i>educação</i>	167
A.6	Macrotema <i>direitos</i>	168
A.7	Macrotema <i>administração</i>	169
	APÊNDICE B – Clivagens dos públicos do Latinobarômetro empregadas na tese.....	171
B.1	Aprovou a gestão.....	172
B.2	Boa situação econômica.....	174
B.3	Escolaridade superior	177
B.4	Gênero masculino.....	180
	APÊNDICE C – Brasil e Argentina: orçamentos lei, executado e pago.....	183
C.1	Funções orçamentárias brasileiras	184
C.2	Funções orçamentárias argentinas	187
	APÊNDICE D – Classificação de gastos por funções do governo.....	192
D.1	Macrotema <i>sem correspondência</i>	195
D.2	Macrotema <i>trabalho</i>	196
D.3	Macrotema <i>segurança</i>	196
D.4	Macrotema <i>saúde</i>	197
D.5	Macrotema <i>educação</i>	198
D.6	Macrotema <i>direitos</i>	199
D.7	Macrotema <i>administração</i>	200
	APÊNDICE E – Dos registros de plenário às ofertas legislativas.....	201
	APÊNDICE F – Dos registros de plenário às ofertas legislativas.....	207
	APÊNDICE G – Comandos das Hipóteses H1 a H6.....	215
	ANEXO A – Codificações das variáveis dos painéis.....	235

1 APRESENTAÇÃO

A tese visou à elaboração e à aplicação de um modelo de mensuração da *accountability* e da responsividade democráticas dos sistemas políticos da América Latina. Assim, ela respondeu às seguintes perguntas: a alocação de recursos orçamentários e financeiros refletiu os anseios da população ou das elites legislativas nacionais? Ademais, essa alocação atendeu de maneira igual ou desigual os diferentes públicos que constituíram a população? A tese buscou ainda resposta a uma terceira questão: as preferências reveladas pelos públicos, inclusive elites, foram autônomas?

Essas não são perguntas recentes na ciência política. Diversos autores já as analisaram em distintos contextos. Desse modo, a tese dialogou com:

- a representação política (MILLER; STOKES, 1963; PITKIN, 1967; EULAU; KARPS, 1977; NUN (2000); WESKE, 2009),
- a democracia representativa (MANIN, 1997; URBINATI, 2006),
- a representatividade, a responsividade e a *accountability* democráticas eleitorais (STOKES, 1999, 2001; MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 1999) e
- a qualidade e os graus de democracia, representação ou responsividade democrática (WLEZIEN, 1995; DIAMOND; MORLINO, 2005; POWELL JR., 2005; DALTON, 2008; RENNÓ, 2003; 2010; SOROKA; WLEZIEN, 2010; ENNS; WLEZIEN, 2011; LEVINE; MOLINA, 2011; NORRIS, 2011; RENNÓ et al., 2011).

Contudo, a operacionalização empírica das dimensões da responsividade democrática ora apreciadas não foi objeto de atenção desses autores na América Latina (RENNÓ, 2010). Nesse sentido, a tese identificou e verificou a correspondência entre as pautas temáticas de demandas reveladas por diversos públicos com as agendas das ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras reveladas nos gastos públicos federais de Brasil e Argentina. Compuseram tais pautas as demandas nacionais das respectivas populações e as demandas específicas dos públicos que aprovaram a gestão presidencial, estiveram mais bem situados economicamente, foram escolarizados no nível superior ou integraram o gênero masculino, além das elites legislativas que atuaram nos Plenários dos Senados nacionais pertinentes.

A tese contribuiu, então, para o preenchimento dessa lacuna nos estudos sobre qualidade das democracias e correlação entre as preferências populares e de elites e os gastos públicos. Ela ainda inovou na metodologia empregada nos testes empíricos.

A mensuração da responsividade democrática esteve vinculada à *accountability* dos agentes públicos. Tal mensuração evidenciou a efetividade das instituições políticas democráticas na garantia da realização das expectativas populares. Assim, a mensuração do grau de responsividade democrática revelou um atributo essencial da qualidade dos sistemas políticos democráticos (POWELL JR., 2005).

Os sistemas políticos respondem pela elaboração das escolhas públicas nacionais dotadas de coercitividade – *authoritative public decisions* (ALMOND *et al.*, 2010). Tsebelis (2002) considerou tais sistemas como mecanismos sociais de agregação de vontades individuais, para as tomadas de decisões coletivas, materializadas na formulação e na execução das políticas públicas (PETERS, 1998). Contudo, o atributo democrático esteve ausente em alguns desses sistemas (NUN, 2000; DALTON, 2008).

A *accountability* das políticas públicas consiste na responsabilidade pela prestação de contas do uso da autoridade ou dos recursos alheios. "*A link of account can be a recognition of responsiveness in government. The bond of accountability is a recognition of responsibility*" (STEWART, 1984, p. 25). Nesses termos, os agentes públicos podem promover políticas públicas em desconformidade com as expectativas dos seus representados, mas terão de justificá-las, posto que lidam com recursos alheios.

Conforme Tsebelis (2002), as políticas públicas consubstanciam os resultados esperados e obtidos pelo sistema político e dependem de dois fatores. O primeiro deles reside na identidade, na posição e nas preferências dos atores ou agentes relevantes, isto é, os agentes sociais que direcionam a apropriação dos recursos disponíveis (LASSWELL, 1984). As preferências reveladas por tais agentes permitem a construção de uma narrativa coerente dos eventos sociais. O segundo fator consiste nos incentivos existentes para esses atores, relacionados às instituições pertinentes e aos efeitos esperados e obtidos dos sistemas políticos.

As próximas seções deste capítulo avançam nos seguintes conteúdos: o objeto empírico da tese; a necessária associação entre a responsividade e as expectativas do titular do poder político; a pertinência dos incentivos institucionais para a responsividade; o escopo da conexão orçamentária e as instituições orçamentárias; os

vínculos entre a transparência fiscal e a qualidade da democracia; as questões e os recortes do objeto pesquisado; e a estrutura do restante da tese.

1.1 Brasil e Argentina: casos de representatividade, mas com responsividade?

O julgamento das urnas referendou, em 2010 e 2011, a manutenção dos respectivos projetos político-partidários nacionais brasileiro e argentino no exercício do poder desde 2003. Tais projetos destacaram as participações, respectivamente, dos Presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, no Brasil, e Néstor e Cristina Kirchner na Argentina. Então, no Brasil, a eleição e posse da Presidenta Dilma consolidaram a continuidade do projeto político identificado com o Presidente Lula. Na Argentina, a eleição e a reeleição da Presidenta Cristina Kirchner desempenharam papel semelhante no tocante ao seu esposo.

Lula da Silva assumiu a Presidência da República brasileira, em 2003, após vencer as eleições no ano anterior com 61% dos votos em segundo turno. Em 2002, ele ainda se identificava com a oposição e disputava a Presidência pela quarta vez. Todavia, em 2006, o então Presidente Lula da Silva foi reeleito também com 61% dos votos, novamente, em segundo turno. Antes do Presidente Lula, em 1998, o Presidente Fernando Henrique Cardoso já havia sido reeleito. Como a reeleição dos Chefes do Executivo brasileiro é permitida apenas uma vez, ele indicou Dilma Rousseff, até então Chefe da Casa Civil, como a candidata situacionista à sucessão. Ela venceu as eleições presidenciais de 2010, com 56% dos votos no segundo turno do pleito. Desse modo, em 2011, ela se tornou a primeira presidenta brasileira.

Na Argentina, o então Governador da Província de Santa Cruz, Néstor Kirchner, venceu o pleito de 2003 e assumiu a Presidência daquele País, ainda nesse mesmo ano. Ele substituiu o então Presidente em exercício, Eduardo Duhalde, indicado para a função por seus pares do Senado nacional no ano anterior. A retirada da candidatura de Carlos Menem, que obtivera 24% dos votos, no primeiro turno, favoreceu a vitória de Néstor Kirchner, que ficara na segunda posição, com 22%. Naquele momento, a Argentina vinha de uma crise política, no final de 2001 e no início de 2002, marcada pela renúncia de sucessivos presidentes nacionais e pelo fim da paridade cambial entre as moedas argentina e norte-americana.

O Presidente Néstor Kirchner foi sucedido, em 2007, por sua esposa Cristina, até então Senadora nacional pela província de Buenos Aires. Com mais de um terço dos votantes, essa província é o maior colégio eleitoral argentino. A Presidenta Cristina Kirchner foi a primeira mulher eleita pelo voto direto na Argentina com 46% em primeiro turno. Em 2011, ela foi reeleita, com 54% dos votos no primeiro turno do pleito presidencial. Esse percentual de votos foi superado apenas por Juan Perón, em 1951 (62%) e 1973 (60%). Ademais, entre 1928 e 2003, apenas dois presidentes eleitos – Juan Perón e Carlos Menem – completaram os mandatos, no pleno exercício das atribuições, sendo que ambos alteraram a constituição argentina para estenderem as respectivas presidências (LEVITSKY; MURILLO, 2005).

Dessa maneira, o Brasil e a Argentina das décadas passada e atual demonstraram a estabilidade das instituições democráticas vigentes nos respectivos sistemas políticos. Os eleitores brasileiros e argentinos optaram, democraticamente, pela continuidade desses dois projetos de representação política. Em outras palavras, as avaliações retrospectivas e prospectivas dos votantes, exercidas em eleições competitivas e democráticas, favoreceram a manutenção de ambos os projetos político de poder. Embora a continuidade não seja prova absoluta da representatividade política de qualquer projeto político, as vitórias obtidas nesses pleitos demonstraram a convicção dos eleitores nesse sentido (PITKIN, 1967).

1.2 Responsividade como controle da representação democrática

O comprometimento das escolhas públicas para com as preferências populares diferencia os sistemas políticos democráticos dos demais. A vinculação entre as preferências populares e as escolhas públicas dos tomadores de decisões coletivas é uma das questões centrais no exame desses sistemas políticos (DALTON, 2008). Nesse diapasão, se a distribuição das preferências populares for congruente com as escolhas públicas dos seus representantes, os cidadãos estarão bem representados. Tal congruência não é obra do acaso, mas uma construção coletiva.

Collective correspondence between the opinions of the public and the political elites does not occur by chance. Some degree of popular control is necessary to ensure the responsiveness of elites. Citizens-elite agreement without popular control is

representation by luck, not democracy. (DALTON, 2008, p. 223)

Nas democracias representativas, os agentes públicos decidem o que os cidadãos deveriam fazer ou não, mediante os devidos processos legislativos, executivos e judiciais. Weber (2004) frisa que a crença na lei é a forma hegemônica de legitimação dos sistemas políticos e, portanto, de promoção da estabilidade da dominação.

Os agentes públicos elaboram, aplicam e fazem cumprir essas leis e determinam a observância das suas decisões, mediante a adoção de políticas públicas. Tais políticas expressam as decisões adotadas pelos próprios agentes públicos, em cada sistema político, e remetem às escolhas, sobre quem ganha o quê, o porquê desse ganho e que diferença isso faz para o conjunto da sociedade (LASSWELL, 1984).

A valoração individual dos incentivos existentes fica subsumida nas arquiteturas institucionais e nos resultados das escolhas públicas. "As escolhas [individuais e coletivas] são limitadas pela sua viabilidade social. Apenas as opções legitimadas e aceitas, pelos demais membros do grupo, podem ser vividas" (RENNÓ, 1998, p. 87). São relevantes os agentes sociais que influenciam tais escolhas e determinam quem se apropria do que. Os respectivos graus de influência consistem numa unidade de medida da relevância desses agentes.

O processo de apropriação segue, numa dependência de trajetória, em que as informações encapsuladas e os custos incorridos no passado influenciam as escolhas e os resultados futuros, sob a forma de custos transacionais de desmobilização ou perda dos investimentos realizados pelos agentes relevantes. Os incentivos decorrentes dessas mobilizações pretéritas influenciam as escolhas subsequentes acerca dos critérios empregados nas divisões do mundo social.

Conforme já foi dito antes, essa temática ainda não foi claramente abordada na América Latina. Dessa maneira, a realização desta tese supre uma lacuna na literatura acerca dos vínculos entre a conexão orçamentária e a responsividade democrática. Contudo, na América Latina há um motivo óbvio para a ausência de estudos: em grande parte dos países da região, a democracia é um fenômeno novo.

Além disso, houve crises econômicas repetidas e intensas, o que torna a relação entre gasto público e demandas coletivas ainda mais difícil de ser analisada. Portanto,

há claros desafios, que envolvem séries temporais mais curtas e variações relevantes entre países, dificultando a análise comparada na região. Dessa forma, propor um modelo analítico da responsividade orçamentária dos sistemas políticos latino-americanos exige inovação metodológica. Por si só já. Essa metodologia, ao propor uma abordagem diferenciada dos dados, constitui uma contribuição relevante para o debate teórico e consiste num dos avanços propostos pelo pesquisa ora discutida.

A tese lida com contextos em que as restrições de dados exigem estratégias analíticas diferentes das empregadas pelos trabalhos que enfocam democracias mais antigas da Europa e América do Norte. Então, além de agregar conhecimentos, sobre as agendas comparadas latino-americanas, o presente trabalho subsidia exames semelhantes em ambientes que partilham dessas características, como África, Oceania e Ásia.

Por exemplo, Lijphart (1999) e Tilly (2007), entre outros, empregaram os dados da *Freedom House* para identificar a situação democrática comparada dos regimes políticos. Todavia, uma das limitações desses dados consiste na falta de detalhamento analítico dos critérios de elaboração dos índices (MUNCK, 2009). Dessa maneira, os procedimentos de aferição da responsividade democrática ora elaborados permitiram a complementação da avaliação das democracias efetuada pela *Freedom House* (2010).

Segundo tais avaliações, o Brasil retomou a condição de país livre, a partir de 2002. O mesmo ocorreu com a Argentina, a partir de 2003. A avaliação dos direitos políticos e das liberdades civis de ambos os países convergiu em 2005. Os direitos políticos concernem à faculdade de participação voluntária das pessoas, incluindo o direito de eleger quem tenha impacto nas políticas públicas e assuma responsabilidades perante o eleitorado. As liberdades civis traduzem os direitos do liberalismo, com destaque para a autonomia individual em face do poder público (URBINATI, 2006).

A escala da *Freedom House* foi de um (maior grau de liberdade possível) até sete (menor grau). Em 2005, Brasil e Argentina convergiram em dois, mantendo-se assim até 2009. Tal avaliação significou que fatores como corrupção, violência, discriminação política contra minorias e influências políticas estrangeiras ou militares ainda enfraqueceram a qualidade democrática dos dois países (FREEDOM HOUSE, 2010). Então, a avaliação efetuada pela *Freedom House* dos sistemas políticos

democráticos brasileiro e argentino seria incompatível com a assimetria da indução das demandas populares pelas ofertas de políticas públicas entre os dois países.

1.3 Centralidade dos incentivos institucionais para a responsividade

As instituições fornecem chaves interpretativas e possibilidades substanciais de ajustamento contínuo dos agentes às alterações ambientais ou de contexto. As melhores instituições incentivam comportamentos adequados aos contextos, diminuem os custos transacionais e aumentam a eficácia social coletiva das atividades desenvolvidas. "[...] *path dependence – the way by which institutions and beliefs derived in the past influence present choices – plays a crucial role in this flexibility [an institutional quality]*" (NORTH, 2005, p. 21).

A qualidade das instituições está diretamente ligada, então, aos incentivos gerados para a estabilidade dos acordos intertemporais. A manutenção das regras de interação social comprova a sua pertinência para o ajustamento adequado dos indivíduos e das coletividades às trocas de contextos. Nesse sentido, Lodola (2004) questiona a instabilidade gerada pelos sistemas políticos baseados no neopopulismo. Em tais sistemas políticos, as lideranças políticas estabelecem relações diretas com os seus seguidores e afastam ou rejeitam outras instâncias deliberativas e instituições políticas mediadoras das relações de representação política.

Os porta-vozes da opinião pública são agentes relevantes na medida em que direcionam a apropriação dos recursos comuns. A seleção promovida pelo processo eleitoral é uma forma de legitimação do papel dos agentes públicos de porta-vozes da opinião coletiva e agentes relevantes para as escolhas públicas (WEBER, 2004; SCHUMPETER, 2008).

Contudo, nos sistemas políticos democráticos, os agentes não eleitos também desempenham importantes funções de porta-vozes da opinião pública. Estes agentes garantem a ampliação das instâncias deliberativas e revisoras das escolhas públicas. Assim o modo como os agentes alcançaram a condição de porta-vozes da opinião pública pouco informa acerca dos atributos substanciais da representação pública.

Segundo Pitkin (1967), usualmente, a representação consiste em fazer presente algo que estaria ausente de outra maneira. Na representação política, contudo, Pitkin

(1967) insiste em que os agentes públicos atuem de modo substantivo em prol das demais pessoas (*substantive acting for others*). Ela distingue os atributos essenciais da representação política substantiva. "*A representative government must not merely be in control, no merely promote the public interest, but must also be responsive to the people*" (PITKIN, 1967, p. 232). Desse modo, as escolhas públicas exercidas pelos agentes públicos materializam as apropriações realizadas com base na capacidade de apreciação dos fatos e na necessidade de explicações aos representados. Isso significa que o representante atua de modo a evitar conflitos constantes e desarrazoados com os representados, sobre o que deveria ser e o que é verdadeiramente realizado.

Vale lembrar que a igual capacidade de influência individual nos governos constitui característica-chave da democracia (DAHL, 1971). Idealmente, não haveria diferenciação nos recursos de poder relativos às possibilidades de apropriação dos bens passíveis de apropriação.

Contudo, nos regimes representativos, o que constitui as leis é o consentimento da maioria dos cidadãos (MANIN, 1997). A existência de instrumentos aptos à promoção e à mensuração da congruência entre as preferências individuais congregadas numa maioria e as escolhas públicas relativas às apropriações dos bens comuns constitui uma das exigências normativas para aferir a legitimidade das decisões adotadas pelos agentes públicos e a qualidade das democracias representativas (DAHL, 1971).

Urbinati (2006) concluiu que a democracia representativa é a antítese das democracias elitistas e delegadas e das democracias massificadas do tipo populista ou plebiscitário, que identificam o povo com os líderes. "*In both cases the citizenry is conceived as an atomistic gathering with no intermediary political associations and ideological narratives*" (URBINATI, 2006, p. 227).

Dessa maneira, a contínua e incessante deliberação popular permeia as democracias representativas e legitima as escolhas públicas realizadas. Tal deliberação materializa vozes e ideias a cada momento, enquanto a temporalidade dos ciclos dos mandatos eletivos, com prazos e instituições congruentes, estabiliza a edição de leis e as apropriações realizadas, potencial fonte de controvérsias e distúrbios sociais mais amplos (URBINATI, 2006).

Tilly (2007, p. 13-14) vincula a democracia ao diálogo permanente entre representantes e representados: "[...] *a regime is democratic to the degree that political*

relations between the state and its citizens feature broad, equal, protected and mutually binding consultation". Na democracia representativa, a soberania popular permanece ativa, no conjunto da sociedade, como uma tribuna permanente e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade estatal (URBINATI, 2006). "*To conclude, representative democracy can be described as government that shows the dual nature of popular sovereignty as a constitutive guideline to, and a limit on, political power as legislative power*" (URBINATI, 2006, p. 221).

Dessa forma, os processos deliberativos permeiam os sistemas políticos democráticos representativos de forma perene (URBINATI, 2006). Tais processos aumentam a integração, entre as demandas das redes sociais e as ofertas de políticas públicas, e reduzem a autonomia dos agentes relevantes e as desigualdades nas diversas categorias de grupos sociais (TILLY, 2007). Assim, os avanços da democracia e da democratização dependem dos graus de equalização material das desigualdades categóricas e insulamento das políticas públicas das situações que enfatizem essas desigualdades.

A informação é um dos recursos coletivos apropriáveis pelos agentes relevantes. As crescentes assimetrias informacionais geram, reproduzem e ampliam as desigualdades de representação política, especialmente, quando tais assimetrias facilitam atividades privadas lucrativas, seguras ou coordenadas (TILLY, 2007).

Os graus de responsividade, transparência e *accountability* constituem preocupações constante nas democracias. A maior disseminação de dados abertos governamentais e a ampliação das garantias dos direitos fundamentais de acesso à informação pública estão vinculadas ao encaminhamento satisfatório dessas preocupações. Tais meios de redução das assimetrias informacionais subsidiam as deliberações públicas e permitem que as demandas populares sejam externadas de modo consistente e informado num contexto em que elas dialoguem com as ofertas de políticas públicas (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Portanto, existem diferentes formas de diálogo entre as preferências individuais e as escolhas de políticas públicas. Mayhew (2004) denominou esse mecanismo de retorno ou aprendizado institucional (DOUGLAS, 1998) de conexão eleitoral. Pela conexão eleitoral, os agentes públicos eleitos, em especial os parlamentares, moldariam a sua atuação, visando à satisfação das demandas de eleitores. Dessa maneira, a

sobrevivência política e o aumento da capacidade de apropriação dos agentes públicos estariam vinculados à observância das demandas populares. Essa ideia subsidiou também o exame da responsividade democrática dos gastos orçamentários.

1.4 Conexão orçamentária

A tese enfatiza a importância da conexão orçamentária para a mensuração da qualidade da democracia. A conexão orçamentária focaliza as atividades do setor público mediante a tradução das expectativas coletivas em números. Dessa forma, ela encaminha respostas à pergunta sobre o quanto é necessário para manter ou alterar a realidade presente. Essa definição da conexão orçamentária comporta métricas financeiras, físicas ou puramente relacionais, como é o caso desta tese, que utilizou percentuais como expressão imediata da dimensão quantitativa do objeto pesquisado.

A conexão orçamentária permeia os elos ou as etapas cadeias de valor da responsividade democrática e subsidia as disputas entre os diferentes agentes sociais relevantes no sistema político. Ela também é o objeto de disputas, por exemplo, quando se verificam se os limites fixados pela responsabilidade fiscal para o gasto público ou pelos regimentos para a realização dos discursos e a tramitação das proposições no Plenário foram ou não observados.

A conexão orçamentária está associada às práticas e às instituições que reduzem as incertezas futuras, mediante o planejamento estatal dos incentivos do sistema político, visando ao alinhamento das escolhas públicas às demandas populares. As medidas financeiras estão comumente associadas à conexão orçamentária. É que o modo como o estado obtém e aplica os recursos, segundo Weber (2004), consiste no poder legiferante decisivo e numa arena natural de expressão dos conflitos distributivos.

A conexão orçamentária permite aferir a responsividade democrática, conectando numericamente as preferências dos representados com as escolhas coletivas dos representantes públicos. Tais representantes arbitram o desempenho das atividades financeira do estado versado nos orçamentos públicos. Dessa maneira, os agentes públicos intermediam o acesso dos indivíduos aos recursos coletivos (OSTROM, 1990). A conexão orçamentária, nessa visão, nada mais é do que um instrumento de coordenação das apropriações promovidas pelo sistema de representação política.

As dimensões de responsividade, transparência e *accountability* estritas das democracias representativas podem ser aferidas mediante análise detalhada dos orçamentos públicos, algo ainda pouco explorado pela literatura que se dedica a discutir a qualidade da democracia e da representação política (O'DONNELL, 2009, 1988; O'DONNELL; CULLELL; IAZZETTA, 2004; DIAMOND; MORLINO 2005). Em regimes democráticos, a previsão legal legitima o uso dos recursos públicos e subsidia as expectativas de prestações de utilidades coletivas que serão efetivadas ou não ao longo das execuções orçamentária e financeira. Assim, as relações entre os indivíduos e as escolhas legislativas e orçamentárias são mediadas pelas respectivas instituições.

Segundo Alesina e Perotti (1996), as instituições orçamentárias são todas as regras e regulações que orientam a preparação, a aprovação e a execução orçamentárias. A essa perspectiva de instituições formais, Filc e Scartascini (2007) acrescentam ainda os procedimentos e as práticas observados, mesmo que de modo informal.

Dessa forma, as instituições orçamentárias formais coexistem com as informais. Tal divisão considera o grau de previsibilidade dos resultados esperados, dadas as garantias de efetividade dos pactos efetuados. Quanto mais formais as instituições, maiores as garantias de exigibilidade das prestações e o grau de certeza da sua executoriedade futura, ou seja, de *enforcement* (NORTH, 1990; HELMKE; LEVITSKY, 2006). As leis – inclusive as orçamentárias – são revestidas de atributos formais que visam ao fortalecimento da sua executoriedade.

Embora lidem tanto com a receita quanto com a despesa públicas, as instituições orçamentárias enfatizam as últimas (WLEZIEN; SOROKA, 2003; MOLINAS; PÉREZ-LIÑÁN; HALLERBERG; 2009). Tal ênfase surge, por exemplo, na afirmação de que as instituições orçamentárias fixam "[...] (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).

O rito característico das leis, observado na elaboração dos orçamentos, impõe o devido processo legislativo, que harmoniza as expectativas dos agentes relevantes públicos e privados. Isso ocorre com o objetivo de reforçar a confiabilidade e a relevância da conexão orçamentária, no encerramento das controvérsias, sobre as ações e escolhas adotadas pelos agentes públicos.

As instituições orçamentárias enfatizam a executoriedade da aplicação dos recursos públicos. O rito orçamentário reúne as dimensões prospectivas e retrospectivas da ação política – a responsividade e a *accountability* – da atividade estatal e subjaz na condução das políticas públicas. Como o objeto do orçamento são os recursos coletivos, existem incentivos, para que os participantes do processo orçamentário atuem de maneira predatória, no intuito de maximizar os benefícios privados da sua posição de agentes relevantes.

Dessa maneira, o aumento da representatividade orçamentária obtido pela expansão do número dos agentes relevantes – capazes de alterar a proposta orçamentária – tende a onerar a demanda total por recursos e pode gerar níveis considerados excessivos de despesa por outros agentes relevantes. Tais excessos provocariam déficits públicos, isto é, despesas maiores do que receitas, e a necessidade crescente da realização de empréstimos a serem pagos no futuro. Assim, a apropriação do futuro coletivo ocorre no presente para quitar dívidas passadas.

O aumento do saldo da dívida pública eleva o risco de insustentabilidade intertemporal dos fluxos de recursos, isto é, de uma eventual incapacidade de pagamento. Tal incapacidade altera as relações de poder subjacentes, apontando para a possibilidade de mudanças traumáticas nos agentes relevantes e elevação indesejada dos custos transacionais. As "boas" instituições orçamentárias previnem os riscos dessa elevação. Elas induzem os agentes a efetuarem escolhas coletivas que evitem os impasses decisórios, os rompimentos contratuais e os reordenamentos desordenados e precários dos sistemas políticos. Dessa forma, as instituições orçamentárias tem poder sobre as expectativas individuais, as escolhas coletivas e das responsabilidades pessoais e coletivas dos agentes relevantes (FILC; SCARTASCINI, 2007).

Os indicadores de responsividade, como os que se propõem neste trabalho, são essenciais para a avaliação da qualidade das democracias. O conhecimento empírico das preferências populares e dos resultados das políticas públicas orçamentárias e legislativas permite realizar inferências, sobre a qualidade dos incentivos institucionais vigentes nos sistemas políticos. Os testes de sensibilidade das políticas à opinião pública e o seu reverso mensuram os grau de responsividade democrática dos sistemas políticos e distinguem os públicos razoavelmente informados das ações dos representantes dos públicos desinformados dessas ações (WLEZIEN, 1995).

1.4.1 Ciclos orçamentários: elaboração e aprovação

Nos ciclos do devido processo orçamentário – composto por elaboração, aprovação, execução e controle dos orçamentos (GIACOMONI, 2005) – as determinações para o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo são bem observadas. A fase de elaboração orçamentária transcorre no bojo do Poder Executivo. No Brasil, o envio do projeto ao Congresso Nacional é atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Na Argentina, tal envio cabe ao Chefe do Gabinete de Ministros, sujeito à aprovação do Chefe do Executivo.

Pelo regime constitucional brasileiro de 1967, com a alteração de 1969, cabia ao Poder Legislativo apenas a aprovação ou não do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo. Com a Constituição de 1988, veio também a prerrogativa de os parlamentares corrigirem os erros e as omissões e emendarem o texto das leis orçamentárias anuais e as autorizações de gastos, observadas as leis do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias.

O grau de conflito dos agentes relevantes brasileiros e argentinos apareceu na observância dos prazos para a sanção da lei orçamentária. A conversão do projeto em lei orçamentária anual encerra a etapa de autorização e deve ocorrer até o final do ano anterior à que se refere. Uma das peculiaridades das leis orçamentárias consiste nos prazos para a sua edição e na sua vigência delimitada.

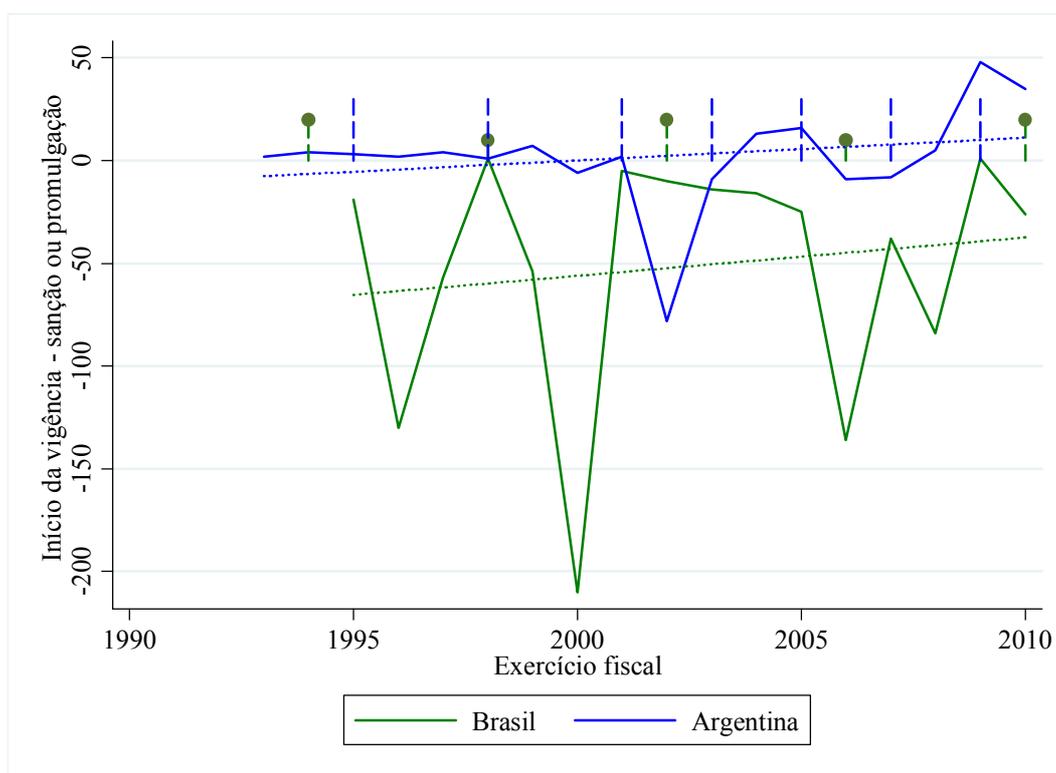
A submissão do projeto da lei de diretrizes orçamentária federal brasileira ao Congresso Nacional, até 15 de abril, antecede a discussão congressual, acerca do projeto de lei orçamentária pertinente, enviado pelo Executivo, até 31 de agosto. No primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo brasileiro, o projeto de lei do plano plurianual deve ser enviado até 31 de agosto. Na Argentina, o recebimento do projeto de lei orçamentária é antecedido pelo informe do Chefe do Gabinete de Ministros, até 30 de junho, com as principais orientações das políticas orçamentárias. A Chefia do Gabinete foi criada, em 1994, mediante reforma constitucional que também viabilizou a reeleição do então Presidente Carlos Menem.

A ausência de vedação, para a inclusão de outras matérias, além das receitas e despesas orçamentárias, e a ausência das diretrizes orçamentária ensejam conteúdos mais diversificados para as leis orçamentárias argentinas do que as brasileiras. Por

exemplo, todas as leis orçamentárias de 2006 a 2010 alteraram o texto consolidado, em 2005, da Lei n. 11.672, a *Ley Complementaria Permanente de Presupuesto*, entre outras. A propósito, a Argentina perdeu pontos, no índice internacional de transparência orçamentária (OBI/2010), devido à falta dessas diretrizes orçamentárias (IBP, 2011).

O prazo de envio do projeto de lei orçamentária federal naquele país é quinze de setembro. Embora não exista previsão expressa de iniciativa parlamentar para suprir a eventual deficiência do envio do projeto de lei, pelo Poder Executivo, a inobservância do prazo, em ambos os países, sugere a abertura de processo por crime de responsabilidade do Presidente da República.

A Figura 1 comparou os atrasos e as eleições senatoriais no Brasil e na Argentina e indica as diferenças, em dias, entre a sanção ou a promulgação e o último dia do ano anterior ao de vigência da LOA. Essa figura apresentou ainda os ciclos eleitorais para os dois Senados federais.



Obs.: negativo = dias de atraso; positivo = dias de antecedência; Brasil = renovação de 2/3 e 1/3 dos senadores; Argentina = renovação de 1/3 dos senadores, exceto 2001, quando houve eleições para todos os cargos de Senador da República

Fonte: elaboração própria

FIGURA 1 – Dias de atraso na aprovação orçamentária e eleições senatoriais

A aprovação legislativa do projeto de lei orçamentária só é possível quando existe alinhamento suficiente entre os agentes relevantes (TSEBELIS, 2002). Por esse critério, os agentes relevantes brasileiros apresentaram maiores diversidade e dispersão ideológicas, resultando em vetos mais frequentes e intensos do que na Argentina.

Conforme a Figura 1, apenas em dois dos dezesseis exercícios financeiros examinados, o Presidente da República Federativa do Brasil sancionou o projeto de lei orçamentária da União antes do início do período fiscal pertinente. Em 1998, ocorreram a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso e as eleições para todos os membros da Câmara dos Deputados e um terço dos Senadores. Em 2008, ano de crise financeira internacional, aconteceram ainda as eleições municipais para prefeitos e vereadores. A propósito, dois dos três atrasos superiores a cem dias ocorreram em anos de eleições municipais brasileiras, em que as posições dos agentes eleitos federais não estavam sendo diretamente contestadas.

Se o descumprimento dos prazos legais para a aprovação das leis orçamentárias indica dificuldades, o período de relativa estabilidade apontaria para o alinhamento político entre os Poderes Legislativo e Executivo. Essa estabilidade aconteceu na tramitação dos projetos para as leis orçamentárias federais brasileiras de 2001 a 2005. Tal estabilidade foi precedida da crise política de 1999, devido à liberação do câmbio brasileiro. Em 2005, ocorreu a crise política do *mensalão*, um polêmico esquema do Poder Executivo federal para a obtenção de apoio no Congresso Nacional. Esse esquema foi denunciado, em meados de 2005, ao então Presidente Lula, por um líder partidário da Câmara dos Deputados integrante da base de apoio ao governo.

Em 2000, ano subsequente à crise cambial brasileira, ocorreram eleições municipais e foi aprovada a lei de responsabilidade fiscal. O padrão de variações bruscas, anterior ao período de estabilidade, reapareceu, a partir do processo orçamentário para 2006, ano da reeleição do Presidente Lula e da renovação integral da Câmara dos Deputados e de um terço dos Senadores.

No Brasil, as eleições para um terço e dois terços, respectivamente, dos senadores ocorrem a cada quatro anos, mas o comando das duas Casas do Congresso Nacional é revisto a cada dois anos. Até 1997, era vedada a recondução dos integrantes das respectivas comissões diretoras. A partir desse ano, prevaleceu o entendimento de

que uma nova legislatura seria compatível com a reeleição dos integrantes dos colegiados diretivos das duas Casas pelos respectivos Plenários.

Figueiredo e Limongi (2008) frisam a importância das regras do devido processo legislativo para o entendimento da conexão orçamentária brasileira. As investigações sobre o *mensalão* continuam a render frutos judiciais e políticos até o presente momento, isto é, 2012. Pela Figura 1, a desestabilização provocada, pela denúncia do esquema, apresentou lampejos de superação, em 2009, apesar do novo atraso no ano seguinte. Como mostra a Figura 1, a desarticulação política de 2005 impactou na volatilidade dos anos seguintes. Essa desarticulação teve resposta na forma de alterações no devido processo legislativo orçamentário do Congresso Nacional brasileiro.

O exame e a emissão de parecer acerca das leis orçamentárias, dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais e das contas prestadas pelo Presidente cabem a uma comissão mista permanente. Tal parecer é submetido ao Plenário do Congresso Nacional, reunido em sessão conjunta. Todavia, as alterações no Plenário são mínimas. Então, uma das respostas do sistema político foi a alteração das regras regimentais do Congresso pertinentes à aprovação orçamentária na comissão mista permanente. Tais alterações aumentaram o controle das lideranças congressuais brasileiras sobre a comissão mista e o devido processo legislativo orçamentário.

Na Argentina, houve atrasos na aprovação da lei orçamentária, entre 1999 e 2002, e em 2005 e 2006. O primeiro período marcou a perda da presidência da República pelo Partido Justicialista e a crise da mudança do regime cambial, com renúncias seguidas de vários Presidentes. O segundo momento, em meados da década de 2000, foi de embates do Presidente Néstor Kirchner e seu projeto político.

Em outubro de 2001, houve a renovação completa do Senado argentino, visando à adoção do regime de mandatos parlamentares previsto na reforma constitucional de 1994. Nessa renovação do Senado nacional argentino, o Partido Justicialista obteve quarenta dos 72 assentos (56%) do Senado Federal. Após os dois mandatos seguidos de Carlos Menem, o Partido Justicialista perdera as eleições presidenciais de 1999. Nos desdobramentos da crise política que acompanhou o fim do regime cambial de paridade entre o peso argentino e o dólar, ocorrida no início de 2002, o Partido, retomou a Chefia do Poder Executivo nacional, com a indicação do então Senador Eduardo Duhalde.

Antes de 2001, os dois senadores argentinos eram eleitos pelas respectivas legislaturas provinciais (JONES, 2001). Desde então, um terço do Senado está sujeito à renovação pelo voto popular em lista fechada a cada dois anos. Assim, em 2005, houve renovação de um terço do Senado, incluindo a Província de Buenos Aires, o maior colégio eleitoral daquele país. Em 2004, já sob a Presidência de Néstor Kirchner, houve um rearranjo político e fiscal da União com as unidades políticas subnacionais. Novas dificuldades transpareceram no atraso da aprovação do projeto de lei orçamentária, entre 2005 e 2007, que foram superadas em 2008 e 2009, quando as leis orçamentárias foram aprovadas mais de um mês antes do início do ano.

Assim, os atrasos na tramitação do projeto de lei orçamentária anual indicam a existência de empecilhos, colocados pelos agentes legiferantes, como forma de obtenção de acordos específicos. A tramitação desses projetos, na Argentina, não se diferencia do rito das demais leis, exceto pela celeridade com que foram aprovados no Senado. Tal celeridade sugere pouca deliberação, percepção confirmada, oralmente, por servidores daquela Casa ao Autor da tese.

The average time elapsed in budget approval is 87 days. [...] The Lower Chamber used, on average, 84% of the total time to analyze, modify and approve the corresponding budget. The Senate approved the budgets within 14 of receiving them (ABUELAFIA et al., 2005, p. 23-24).

Sendo o conflito parte importante do fascínio exercido pelas políticas legislativas (KREHBIEL, 1991), as lideranças partidárias do Congresso brasileiro atuam como elo e agentes das barganhas no acesso aos recursos coletivos. Cabe às lideranças ressignificar e reinterpretar os sinais emitidos pelos agentes relevantes e validar, operacionalmente, as divisões ou clivagens do mundo social nas regras regimentais. Tal conflito depende não apenas do número de parlamentares, mas também do grau de alinhamento ideológico entre os agentes relevantes e dos incentivos para observância dos prazos de tramitação. No caso dos projetos de lei orçamentária anual argentinos, os eventuais acordos partidários tenderam a consolidar-se na Câmara dos Deputados, por onde o Poder Executivo iniciou a tramitação legislativa desses projetos.

Essa disposição dos incentivos regimentais esteve conforme com a tradição de um Senado, cujos membros eram eleitos de forma indireta, até o início deste século. Os

Senadores dependiam das lideranças partidárias duplamente. Uma demanda consistia na sua inclusão na lista eleitoral. Outra demanda era pelo apoio, junto aos legislativos provinciais, que elegiam a representação senatorial.

As verbas e as concessões federais foram negociadas, na Argentina, de forma mais velada do que no Brasil. Os conflitos políticos do Congresso argentino, foram resolvidos dentro dos partidos, de forma menos pública do que aqui. Os acordos, em favor das províncias (JONES, 2001), sobre as autorizações orçamentárias, ocorreram: (a) no Executivo, antes do envio do projeto ao Congresso, (b) na Câmara de Deputados, primeira casa legislativa por que passa o projeto ou no (c) no Executivo, depois da aprovação do Legislativo, ao tempo da execução ou do pagamento.

Tais incentivos relativizaram a noção de que as emendas orçamentárias individuais não são usadas, na Argentina, como instrumento de coordenação da base de apoio parlamentar.

A unidade partidária na Argentina tradicionalmente supera a casa dos 98%, e os líderes argentinos alcançam esse alto padrão de unidade de voto sem acenar com promessas de verbas para fins clientelistas nem com as importantes concessões que ocorrem no Brasil (AMES, 2003, p. 241).

No Brasil, os custos da autonomia parlamentar apareceram na forma de óbices criados pelas lideranças partidárias para a visibilidade política desse parlamentar. Essa estrutura de incentivos está diretamente relacionada à lista aberta, que estimula o culto à imagem individual, como forma de diferenciação perante os eleitores. Tais incentivos determinaram as mudanças regimentais da comissão mista, no Congresso Nacional brasileiro, de modo a diminuir os custos de controle das lideranças congressuais sobre os demais parlamentares e a aprovação das políticas orçamentárias.

Nesse sentido, as reformas regimentais brasileiras mais recentes reafirmaram o controle exercido pelas lideranças partidárias congressuais sobre o processo de intermediação com o Executivo. Apesar da existência de instituições permanentes, além de assessorias especializadas, para a deliberação e a emissão de pareceres nas questões orçamentárias, as mudanças regimentais confirmaram a preferência dos agentes relevantes pela centralização do controle da agenda legislativa orçamentária.

[...] a estratégia de execução orçamentária utilizada pelo Executivo Brasileiro no período pós-1988 é fundamental para explicar por que parlamentares da coalizão devem, em tese, defender limites ao emendamento, a organização centralizada da Comissão Mista de Orçamento e o Orçamento Autorizativo. Os parlamentares da oposição, por sua vez, devem defender emendamento ilimitado, a descentralização da comissão orçamentária e o Orçamento Impositivo. (PRAÇA, 2010, p. 194)

A Resolução n. 1, de 2006, resposta institucional à desestabilização das relações da coalizão governamental, que se seguiu ao *mensalão*, impediu a recondução dos membros da comissão mista de um ano para outro e reduziu o seu número de 84 (21 Senadores e 63 Deputados) para quarenta (dez Senadores e trinta Deputados).

A Resolução estabeleceu ainda um sistema de rodízio anual nos principais cargos, incluindo os relatores das leis orçamentárias. Todas essas medidas reafirmaram a importância de estratégias políticas denunciadas pelos constituintes originários.

Muitos setores parlamentares tendem a resistir a essa responsabilidade [pelo desempenho do setor público], que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. [...] Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de 'vereadores federais', cujo grau de eficácia [distributiva] condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas conseguir subsídios. [...] Seria politicamente mais fácil continuar empenhando-se individualmente (ou em pequenos grupos) junto ao Executivo para 'arrancar' este ou aquele subsídio, sem assumir a responsabilidade pública por sua criação e seu financiamento. [...] Assim, para alguns setores do Legislativo, é inconveniente assumir na totalidade as novas funções na área das finanças públicas; para eles, melhor será o Legislativo continuar como poder reivindicante e deixar o desgaste para o Executivo. (SERRA, 1994 [1989], p. 18-20)

A associação entre as reformas regimentais relativas à tramitação das leis orçamentárias e a crise de 2005 precisa ser enfatizada. Ames (2003) justificou o empenho individual parlamentar, com base nos incentivos da conexão eleitoral, mormente a lista aberta. Todavia, as mudanças de normas regimentais, na tramitação das leis orçamentárias, no Congresso brasileiro, ampliaram as capacidades de

coordenação parlamentar por intermédio das lideranças partidárias e das emendas parlamentares, como indicaram Figueiredo e Limongi (1999).

Na Argentina, tais questões foram definidas pela inclusão e posição dos candidatos na lista eleitoral. Não há incentivos para a especialização dos agentes nem das instituições legislativas ligadas a temas específicos como em outros países. "[...] *they [legislators] specialize because, given the constraints they face in the legislature, specialization is the best way to achieve their political goals (typically, to get reelected)*" (KREHBIEL, 1991, p. 264). Assim, o controle da agenda legislativa orçamentária, nos Congressos de Brasil e Argentina, usa diferentes mecanismos e instituições para desestimular a especialização individual do parlamentar, em que pesem os incentivos para tanto decorrentes da lista eleitoral aberta.

1.4.2 Restrições ao poder de emenda orçamentária

A Constituição brasileira veda ao Legislativo o aumento das despesas dos demais Poderes e a anulação das autorizações sugeridas pelo Executivo para: despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais aos demais entes federativos. O serviço da dívida abrange os fluxos financeiros de amortização dos capitais emprestados e pagamentos dos juros e das outras despesas incidentes sobre as operações de crédito. Assim, a despesa com pessoal, a dívida pública e as transferências constitucionais são domínios orçamentários do Poder Executivo. No Brasil, a comissão mista que examina e emite parecer acerca das leis de natureza orçamentária e das contas prestadas pelo Presidente da República também aprecia os planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento.

Existem restrições de conteúdo, nas leis orçamentárias anuais brasileiras, que não podem extrapolar a previsão da receita, a fixação da despesa e as autorizações para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito (BRASIL, 1988). As disposições diferentes dessas são encaminhadas para as leis de diretrizes orçamentárias anuais. Se apresentarem bons resultados, tais disposições podem ser positivadas em leis de política fiscal com caráter perene.

As diretrizes orçamentárias brasileiras foram uma inovação da Constituição de 1988. Entre outros conteúdos, elas fixam as metas de resultado fiscal e evidenciam os riscos fiscais. Os constituintes brasileiros esperavam que a nova arquitetura

constitucional – especialmente, a perenidade da comissão mista de orçamentos e as diretrizes orçamentárias – qualificasse a participação dos legisladores, nas políticas públicas orçamentárias, com impactos sobre as autorizações de alocação dos recursos nas demais políticas públicas.

[Com a nova Constituição,] Abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável dos parlamentares no processo decisório. Ao mesmo tempo, procurou-se fortalecer e ampliar a capacidade do Congresso, para desempenhar suas novas tarefas, mediante a instituição de uma Comissão Mista Permanente (Câmara-Senado), que deverá equipar-se para apreciar a LDO, analisar e preparar os pareceres, sobre os projetos de leis orçamentárias e as emendas apresentadas, acumulando know-how e memória sobre o assunto. [...] A vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado em seu poder de iniciativa, sobre despesa e fixação de prioridades. Com o novo texto [constitucional], especialmente graças à Lei de Diretrizes Orçamentárias, essa preocupação não mais se justificaria, tendo sido, por isso, rejeitada mais de uma dezena de emendas propondo vinculações. (SERRA, 1994 [1989], p. 10 e 13)

Todavia, tais expectativas não se confirmaram. A comissão mista não estimula a especialização dos legisladores brasileiros, devido ao seu rodízio compulsório anual, e a vinculação ainda aparece como um desafio de esfinge, indicando as limitações congressuais na fixação de prioridades. Ambas as situações reforçaram a centralização dos processos decisórios nas lideranças partidárias legislativas e no Executivo. Nesse sentido, o caráter autorizativo do orçamento brasileiro continua controverso.

A estabilidade do Orçamento Autorizativo ao longo de vinte anos da democracia brasileira pós-Constituição é paradoxal se considerarmos que a barganha política possibilitada pelo Orçamento Autorizativo em torno de emendas orçamentárias encontra fortes críticos acadêmicos (Pereira e Mueller 2004) e na burocracia (Pontes Lima 2003) e que a idéia de implementar o Orçamento Impositivo é recorrente na pauta de reformas orçamentárias no país. (PRAÇA, 2010, p. 161)

No projeto de lei orçamentária para 2010, as alterações congressuais foram mínimas: 2% de acréscimo. Seguindo o argumento desenvolvido por Figueiredo e Limongi (2008), a rigidez orçamentária limitaria as escolhas dos Poderes Executivo e Legislativo. Vale ainda mencionar que houve redução de 0,3%, no valor do projeto de

lei orçamentária para 2009, contrariando as expectativas de que o Congresso brasileiro sempre aumenta a receita estimada para acomodar acréscimos de despesas.

A propósito, pela Tabela 1, houve eficiência crescente do sistema de emendas parlamentares, evidenciada pelo percentual das emendas aprovadas sobre as solicitadas. Não obstante, o percentual das emendas apresentadas e aprovadas pelo Congresso ainda foi irrisório ante o total versado nas leis orçamentárias pelo Poder Executivo.

TABELA 1 – Emendas orçamentárias no Congresso brasileiro

item	2006	2007	2008	2009	2010	2011
quantidade de emendas	8268	8621	8822	9619	10018	9803
(1) valor solicitado (R\$ bilhões correntes)	78,2	77,6	79,4	62,6	68,9	72,1
(2) valor aprovado (R\$ bilhões correntes)	9,9	10,9	15,4	16,2	22,5	24,0*
(3) % eficiência da solicitação (2/1)	13%	14%	19%	26%	33%	33%
(4) valor do projeto de lei (R\$ bilhões correntes)				1585,1	1738,4	1940,6
(5) valor da lei orçamentária anual (R\$ bilhões correntes)				1581,5	1771,1	
(6) % deliberado no Congresso (1/4)				3,9%	4,0%	3,7%
(7) % eficiência da deliberação (2/5)				1,0%	1,3%	

Fonte: elaboração própria, com base em Guimarães e Oliveira (2010) e Argello (2010). * estimado

A Tabela 1 corroborou o argumento de Pereira e Mueller (2003), sobre a crescente importância do processo orçamentário para a solução dos conflitos das conexões eleitorais e legislativa. Afinal, a taxa de aprovação das emendas solicitadas vem aumentando, juntamente com o acirramento do controle das lideranças sobre a comissão mista. Portanto, é racional os parlamentares seguirem as lideranças, pois ser indisciplinado pode ter elevados custos políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A Tabela 1 evidenciou ainda que, em 2009 e 2010, apenas 4% do projeto de lei foi objeto de emendas no Congresso, sendo que, ao final, houve a alteração de menos de 1,5% da LOA. Assim, mais de 95% dessas leis orçamentárias passaram sem qualquer emenda dos congressistas. Figueiredo e Limongi (2008) lembram que a agenda do Executivo brasileiro também é fragmentada e compartilhada, pelos membros do Legislativo, com o fortalecimento das lideranças partidárias. "Assim o partido que recebe uma pasta passa a ser responsável pela formulação e implementação da política na área de competência do seu ministério" (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 153).

Nesses casos, a escala das barganhas políticas muda, substancialmente, pois a proposta do Executivo representa a agenda temática da coalizão no governo. Segundo o

então Relator-geral do projeto de lei orçamentária para 2011, o montante emendado, em 2010, correspondeu a três quartos do valor destinado a cobrir o resultado negativo do Banco Central (ARGELLO, 2010).

Assim, o montante total das emendas parlamentares aprovadas na lei orçamentária para 2010 foi de menos de um quarto do valor das despesas atribuídas ao resultado negativo do Banco Central. Vale lembrar que, por definição legal, a autoridade monetária interage apenas com os integrantes do sistema financeiro, que foram os destinatários dessas rendas provenientes do erário. A ausência de demonstração orçamentária da cobertura dos resultados patrimoniais negativos do Banco Central argentino não impede que ocorram transferências de renda similares entre a administração pública e os agentes financeiros daquele país.

A reformulação da classificação por funções ou finalidades, em 2000, marcou inflexões importantes do sistema político nacional brasileiro. A consolidação da hegemonia fiscal da União diminuiu a importância política dos entes subnacionais (LOUREIRO, 2008). Ao mesmo tempo, foi extinta a Função *Desenvolvimento Regional*, que conferia visibilidade às questões federativas do ponto de vista orçamentário dos gastos classificados por finalidades ou funções. A sua extinção aumentou a opacidade dos vínculos federais com os entes subnacionais, embora a redução das desigualdades regionais seja um dos objetivos fundamentais da República Federativa expressos pela Constituição Federal brasileira.

Nessa reforma de 2000, surgiu a Função *encargos especiais*, contendo os gastos da administração pública sem contrapartida direta em bens e serviços prestados no mesmo ano em que figuraram no orçamento. Assim, os fluxos de pagamentos aos agentes do sistema financeiro, incluindo o Banco Central, foram segregados dos demais gastos. Dessa maneira, a reformulação do rol de funções incluiu a representação de algumas forças políticas, como os mercados financeiros, e excluiu outras, a exemplo dos entes subnacionais, das pautas e das agendas políticas brasileiras representadas pelos orçamentos.

Na Argentina, as emendas parlamentares foram menos expressivas do que no Brasil. "*In four out of the nine years studied, these changes were lower than 0,5% of the budget in absolute value, and in two more, they were below 2%*" (ABUELAFIA *et al.*,

2005, p. 26). Para Abuelafia *et al.* (2005), o Congresso argentino desempenha papel secundário no processo orçamentário por falta de incentivos legislativos.

Cumprir ainda mencionar os superpoderes orçamentários do Executivo federal, que impõem limites institucionais às emendas parlamentares no Congresso Nacional argentino (LODOLA, 2010). Em 1989, Carlos Menem (Presidente) e Eduardo Duhalde (Vice), ambos do Partido Justicialista (Peronista – PJ), foram eleitos para sucederem o então Presidente, Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical (UCR), que conduziu a transição do regime militar à democracia. Em 1991, visando à recuperação da economia argentina, o Congresso sancionou a Lei de Conversibilidade (Lei n. 23.928), que estabeleceu a paridade com o dólar e vigorou até 2002, sob a Presidência de Duhalde.

Tal reformulação foi acompanhada da Lei n. 24.156, de 1992, cujo art. 1º "[...] *establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional*" (MECON, 2008). Essa arquitetura institucional sofreu modificações de relevo apenas no presente século. Até 1992, o Congresso argentino detinha poderes ilimitados de emendas orçamentárias (LODOLA, 2010).

Uma das mudanças de 1992, na legislação de finanças públicas, exigiu a identificação das fontes de receitas para o aumento das despesas. Sem uma estrutura própria para essa identificação, os congressistas dependem das informações prestadas pelo Poder Executivo. Ademais, ficaram prejudicadas a individualização do *credit claiming* parlamentar e as possibilidades de contestação do domínio das demais lideranças regionais e partidárias. "*In addition to be restricted in their scope, legislative amendments to the annual budget are not identified with a number or the name of the legislators who proposed them*" (LODOLA, 2010, p. 97).

Em 1991, renunciou o Vice-Presidente da Nação, Eduardo Duhalde. Dado que o Vice-Presidente acumula as atribuições de Presidente da Câmara Alta, entre dezembro de 1991 e maio 1995, o Senado foi dirigido por presidentes provisórios, escolhidos pelos pares. O mesmo ocorreu, em 2000, com a renúncia do então Vice- Presidente, Carlos Alvarez. Novamente, entre outubro de 2000 e maio de 2003, presidentes provisórios exerceram a direção do Senado argentino.

Em 1993, Menem e Alfonsín, agora representando o principal partido de oposição, reuniram-se em Olivos, a residência presidencial, secretamente, para discutir temas de relevância política numa futura reforma da constituição argentina. A reforma

constitucional de 1994 criou a Chefia do Gabinete de Ministros, cuja direção permaneceu submetida à discricionariedade presidencial e cujos poderes, especialmente, os de mudanças nas autorizações orçamentárias, aumentaram com o correr dos anos e as alterações posteriores no ordenamento jurídico argentino.

Essa espécie de ministro coordenador tem funções de harmonização dos procedimentos e das políticas, no âmbito do Executivo, e é o agente responsável pela preparação e pelo envio do orçamento argentino ao Congresso (PETREI; RATNER; PETREI, 2005).

A reforma constitucional de 1994 também aumentou o número de Senadores de 48 para 72, ou seja, de dois para três por província, sendo o terceiro destinado ao segundo partido, em número de votos. Com isso, elevou-se a sobre representação senatorial das províncias menos povoadas, com menor potencial econômico e maior sensibilidade às barganhas políticas em troca de recursos federais. Essa reforma permitiu ainda a reeleição do Presidente, vedada pela Constituição de 1853, e reduziu o seu mandato de seis para quatro anos. Assim, Menem reelegeu-se Presidente da Argentina, em maio de 1995, com apoio de praticamente metade dos 82% dos eleitores habilitados que votaram.

Além dessas, outras mudanças constitucionais aumentaram as prerrogativas do Presidente. Uma delas foi a constitucionalização da edição dos decretos de necessidade e urgência (*decretos de necesidad y urgência*) pelo Presidente, similares às medidas provisórias brasileiras, mas sem a exigência de revisão dos efeitos jurídicos pelo Legislativo (LEVISTKY; MURILLO, 2005). Outra dessas reformas constitucionais consistiu na faculdade de promulgação da parte não vetada dos projetos de lei. Isso permitiu que o veto parcial do Poder Executivo fosse aplicado a termos isolados do texto legal, abrindo a possibilidade de o Presidente mudar o sentido das disposições aprovadas pelo Congresso. Pela situação anterior, o projeto deveria voltar integralmente ao Legislativo, para a deliberação sobre o veto. Uma terceira mudança consistiu na faculdade de o Congresso efetuar delegações legislativas ao Poder Executivo, procedimento vedado pelo texto constitucional anterior.

Em 1995, configurou-se um padrão de insustentabilidade nos resultados de curto prazo federais argentinos. Entre 1999 e 2001, a falta de recursos do erário federal exigiu a contratação de empréstimos para o pagamento de despesas de custeio da

administração pública federal. Os resultados correntes negativos, na política orçamentária federal argentina, persistiram, até 2001, quando atingiram os piores indicadores de sustentabilidade da série examinada.

O discreto déficit corrente, pelo critério de movimentação financeira, já em 1996, tem relação direta com o ciclo eleitoral e os acordos regionais: "[...] o impacto relativo mais forte sobre o desempenho eleitoral peronista, nas eleições legislativas de 1995, veio dos aumentos em gastos discricionários para as províncias" (GIBSON; CALVO; FALLETI, 2003, p. 118). Contudo, os recursos para tais gastos nem sempre constavam de imediato dos orçamentos aprovados pelo Congresso nacional argentino.

Furthermore, several agreements involve payments that are not even included in the budget. For example, during the Menem administration, the funds and trusts that were outside the budget such as the Fondo de Desequilibrio Provincial (provincial disequilibria fund) and the Aportes del Tesoro Nacional (ATN – National Treasury funds) were the main tools used to buy political support for the economic reforms. During the Duhalde administration, and in the first part of Kirchner's, the main tools to buy political support were the renegotiation of provincial debts, and the deficits of the non-transferred pension systems. (ABUELAFIA et al., 2005, p. 22)

Os superpoderes do Chefe do Gabinete de Ministros determinaram que, informalmente, seja estipulado o valor sujeito à negociação dos congressistas com o Ministro da Economia (LODOLA, 2010). Os excessos são vetados. Formalmente, por delegação legislativa, esse Chefe pode aumentar os gastos e alterar as despesas, durante a execução, prescindindo de novas autorizações do Congresso argentino.

Ademais, os decretos de necessidade e urgência, instrumentos legislativos próprio do Chefe do Poder Executivo, similares ao instituto da medida provisória brasileira, permitiram alterações substanciais nas dotações orçamentárias. Em 2004, por exemplo, tais decretos elevaram os gastos previstos em dez por cento do montante aprovado pelo Congresso. *"As a consequence of this structure of incentives, nothing of any great importance occurs at the budget approval stage, and relatively few congressional modifications are included in the final draft"* (LODOLA, 2010, p. 100).

Como o apoio parlamentar continuou sendo imprescindível para a estabilidade do projeto de poder capitaneado pelo Chefe do Poder Executivo, a troca das alocações

de recursos por esse apoio ocorreram no momento da execução orçamentária. O menor número de agentes relevantes, na etapa da elaboração orçamentária argentina, conduziu à menor credibilidade dos acordos intertemporais naquele país em relação ao Brasil.

Assim, as mudanças de métricas, promovidas nas apresentações das ofertas de políticas públicas, coincidiram com as tentativas de consolidação de novos arranjos políticos, muitas vezes, mas nem sempre, acompanhados de crises fiscais nacionais. Posto de outra forma, no Brasil e na Argentina, as mudanças nas definições das classificações orçamentárias por funções atenderam as necessidades estratégicas das respectivas coalizões federais com epicentro nos respectivos Poderes Executivos.

1.5 Transparência fiscal e qualidade do gasto público

A representação política consiste num processo circular, suscetível a fricções, entre as instituições e as práticas sociais (URBINATI, 2006). A transparência das escolhas públicas é um dos atributos explicitamente considerados na mensuração da qualidade dos sistemas políticos democráticos representativos (DIAMOND; MORLINO, 2005). Tal transparência contribui para a redução dos custos transacionais e inclui a exigência de que a informação pública seja apresentada de maneira a facilitar a análise das políticas públicas e a promover a *accountability* (IMF, 2007).

Os indicadores de responsividade prestigiam as demandas democráticas pela melhoria da qualidade dos gastos públicos e pelo aumento do benefício social decorrente das escolhas públicas (LOPES, 2007). O aumento da transparência parece ser o meio adequado de fortalecimento das práticas deliberativas conducentes a esses resultados pela via democrática. Nesse sentido, a transparência viabiliza a realização do imperativo moral de bem comum partilhado pela comunidade (ARROW, 1963).

1.5.1 Transparência fiscal

A transparência fiscal incorpora o compromisso com a evidenciação do futuro, tanto quanto do passado, assim como a capacidade de o destinatário compreender a informação disponível e ser capaz de cotejá-la com informações similares de outros países (IMF, 2007). A informação disponível deve propiciar suficiente entendimento,

para que representantes e representados não sejam iludidos ou induzidos a decisões equivocadas por representações enganosas.

Fiscal transparency is defined in this paper as openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities—whether undertaken inside or outside the government sector— so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications. (KOPITS; CRAIG, 1998)

A transparência abrange, entre outros itens, a divulgação de um orçamento cidadão, que expresse as principais propostas de políticas orçamentárias e os respectivos fundamentos econômicos de forma compreensível para a população (IBP, 2011). A proposta do orçamento cidadão é tornar compreensíveis as escolhas públicas versadas nos orçamentos, mesmo para quem não detenha conhecimento especializado. Dos 94 países, cujas práticas orçamentárias foram pesquisadas, em 2010, apenas dezesseis elaboraram e divulgaram, publicamente, um orçamento cidadão, ou seja, um em cada seis países pesquisados (IBP, 2011).

Contudo, não se averiguou a efetividade da divulgação, isto é, a relevância e a confiabilidade das informações desses orçamentos cidadãos, para a deliberação popular e as políticas públicas legislativas e orçamentárias.

O Fundo Monetário Internacional restringe a exigência do orçamento cidadão à elaboração e à discussão legislativas das propostas orçamentárias, como se a execução e o pagamento não trouxessem novos desafios do ponto de vista da representação política. Nesse particular, as demandas internacionais por transparência não problematizam as reformulações dos orçamentos promovidas pela execução orçamentária e pelo efetivo adimplemento dos gastos autorizados, ou seja, o pago.

A percepção da falta de correspondência entre o orçamento e as ações adotadas pelos agentes públicos predispõe os indivíduos ao afastamento da arena política formal. Nessa situação, as manifestações e as soluções das demandas individuais por acesso aos bens coletivos ocorrem mediante mecanismos menos formais, a exemplo dos arranjos

clientelistas e personalistas. Assim, Giacomoni (2005) sugere que se amplie o círculo de agentes aptos à participação também na programação financeira de desembolso, tradicionalmente, afeta apenas ao Poder Executivo. Isso transformaria a base social – a população – de objeto em instância solidária na execução do planejamento, ou seja, na concretização das expectativas coletivas.

A transparência orçamentária brasileira inclui o "incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (BRASIL, 2000, art. 48). Além disso, cumpre às administrações governamentais darem pleno conhecimento das informações sobre as execuções orçamentária e financeira, mediante divulgação em meios eletrônicos de acesso público, e facultarem o acompanhamento da sociedade em tempo real. A título de transparência, cumpre a todas as unidades federadas adotarem sistemas integrados de administração financeira e controle, que atendam os padrões de qualidade estabelecidos pelo Poder Executivo federal.

A Lei n. 25.917, de 2004, que definiu um regime de responsabilidade fiscal e estabeleceu a elaboração de orçamentos plurianuais federais e provinciais, exigiu a transparência dos dados orçamentários argentinos na internet. Antes dela, a Lei n. 25.152, de 1999, regulou a administração dos recursos públicos e definiu transparência como "[...] *la exposición exhaustiva, periódica y sistemática de toda información fiscal relevante*" (ONP, 2008, p. 191).

A relevância das informações pode ser mensurada pela sua capacidade de alterarem ou confirmarem o curso das decisões (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999). Se a informação divulgada não afeta os processos deliberativos e decisórios, ela é irrelevante e a sua divulgação não atende as definições internacionais e legais argentinas de transparência. Dessa maneira, os conteúdos e as formas de divulgação selecionam os públicos para os quais a informação é mais relevante.

Based on the underlying accountability relation, the accountee has a certain right to know; at the same time, the accountant has a right to protect privacy. More information about the accountant is not necessarily better. It is perhaps better from the standpoint of the accountee but not necessarily from the overall accountability relation. Subjective information can seriously damage the interest of the accountant, even if it is highly useful to the accountee. (IJIRI, 1983, p. 75)

Nas democracias representativas, os mecanismos de objetivação das informações a serem prestadas pelos agentes públicos também se sujeitam à deliberação popular. Contudo, a delegação de atribuições do Poder Legislativo para que o Poder Executivo elabore e aplique as regras definidoras das prestações de informações públicas gera conflitos de interesses. A propósito, a disponibilidade das regras de divulgação por uma das partes constitui uma das diferenças entre as *accountabilities* política e privada (URBINATI, 2006; STOKES, 1999, 2001; STEWART, 1984).

1.5.2 Orçamentos cidadão, dados abertos e acesso à informação pública

As propostas do orçamento cidadão e do orçamento participativo diferem entre si. O orçamento cidadão consiste numa apresentação não-técnica do orçamento, que possibilita a qualquer pessoa – inclusive a não especializada – o entendimento dos planos de um governo para obter ou criar receitas e gastar os recursos públicos disponíveis (IBP, 2011). O orçamento participativo compartilha parte das escolhas públicas com a população mediante mecanismos de democracia direta (SANCHES, 2004).

Ambos buscam o aumento da visibilidade e o fortalecimento da vontade popular pela legitimação deliberativa das escolhas públicas no orçamento cidadão. Contudo, o orçamento cidadão amplia os espaços deliberativos, enquanto o orçamento participativo reduz a discricionariedade dos agentes públicos na realização das escolhas públicas.

Os efeitos das alterações no planejamento ao longo da execução também diferem. Na escala macro do orçamento cidadão, tais alterações podem ser irrelevantes para as expectativas de representantes e representados. No contexto do orçamento participativo, no entanto, as alterações de montantes relativamente pequenos podem ocasionar impactos importantes nas expectativas mais focalizadas acerca das aplicações dos recursos públicos.

Dadas as exigências de transparência e disponibilidade e acesso à informação pública, a modelagem analítica do exame da responsividade democrática e os testes pertinentes empregados pela tese usaram os dados disponíveis na internet, em harmonia ainda com o conceito de dados abertos.

Dados abertos governamentais são dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras. (W3C BRASIL, 2011)

Conforme a diretriz dos dados abertos, a fonte dos dados das sessões legislativas foram as respectivas páginas de internet dos Senados brasileiro e argentino (SF, 2010, 2011; HSN, 2010). O cotejo desses dados indicou impropriedades, como a ausência de arquivos correspondentes às sessões ocorridas ou à presença de arquivos ilegíveis ou equivocados no seu conteúdo. Também surgiram diferenças, entre os dados orçamentários brasileiros divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e os divulgados pela Câmara de Deputados.

O caráter deliberativo e a natureza contingencial dos dados abertos governamentais ficaram evidentes, pelo diálogo estabelecido entre o Autor da tese e os órgãos responsáveis, pelas divulgações desses dados. Tal diálogo resultou na alteração de dados oficiais disponíveis na internet em ambos os Países. Assim, a construção deliberativa das informações prestadas pelos agentes públicos acerca do seu mister comprovou os méritos da opção da pesquisa pela abordagem com os dados abertos.

No Brasil, a Lei n. 12.527, de 2011, regulou a garantia do acesso às informações produzidas ou coletadas pelas administrações públicas de todas as esferas federativas. As informações públicas foram definidas, pela Lei n. 9. 507, de 1997, como aquelas passíveis de transmissão a terceiros ou de uso não privativo do órgão ou da entidade produtora ou depositária.

A Argentina não possui uma lei nacional que regulamente a previsão constitucional do direito ao acesso às informações públicas. O Decreto n. 1.172, de 2003, firmado por Néstor Kirchner, disciplina o tratamento conferido às solicitações de informações apenas no âmbito do Poder Executivo federal.

Segundo o Decreto presidencial, a finalidade do acesso à informação pública é promover a efetiva participação cidadã, isto é, a representação política substancial e a inclusão social. Além disso, o caráter público das informações produzidas ou obtidas é restrito aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal argentino e a entes privados beneficiários ou gestores dos recursos federais.

Os exemplos comparados das leis de informação pública no Brasil e na Argentina demonstra que a elevada assimetria informacional foi induzida e reproduzida pelo ordenamento jurídico dos dois Países. Nesses casos, aumentou a importância de heurísticas informacionais baseadas nos orçamentos públicos e na atuação dos parlamentares a exemplo do exame de responsividade democrática ora proposto.

A mensuração da responsividade democrática permite a identificação da exclusão decorrentes da indisponibilidade e da falta de acesso às informações públicas relevantes para a adequada formação de preferências individuais e coletivas. Mas existem formas mais sutis de exclusão, baseadas nas definições de reconhecimento subjacentes às categorias sociais empregadas que também são identificadas pelo exame da responsividade democrática dos sistemas políticos. Considerando as expectativas sobre a qualidade da representação política, os representantes e os representados podem ter visões muito diferentes da qualidade e da coerência da representação política.

1.6 Objetivo, questões e recortes do objeto da pesquisa

Visando à averiguação do relacionamento, entre a representatividade das políticas públicas e a responsividade eleitoral, Stokes (1999, 2001) analisou o cumprimento dos programas partidários em vários países latino-americanos. Ela cotejou as promessas efetuadas ao longo das campanhas eleitorais com as políticas exercitadas durante os mandatos recebidos. Assim, o recorte teórico-metodológico daquele cotejo enfatizou o ciclo eleitoral, isto é, os períodos que antecederam e sucederam as eleições.

Embora compartilhe da responsividade democrática como objeto de estudo, esta tese utilizou recortes metodológicos diferentes do seguido por Stokes (1999, 2001). O presente exame de dois sistemas políticos latino-americanos verificou o grau de congruência, entre as saliências temáticas das pautas de demandas nacionais das populações e de públicos brasileiros e argentinos, inclusive das elites parlamentares dos respectivos Senados nacionais, e os gastos orçamentários federais pertinentes.

Tal verificação visou ao cumprimento do objetivo de elaboração e aplicação de um modelo analítico de *accountability* e responsividade democráticas aplicável à América Latina. Dessa maneira, a primeira questão empírica levantada pela tese consistiu na identificação do grau de responsividade do Brasil de Lula e da Argentina

dos Kirchner às demandas populares e às elites parlamentares. A segunda pergunta correspondeu à averiguação de igualdade no tratamento de diversos públicos, caracterizados por diferenças categóricas. A terceira questão indagou sobre a endogeneidade das preferências reveladas pela população, pelas elites e pelos públicos, isto é, o quão autônomas teriam sido tais preferências em relação aos gastos orçamentários e financeiros.

Para cumprir com os seus objetivos e responder às questões formuladas, a tese averiguou a correspondência, entre as agendas de demandas populares e parlamentares e as ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras. As observações anuais dessas demandas e ofertas formaram um painel de dados que abrangeu o período de 2003 a 2009. A análise quantitativa desse painel subsidiou alguns dos testes das hipóteses, mediante a aferição da relevância e do sinal de parâmetros obtidos por regressão multivariada.

Assim, a tese examinou as associações entre a responsividade e a representatividade desses dois sistemas políticos democráticos latino-americanos. Ela dimensionou a ocorrência da responsividade democrática, ao longo do período 2003-2009, nas esferas federais brasileira e argentina para responder à seguinte questão geral de pesquisa: a quem as ofertas de políticas públicas orçamentárias e legislativas representaram, quando os resultados da *accountability* eleitoral sugeriram a satisfação das demandas populares por representatividade política?

Uma discussão mais específica desses conceitos ocorreu no próximo capítulo. Entrementes, vale lembrar que um dos oito critérios propostos por Dahl (1971) para a aferição das democracias consistiu na existência de instituições que sujeitem as políticas públicas aos votos e a outras expressões das preferências populares. A quantidade e a qualidade das informações disponíveis para a formação das expectativas e preferências individuais, assim como a legitimação das escolhas públicas, são essenciais para a relação democrática entre representantes e representados.

Contudo, os representantes estabeleceram as regras para a seleção, a coleta e a divulgação dessas informações. Isso os incentivou a induzirem expectativas favoráveis na população mediante vieses informacionais. Em contextos de assimetria de informações, os representantes podem ter sido representativos, mesmo que não responsivos, e vice-versa (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Ao mesmo tempo, a assimetria informacional favoreceu o uso estratégico do acesso às informações públicas, para a obtenção de benefícios pessoais, e ampliou as diferenças e as exclusões sociais. Nesse sentido, o desconhecimento das regras de atuação dos agentes públicos e dos verdadeiros motivos das suas decisões aumentou as suspeitas do mau uso das atribuições públicas como prática corriqueira desses agentes. Tal desconhecimento pode ser mensurado pelo grau de responsividade democrática.

Stokes (1999, 2001) frisou que a adoção de políticas públicas diferentes ou antagônicas às defendidas ao tempo das eleições evidencia as limitações dos incentivos institucionais dos sistemas políticos para a redução das assimetrias de informações relevantes. As informações são relevantes, quando confirmam ou alteram as expectativas dos seus usuários.

Assim, a contínua dissociação entre as justificações e as práticas dos agentes públicos eleva os custos das transações sociais e revela a fragilidade das instituições políticas democráticas. As incertezas com respeito aos verdadeiros motivos das escolhas públicas, especialmente em situações de mudanças impopulares, deixam a população sem condições de distinguir a qualidade da representação política correspondente às escolhas públicas efetuadas (STOKES, 1999, 2001).

Dessa maneira, os sistemas políticos que incorporam mais incentivos para a busca da persuasão racional da opinião pública, mediante a disponibilidade de informações relevantes e confiáveis, induzem à redução dos custos transacionais relacionados às incertezas do processo político. Apesar da relevância da conexão eleitoral (MAYHEW, 2004), é duvidoso que as campanhas de divulgação promovidas pelos agentes públicos esclareçam de fato a população e melhorem a responsividade, a transparência e a *accountability* estritas de modo satisfatório. Então, a aferição ora proposta da responsividade democrática quantifica o grau de sintonia entre representantes e representados e dimensiona os custos transacionais induzidos pela conexão eleitoral no sistema político.

O detalhamento dos macrotemas – unidades analíticas qualitativas, associadas a variáveis categóricas – e a determinação das respectivas saliências temáticas – unidades analíticas quantitativas, dimensionadas em percentuais – permitiu a verificação da congruência entre demandas democráticas e ofertas públicas. O uso dessas métricas, que incluíram unidades analíticas mensuráveis em medidas ordinais em escalas absolutas,

evidenciou o caráter político das categorias de divisão do mundo social e viabilizou o cumprimento do objetivo e a solução das questões formuladas.

1.7 Estrutura da tese

Este capítulo apresentou o objeto da pesquisa e a sua relevância para a mensuração da qualidade da democracia, além das contribuições esperadas ao estoque de conhecimentos já existente. Na estruturação do restante dos elementos textuais da tese, seguem os capítulos teórico, empírico descritivo e do teste das hipóteses. A conclusão reflete os achados do trabalho, com as respostas às questões de pesquisa e aceitação ou a rejeição das hipóteses, e assegura o cumprimento do objetivo da tese. A conclusão indica ainda as limitações e os desdobramentos da pesquisa ora realizada.

A ausência de conectividade dos dados conflita com os preceitos dos dados abertos governamentais. Essa forma de restrição à responsividade, baseada na falta de correspondência qualitativa dos dados, é detalhada no terceiro capítulo. Outra forma de não correspondência, versada no quarto capítulo, remete à falta de congruência entre as variações de demandas populares, das elites e outros públicos específicos e as ofertas orçamentárias nos regimes democráticos. Esta última forma é a geralmente enfatizada por estudos similares de responsividade democrática.

A opção de apresentar os conteúdos mais descritivos da tese na forma de apêndices visou à clareza do texto principal, que se concentrou na apresentação das variáveis agregadas. Dessa maneira, os principais critérios de compactação e transformação dos dados nas informações processadas pela pesquisa, assim como os detalhes da formação das categorias analíticas qualitativas, estão detalhados nos elementos pós-textuais da tese.

2 CONTEXTO TEÓRICO

As seções deste capítulo versaram sobre a equivalência entre responsividade e representatividade e os vínculos entre responsividade, transparência e *accountability*. Ao final do capítulo, a apresentação das hipóteses antecipa, prepara e orienta as providências operacionais e analíticas adotadas nos próximos capítulos.

2.1 Responsividade ou representatividade democrática?

O exame da representação política comporta vários recortes teóricos e metodológicos. Para o presente estudo, importam os vínculos entre a responsividade e a representatividade democráticas. A responsividade democrática ocorre quando o processo político induz de modo consistente os agentes públicos a elaborarem e executarem as políticas públicas que os cidadãos querem (POWELL JR., 2005).

A responsividade consiste num processo complexo, que inclui vários elos. Ela é uma das justificações para a democracia. Enquanto isso, a representatividade consiste na atuação em prol dos demais (PITKIN, 1967), ou seja, em realizar escolhas públicas que sejam melhores para uma maioria de representados (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Existem diversos graus de correspondência, entre a responsividade e a representatividade democráticas. Do ponto de vista normativo, faltam respostas inequívocas a duas perguntas. Uma é se os representantes deveriam decidir e agir em harmonia apenas com os que os elegeram no distrito eleitoral ou com todos os que integram a jurisdição da função pública assumida. A outra é se cumpre aos representados atuarem conforme o demandado a cada momento pelos representados ou de modo mais autônomo e confiante na aprovação posterior.

O critério democrático da igual capacidade de influência individual traz desafios para a representação política. A estrutura básica das instituições representativas consiste na seleção periódica dos governantes e na deliberação popular contínua – mas não determinante para as decisões adotadas – acerca das políticas públicas (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Segundo Pitkin (1967), a responsividade regular e sistemática dos agentes públicos, assegurada por arranjos institucionais de longo prazo, é um requisito essencial da representação política. Assim, um governo deixa de ser representativo, quando o curso das suas ações não encontra amparo em maiorias (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999) ou no maior número possível de cidadãos (NORRIS, 2011). A consideração de tantas pessoas quanto possível parece ser o critério mais democrático (LIJPHART, 1999), ainda que a representação das maiorias exclua a das minorias.

Os governos representativos exigem aparatos institucionais capazes de lidar com as contínuas formulações e expressões das preferências dos representados. Eles também precisam demonstrar a harmonia da atuação dos agentes públicos com tais preferências e os casos em que houve bons motivos para não fazê-lo (PITKIN, 1967).

A busca pelo poder e o exercício da liderança política são compatíveis com a demanda por responsividade, até o ponto da manipulação que ameace a capacidade de os representados rejeitarem ou sugerirem outras políticas públicas. A popularidade dos regimes políticos serve como medida operacional do potencial de responsividade. Contudo, essa medida é parcial, pois a congruência entre as preferências populares e as escolhas públicas pode ser fruto de indução ou coerção, ou seja, esvaziada do conteúdo substantivo da representação política democrática (PITKIN, 1967).

Então, existe uma tensão permanente, entre os objetivos substantivos do governo representativo de atuar para os outros e os incentivos institucionais associados à obtenção desses objetivos. Estes últimos facultam o entendimento de que a representação política corresponde aos modos de atuação objetivamente observáveis nos representantes. Tal definição operacional e institucional de representação não pode ser dissociada da definição ideal. Sem o norte da atuação substantiva em prol dos outros, os a representação comportaria também a atuação voluntarista, arbitrária e irracional dos agentes, sob o ponto de vista do conjunto dos representados e das maiorias nos subsistemas que compõe os sistemas políticos democráticos (PITKIN, 1967).

2.1.1 Responsividade como medida da representação política

Para Soroka e Wlezien (2010, p. 10): "*The quality of representation should be indicated [...] by the extent to which representatives' actions are related to the*

preferences being represented". Contudo, há controvérsias na equivalência entre representação e responsividade.

A responsividade, a transparência e a *accountability* em sentido estrito constituem espécies da responsividade ampla. Para Weske (2009), esta responsividade abrange apenas uma parte da representação, que inclui, por exemplo, a dimensão de liderança dos agentes públicos. Então, mensurar a qualidade da representação democrática, apenas com base na responsividade conduziria a resultados enganosos, dado que responsividade e representação não seriam sinônimas (WESKE, 2009).

O trabalho seminal de Miller e Stokes (1963) também defendeu a diferença entre representação e responsividade democráticas. Esse trabalho identificou três condições do controle ou da influência dos eleitores, sobre os respectivos representantes políticos. Assim, o foco na congruência ou na aderência entre as preferências de representados e representantes abrangeria apenas uma parte da teoria e da pesquisa acerca da representação (EULAU; KARPS, 1977).

Todavia, a primeira dessas condições de controle dos mandatários políticos mostra-se incompatível com as noções atuais de democracia representativa e de representação substantiva ou virtual dos interesses difusos. Ela consiste no alinhamento entre as escolhas públicas realizadas pelos representantes e as preferências manifestadas ou percebidas apenas pelos respectivos eleitores, enquanto a representação virtual apresenta um escopo mais amplo e informal.

O protagonismo adquirido por atores da sociedade civil mediante o trabalho de *advocacy* compreende, mas dista de se reduzir à vocalização difusa de causas diversas, antes, desempenha também funções de intermediação perante o poder público na forma de representação virtual, ou seja, da defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicá-lhe preferências. (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 91-92)

Assim, a primeira das condições de controle dos representantes pelos representados, na forma definida por Miller e Stokes (1963), excluiria as tomadas de posição acerca das escolhas públicas realizadas com fundamento em fontes de preferências diversificadas. Essa condição exclui os efeitos da exposição dos representantes às pressões dos demais grupos sociais organizados.

Dessa maneira, Miller e Stokes (1963) declararam a incompatibilidade normativa, entre as tomadas de posição voltadas para outros públicos que não as bases eleitorais, a exemplo dos financiadores de campanha e dos cidadãos que não integraram o distrito eleitoral do representante. Entretanto, essa exigência não se concilia com os atributos inclusivos das democracias representativas (URBINATI, 2006).

Pela segunda condição de Miller e Stokes (1963), as atitudes e as posições adotadas pelo representante deveriam corresponder àquelas dos seus eleitores, ainda que de maneira imperfeita ou incompleta. Soroka e Wlezien (2010) distinguem a representação eleitoral da descritiva. A representação eleitoral vincula as votações às características do eleitorado representado, enquanto a representação descritiva equipara as características demográficas e pessoais dos representantes às dos seus representados.

Todavia, "*The quality of representation should be indicated not by shared belief, demographic proximity, or the accuracy of a vote-seat function, but by the extent to which representatives' actions are related to the preferences of those being represented*" (SOROKA; WLEZIEN, 2010, p. 10). Esse critério substantivo de representação política é o empregado pela tese. Ele difere dos critérios utilizados para as representações formais, simbólicas ou descritivas (PITKIN, 1967).

Conforme a terceira condição do controle dos representantes, o eleitor consideraria as visões políticas dos candidatos na escolha dos seus representantes. Por essa condição, a responsividade entre representados e representantes seria de mão dupla. As preferências de representantes e representados precisariam ser informadas até o ponto em que as consequências das respectivas ações fossem reciprocamente predizíveis (LUPIA; MCCUBBINS, 1998). O conceito de responsividade empregado pela tese incorpora essa condição.

Ainda pela terceira condição de controle de controle dos representantes (MILLER; STOKES, 1963), interessariam apenas os temas salientes para os representados, sob pena de os representantes reduzirem, desnecessariamente, o seu campo de possibilidades de oferta de produtos políticos (MANIN, 1997) e o alcance estratégico das suas tomadas de posição (WESKE, 2009). Essa condição está alinhada com o paradigma de responsividade democrática corrente.

Without public responsiveness to policy, there is little basis for policy responsiveness to public opinion. Politicians not only would have little incentive to represent preferences in policy; they would have little information to go on, as public opinion would be an essentially meaningless signal. (SOROKA; WLEZIEN, 2010, p. 41)

A necessidade democrática de diminuição das assimetrias de informações entre os cidadãos e os agentes públicos influencia a adequação dos mecanismos institucionais concebidos para essa finalidade pelos sistemas políticos. A abordagem deliberativa subsidia a busca de interfaces institucionais coletivas e perenes, entre representantes e representados, visando à acessibilidade das informações relevantes sobre a representação política. "*Accountability connected with public deliberation can allow citizens to monitor administration and thereby avoid conflating administration and deliberation*" (AVRITZER, 2002, p. 52).

A propósito, tal monitoramento – cuja formalização e divulgação constituem uma tomada de posição, quanto ao modelo de democracia adotado pelo sistema político (HELD, 2006) – em nos custos transacionais de todo o sistema político, além do subsistema eleitoral.

Soroka e Wlezien (2010) frisam a importância dos vínculos, entre as atividades dos agentes e as preferências dos representados, para a justificação ou legitimação das democracias representativas. A sua noção de responsividade emprega um modelo cibernético. O conhecimento sobre os desvios ocorridos no passado orientam as ações corretivas subsequentes: um público responsivo (*responsive public*) comporta-se como um termostato e ajusta as suas preferências, conforme as ações dos seus representantes, e vice-versa (WLEZIEN, 1995).

Nas democracias, os representantes reagem às preferências reveladas pelos representados. Os testes de sensibilidade à opinião pública permitem aquilatar o grau de responsividade democrática ampla e, vale frisar, distinguir os públicos razoavelmente informados dos públicos desinformados das ações dos seus representantes.

Miller e Stokes (1963) desenvolveram também um conceito de congruência, entre representantes e representado para testar três modelos de representação política: (1) o de Edmund Burke, de representação de preferências, mas não de interesses (*interests* e *wishes*); (2) o de partidos nacionais responsáveis, sujeitando as lógicas

regionais às lideranças bipartidárias nacionais do sistema político norte-americano, ou (3) o de delegação ou mandato imperativo, de controle dos constituintes. Eles manifestaram desconforto com a polarização acadêmica, em torno do primeiro e do terceiro modelos, embora Pitkin (1967) a tenha utilizado no capítulo reservado às controvérsias entre as representações políticas mandatárias e autônomas (*the mandate-independent controversy*).

O estudo de Miller e Stokes (1963) testou esses três modelos de representação, mediante entrevistas com eleitos, eleitores e não eleitores, realizadas pela Universidade de Michigan, logo após a eleição congressional norte-americana de 1958. O estudo constatou a pertinência de diferentes modelos de representação conforme as áreas temáticas. Nos direitos humanos, o modelo mais aderente foi o da delegação restrita e imperativa, como forma de coibição das violências e das exclusões. No bem-estar social, preponderou a intermediação e a responsabilização partidárias, em que os agentes públicos buscaram o *credit claiming*. Nos temas internacionais, houve maior proximidade com o modelo defendido por Burke, evidenciando a indiferença dos públicos norte-americanos em relação aos demais países.

Vários agentes participam de forma ativa da formulação e da execução das políticas públicas. Embora não estejam sujeitos às *accountability*, transparência e responsividade eleitorais, os agentes não eleitos submetem-se ao controle vertical social, além dos controles horizontais que permeiam as escolhas governamentais em regimes democráticos (URBINATI, 2006). Para Eulau e Karps (1977), a representação inclui:

- a **responsividade das políticas públicas** – os grandes temas de interesse coletivo, capazes de mobilização do processo político;
- a **responsividade de serviços** – as utilidades não legislativas direcionadas pelos representantes aos seus constituintes, a exemplo das atividades de prestação de informações à comunidade;
- a **responsividade alocativa** – as concessões efetuadas em troca de recursos financeiros ou intervenções administrativas favoráveis aos constituintes (*pork*);

- a **responsividade simbólica** – as audiências e sessões comemorativas, além das manifestações ideológicas que fortaleçam o sentido de pertencimento dos representados.

Para Weske (2009), Soroka e Wlezien (2010), Eulau e Karps (1977) e Miller e Stokes (1963), a responsividade das políticas públicas é a mais evidente. Os serviços parlamentares não legislativos transparecem nas falas e nos discursos parlamentares de plenário quando citam temas ligados a demandas atendidas ou não por terceiros. O grau de congruência entre as demandas democráticas e as ofertas legislativas e orçamentárias aponta para a responsividade alocativa. A responsividade simbólica transparece nos discursos e atos de homenagem efetuados em plenário.

A composição resultante desses distintos focos de responsividade está vinculada às particularidades das culturas políticas encapsuladas nos incentivos institucionais para a mobilização de recursos – pessoas e coisas – em prol das divisões do mundo social (WILDAVSKY, 1987). O sucesso adaptativo do balanceamento das disparidades deriva, então, da estabilidade das congruências entre as saliências temáticas, que realçam os aspectos expressivos e proativos das demandas democráticas (TILLY, 2007; MANIN, 1997). A abordagem da responsividade como representação exige o tratamento de um fenômeno multidimensional.

Embora cada um dos componentes possa ser tratado em separado, é o conjunto dos jogos aninhados que equivale à representação política (EULAU; KARPS, 1977; TSEBELIS, 1990). Portanto, é razoável supor que existam diferentes graus de responsividade, transparência e *accountability* em sentido estritos conforme o tema e o elo da cadeia de responsividade (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

2.1.2 Responsividade e qualidade da democracia

A dissociação entre responsividade e representatividade democráticas corresponde à observação de que a observância das demandas populares nas ofertas de políticas públicas pode não ser a escolha pública que mais favorece os representados (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

O descompasso entre responsividade e representatividade levanta indagações, sobre a maior ou a menor qualidade da representação política nas democracias

representativas. Tais indagações são particularmente importantes, quando se considera a relevância atribuída à responsividade para a mensuração dessa qualidade (DIAMOND; MORLINO, 2005; LEVINE; MOLINA, 2011).

A tensão teórica subjacente à tese remete, então, ao papel da responsividade democrática para a qualidade da representação política. A responsividade vincula as dimensões procedimentais às dimensões substantivas da qualidade das democracias. Entre as dimensões da qualidade democrática dos sistemas políticos destacadas por Diamond e Morlino (2005), a responsividade mantém relacionamento estreito com a *accountability* vertical e, portanto, com a participação e a competição políticas.

Our last dimension, responsiveness, links the procedural dimensions to the substantive ones by measuring the extent to which public policies (including laws, institutions and expenditures) correspond to citizen demands and preferences, as aggregated through the political process. (DIAMOND; MORLINO, 2005, p. xii).

A responsividade democrática é um dos atributos essenciais das democracias e dos governos representativos (PITKIN, 1967; POWELL JR., 2005). Ela abrange dois conjuntos diferenciados de fluxos de relacionamentos. O primeiro fluxo vai da população em direção aos agentes públicos, como referido nesta última citação. Enquanto isso, o segundo fluxo atua no sentido inverso, pois os agentes precisam informar a população acerca das limitações impostas às escolhas públicas e das ações adotadas que possam influenciar as demandas democráticas. Assim, os procedimentos de agregação ou evidenciação das preferências individuais e das escolhas públicas também afetam a percepção das demandas populares e das ofertas de políticas públicas.

Pelo primeiro fluxo de responsividade, a qualidade da representação deveria ser mensurada pelo vínculo entre as ações dos agentes públicos e as preferências populares. Em outras palavras, cabe o emprego do critério substantivo de representação política, em lugar das representações formais, simbólicas ou descritivas (PITKIN, 1967; SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Soroka e Wlezien (2010) frisam a importância dos vínculos, entre as atividades dos agentes públicos e as preferências dos representados, para a justificação ou legitimação das democracias representativas. Assim, a responsividade observaria um

modelo cibernético, em que o conhecimento sobre os desvios ocorridos orienta as ações corretivas futuras. Nesse sentido, as políticas representativas (*policy representation*) demandam públicos responsivos (*responsive public*) e há ajustamentos recíprocos das demandas populares e ofertas de políticas públicas (WLEZIEN, 1995).

O segundo fluxo de responsividade, que parte dos agentes públicos para a população, recebe diferentes encaminhamentos na literatura. Ele pode ser destacado e tratado a parte, como *accountability* vertical (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999; DIAMOND; MORLINO, 2005) ou integrado ao conceito de responsividade, a título de representação das políticas públicas (SOROKA; WLEZIEN, 2010). Quando se considera esta integração, a responsividade democrática indica a dinâmica das reciprocidades entre as demandas populares e as ofertas de políticas públicas (WLEZIEN; SOROKA, 2011). Tal dinâmica corresponde a jogos políticos de várias rodadas, em que existem ajustamentos recíprocos de expectativas.

A visão integrada dos dois fluxos subsidia a problematização de dois pressupostos da tradição liberal que orientam a análise da qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005). O primeiro pressuposto é de que a população tem a autonomia de opinião, a consciência de suas próprias necessidades e a capacidade de avaliar o desempenho dos agentes públicos caso exista uma oportunidade genuína de fazê-lo. O segundo pressuposto é de que os indivíduos e as coletividades são os únicos juízes legítimos das próprias necessidades.

A desigual distribuição dos recursos de poder e das capacidades de influência e apropriação das demandas e das ofertas de políticas públicas colocam tais pressupostos em cheque. Ainda assim, a tese adota a opção teórica de Soroka e Wlezien (2010), pela integração dos dois fluxos informacionais na responsividade democrática. Esse recorte teórico facilita a modelagem de verificação da hipótese de que, quanto mais elevada a avaliação favorável dos sistemas políticos democráticos, menor será o viés e a indução promovidos nas demandas populares pelos representantes políticos.

Em outras palavras, a responsividade pode ser enganosa e dissociada da representatividade. Isso é particularmente possível, quando a responsividade é entendida apenas como congruência, entre as demandas democráticas e as ofertas de políticas públicas de preferências autônomas, conscientes e capazes. Nesse contexto, a responsividade seria apenas um dos meios possíveis de obtenção da representatividade.

Diamond e Morlino (2005), Powell Jr. (2005) e Soroka e Wlezien (2010) resolveram a tensão entre essas duas qualidades democráticas mediante a supressão do termo *representatividade*. Ao evitarem o termo, esses autores atribuíram o seu conteúdo substantivo à responsividade e trataram os posicionamentos estratégicos dos agentes como desvirtuamentos ou patologias da democracia.

Nesse diapasão, um dos aspectos mais importantes da responsividade democrática seria a capacidade de inferir com precisão quais são as prioridades dos eleitorados e as ações executadas e por executar da administração pública. A satisfação cidadã com o funcionamento da democracia indicaria, ainda que de modo indireto, o acerto dessa inferência sobre quem foi representado (DIAMOND; MORLINO, 2005).

No contexto das questões próprias de responsividade (congruência sustentada entre as demandas populares e as escolhas públicas e vice-versa) e representatividade (atuação em prol dos demais ou, pelo menos, de uma maioria), "*Alternative theories suggest that democratic satisfaction is a product of the government's record and public policy performance [...]*" (NORRIS, 2011, p. 15). Então, a responsividade pode não satisfazer a população, ao mesmo tempo em tal satisfação pode ser uma representação enganosa da realidade.

Segundo esse enquadramento da representação política e da responsividade democrática, os representantes e os representados estão cientes de que alguns grupos minoritários serão excluídos das ofertas de políticas públicas. Todavia, visando à prevenção da tirania das majorias e à promoção da inclusão política, o ideal do consenso contamina os modelos deliberativos de democracia (DRYZEK; NIEMEYER, 2006).

Embora falte unanimidade, sobre o escopo exato desse consenso, a deliberação foi concebida como uma forma de minimizar os vieses e excessos associados à dominação e à exclusão. Assim, a contínua legitimação das escolhas públicas pela via deliberativa é um dos atributos essenciais das democracias representativas (URBINATI, 2006). Em contextos de pluralismo político e fragmentação ideológica dos representados, a representação virtual aparece como mais um elemento a ser ponderado (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

A falta de sistematicidade da representação virtual é compatível com a definição de responsividade de Soroka e Wlezien (2010), mas contraria a noção de responsividade de Powell Jr. (2005). Assim, a diferenciação entre responsividade e representatividade

fortalece o enquadramento teórico de Manin, Przeworski e Stokes (1999), que distingue *accountability* de responsividade. Todavia, a concepção teórica de integração entre os fluxos, de Soroka e Wlezien (2010), encontra mais respaldo se houver correlação direta e significativa entre a responsividade e a representatividade.

2.2 Vínculos entre responsividade, transparência e *accountability*

Pitkin (1967) frisa ser impossível a representação de interesses individuais, num contexto liberal, que enfatize o elemento subjetivo da definição dos conteúdos dessa representação. Em outras palavras, há necessidade da objetivação dos critérios delimitadores dos conteúdos demandados pela população e passíveis de serem oferecidos pelas políticas públicas. Sem essa objetivação, não há como exercer a representação substantiva e subsistem apenas os sentidos formais, descritivos e simbólicos de representação (PITKIN, 1967).

Tal objetivação consiste na divulgação das preferências de maneira que se estabeleçam os relacionamentos entre as demandas populares e as ofertas públicas. Contudo, a objetivação dos critérios delimitadores dessa divulgação favorece determinadas resultantes das forças em ação no sistema político e prejudica outros equilíbrios ou balanceamentos possíveis. Em outras palavras, a objetivação não é neutra em relação aos possíveis resultados alcançados pelos processos políticos.

Para Manin (1997), a analogia do auditório explica o processo político das escolhas públicas. As elites – os representantes e demais participantes que querem ficar no palco – determinam os termos das relações de representação mediante a oferta de produtos políticos à plateia. Eles tomam a iniciativa de propor as linhas divisórias das classificações. O público, isto é, a população antecipa ou reage aos produtos políticos apresentados. Tal reação é percebida pelas elites, que ajustam as ofertas. O ciclo repete-se até a aprovação dessas ofertas (MANIN, 1997).

Nesse diapasão, as demandas políticas não são exógenas, mas definidas ao longo dos debates em torno das ofertas concretas (MANIN, 1997). Quanto mais estáveis e salientes as divisões sociais, menor a discricionariedade dos representantes e a variedade dos produtos políticos oferecidos. Ao mesmo tempo, há maior destaque para as dimensões expressiva e proativa do eleitorado. Quanto menos marcadas tais divisões,

mais dependente das elites é a oferta das políticas e maior também é a ênfase na dimensão reativa da plateia (MANIN, 1997).

Considerando a institucionalização dessas divisões do mundo, quanto mais efetivas as instituições, maior será a regularidade resultante dos processos políticos.

Manin, Przeworski e Stokes (1999) iniciaram a sua modelagem do processo político pelos interesses e pelos valores individuais. Esses seriam os fundamentos da avaliação pessoal das diferentes situações particulares e coletivas promovidas pelas políticas públicas. As preferências resultariam da combinação de interesses e valores com as expectativas acerca dos efeitos das políticas públicas sobre tais situações. Elas consistiriam nas escolhas reveladas e observáveis pelos demais agentes.

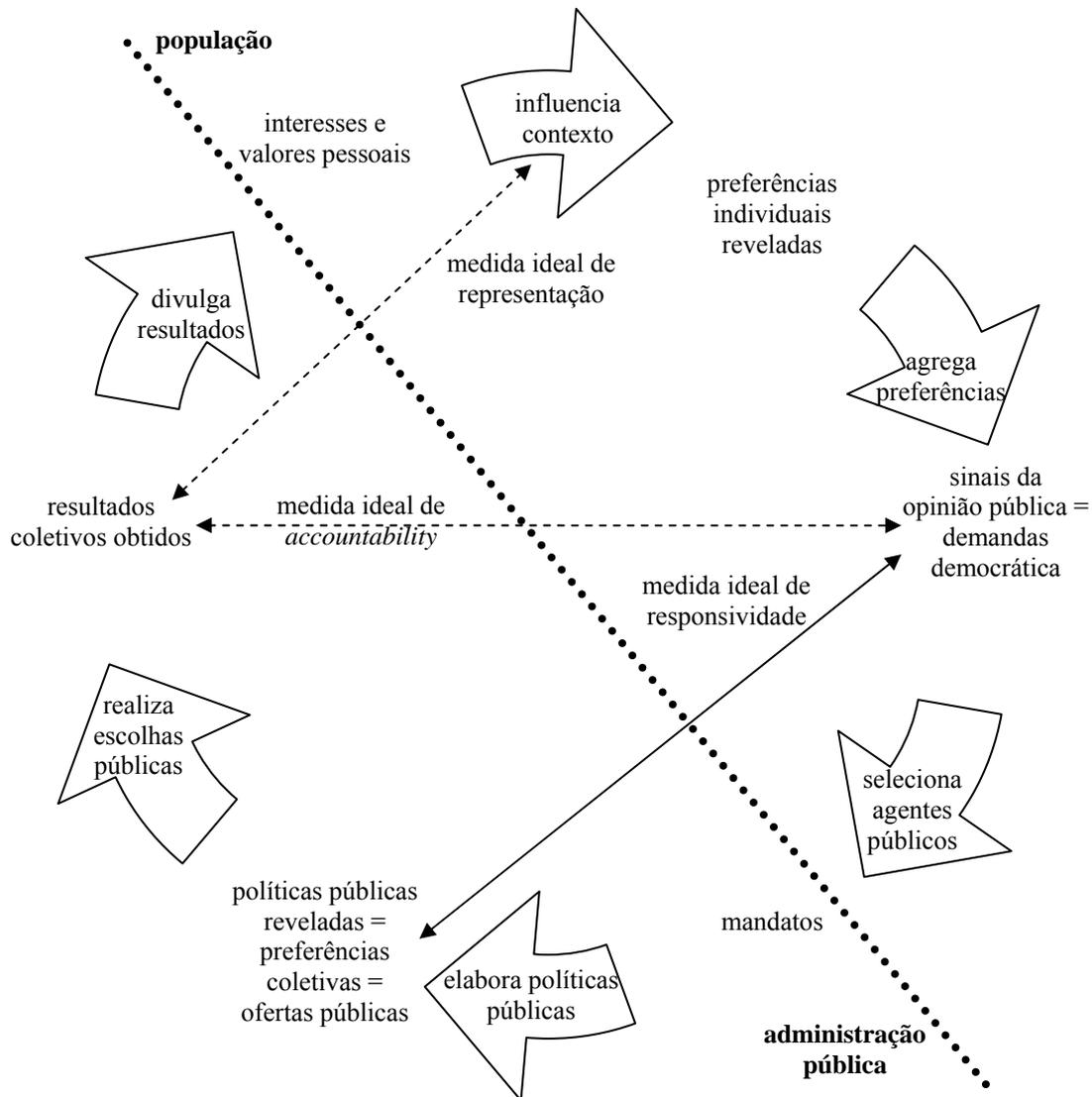
Existem várias formas de sinalização dessas preferências para os representantes, a exemplo das eleições e das pesquisas de opinião pública. Os mandatos constituem um sinal das preferências dos representados. Os representantes selecionados adotam políticas que conduzam às situações pessoais e coletivas esperadas, sob as contingências das circunstâncias. Ao final dos mandatos, os representados avaliam os resultados e decidem se mantêm ou não os representantes. Vale notar que esse modelo enfatiza o mecanismo eleitoral para a responsabilização de indivíduos ou grupos políticos – partidos e coalizões. Contudo, vários agentes públicos não se submetem ao crivo da seleção eleitoral, o que demanda diferentes incentivos institucionais para a sua responsabilização e responsividade.

2.2.1 Modelos de responsividade democrática

A Figura 2.1 explicita alguns dos relacionamentos, entre as etapas do processo de representação política. As diferentes denominações descrevem os vários relacionamentos estabelecidos entre as etapas do processo descrito de representação.

Por exemplo, a representação consiste numa relação entre interesses e resultados, enquanto a responsividade vincula os sinais emitidos e as políticas observadas (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). A Figura 2.1 apresenta diferenças em relação àquela que lhe serviu de inspiração. O processo político das democracias representativas é circular (URBINATI, 2006), pois comporta mecanismos cibernéticos de retorno e aprendizado institucional (DOUGLAS, 1998). Ademais, o

planejamento fiscal condiciona a revelação das preferências coletivas e das escolhas públicas como uma das influências do contexto sobre as preferências individuais.



Fonte: elaboração própria, com base em Manin, Przeworski e Stokes (1999)

FIGURA 2.1 – Relacionamentos entre etapas da representação política

Dessa maneira, o conceito de responsividade comporta uma emissão prévia de mensagens pelos representados e a sua tradução em ações observáveis dos representantes (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Ao mesmo tempo, os elos entre os resultados e as ações daí decorrentes – como a manutenção ou não dos representantes – caracterizam a *accountability*. Os mecanismos de responsabilização permitem discernir as administrações representativas das que não o são. Eles indicam os

resultados das escolhas públicas, incluindo as formas e os conteúdos da sua divulgação e as sanções aplicadas pelos cidadãos.

Contudo, algumas aproximações são necessárias para a operacionalização dessas medidas ideais. Por exemplo, "*Policy preferences* [de quem elabora e executa as políticas públicas] *also are not necessarily equivalent to policy outcomes*" (DALTON, 2008, p. 223). Dessa forma, a tese usou as medidas disponíveis mais próximas das consideradas ideais por Manin, Pzeworski e Stokes (1999) para responsividade.

A Figura 2.1 incorporou também os estágios e os elos da responsividade democrática, segundo a perspectiva de Powell Jr. (2005), cujo modelo tampouco é circular e afasta a possibilidade de aprendizado institucional. Essa falta de deliberação e aprendizado institucional contrariam os atributos das democracias representativas explicitados por Urbinati (2006). Eles tampouco subsidiam a contestação do pressuposto de autonomia das preferências individuais. Tal pressuposto é particularmente questionável em sistemas políticos que enfatizam as ações populistas de representação (DIAMOND; MORLINO, 2005; TILLY, 2007).

Pela modelagem de Powell Jr. (2005), os estágios das preferências dos cidadãos e dos comportamentos eleitorais estão ligados por escolhas estruturais: as influências do contexto, os mecanismos de agregação das preferências individuais para a formação da opinião pública e os meios de seleção dos agentes públicos. Vale lembrar que os representantes eleitos constituem um subconjunto dos agentes públicos, posto que há outras formas de seleção desses agentes. Da mesma maneira, o eleitorado forma um subconjunto da população.

Para vincular a seleção dos agentes públicos tomadores de decisões coletivas (*policy makers*) com o comportamento eleitoral dos cidadãos, o elo da agregação institucional conforma os resultados eleitorais e as formações governativas (POWELL JR., 2005). As políticas públicas e os respectivos efeitos relacionam-se ao estágio anterior de seleção dos agentes públicos pela atuação política (*policy making*).

Existem situações que facilitam ou subvertem o processo de responsividade democrática (POWELL JR., 2005). Isso ocorreria pelas facilidades ou limitações estruturais criadas para a passagem de um dos estágios para o seguinte. A educação, a mídia, a competição partidária consistente e os discursos nacionais estimulam uma estruturação sólida das preferências democráticas, enquanto o controle da informação,

as limitações de escolha e as incoerências partidárias tendem a corromper as atitudes eleitorais da população (POWELL JR., 2005). Tais condicionantes estão distribuídas de maneira desigual nos sistemas políticos latino-americanos.

O parlamentarismo proporcional, a coerência partidária e a elaboração de políticas públicas inclusivas promovem uma seleção satisfatória de agentes públicos. Todavia, as distorções nesse elo decorrem da representação proporcional pelo número de cadeiras atribuíveis a cada partido, dos votos conferidos em troca de compensações, da derrota dos vencedores pelo método de Condorcet, das mudanças de partido, dos impasses decisórios e do uso de medidas provisórias ou decretos executivos (POWELL JR. 2005). Esses são atributos conhecidos dos sistemas políticos brasileiro e argentino.

As *accountabilities* partidária e horizontal e a capacidade burocrática são facilitadores da etapa de execução e obtenção de bons resultados das políticas públicas. Todavia, a sua subversão decorre de promessas de políticas públicas não cumpridas, restrições institucionais e corrupção em sentido estrito (POWELL JR. 2005). Novamente, a distribuição dessas condicionantes é desigual nos sistemas políticos latino-americanos.

Rennó (2010) e Rennó *et al.* (2011) aplicaram o modelo de Powell Jr. (2005) à situação brasileira. O saldo geral desses estudos foi positivo, quanto à avaliação do processo de responsividade brasileira (RENNÓ, 2010). Dessa maneira, o sistema político brasileiro mostrou-se responsivo aos cidadãos, embora a satisfação desses cidadãos com o desempenho dos agentes públicos relevantes conviva com práticas diárias de desrespeito à lei.

Isso significou que a solidez do Estado de Direito pode não corresponder à responsividade democrática, apesar do desempenho positivo no tocante a outras dimensões da avaliação da qualidade da democracia, como o desempenho governamental, a proteção dos direitos civis e políticos, o respeito à legalidade e o controle da corrupção ((RENNÓ *et al.*, 2011; HAGOPIAN, 2005).

Dessa maneira, os modelos de responsividade de Manin, Przeworski e Stokes (1999) e de Powell Jr. (2005) não incorporam a indução das preferências individuais como um efeito explícito das escolhas públicas. No entanto, uma das principais preocupações relacionadas à conexão orçamentária é justamente com as consequências esperadas da atuação dos agentes públicos sobre a população. Isso significa que há uma

lacuna na averiguação do pressuposto de autonomia das preferências e que tal lacuna pode comprometer os resultados pertinentes à responsividade obtidos até o momento.

2.2.2 Da *accountability* para a responsividade

Existem dois elementos relacionados à *accountability* pública (STEWART, 1984). O primeiro elemento reside nas necessidades informacionais, enquanto o segundo concerne ao exercício do julgamento e à adoção das providências pertinentes. 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.

A *accountability* desdobra-se em duas dimensões, conforme os respectivos polos dessa relação. A *accountability* vertical vincula a sociedade aos agentes públicos e ao uso do aparato estatal, subdividindo-se em eleitoral e social. A *accountability* horizontal ocorre, no interior do aparato estatal, isto é, quando os agentes prestam contas entre si. A *accountability* vertical remete aos princípios de democracia, enquanto a horizontal, aponta para os princípios liberais e republicanos (O'DONNELL, 1998). A responsividade enfatiza as questões democráticas e, portanto, ela está mais afeta à *accountability* vertical do que à *accountability* horizontal.

Na dimensão vertical, instituições formais caracterizam a *accountability* eleitoral, abrangendo as conexões que vão dos sistemas eleitorais e partidários até os espaços governativos (MEDINA; ALESSANDRO; CHELI, 2007; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Na *accountability* social, o controle das ações dos agentes ocorre pelas interfaces disponíveis mesmo que informais. A eventual ausência ou deficiência de *accountability* vertical diminui os incentivos para os agentes públicos controlarem-se mutuamente, isto é, a *accountability* horizontal.

O direito de acesso à informação pública inclui o questionamento e o debate, em torno das informações públicas disponíveis, como fundamento da capacitação necessária para o exercício racional da cidadania. As classificações e os protocolos observados, na divulgação dos dados de demandas e ofertas públicas, permitem que os sinais emitidos pelos representados sejam objetivamente relacionados a expectativas compartilhadas de ações e resultados.

No âmbito eleitoral, Manin, Przeworski e Stokes (1999) distinguem mandato de *accountability*. Pelo mandato, os cidadãos sinalizam o que os representantes deveriam fazer, enquanto, pela *accountability*, esses mesmos cidadãos julgam se os representantes estão fazendo o que deveriam. Entretanto, as prestações de contas realizadas em períodos eleitorais são insuficientes para a indução da representação substantiva (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). O conteúdo informacional da sinalização promovida pelos processos eleitorais pode ser insuficiente para alinhar as expectativas compartilhadas entre representantes e representados (BALINSKI; LARAKI, 2010).

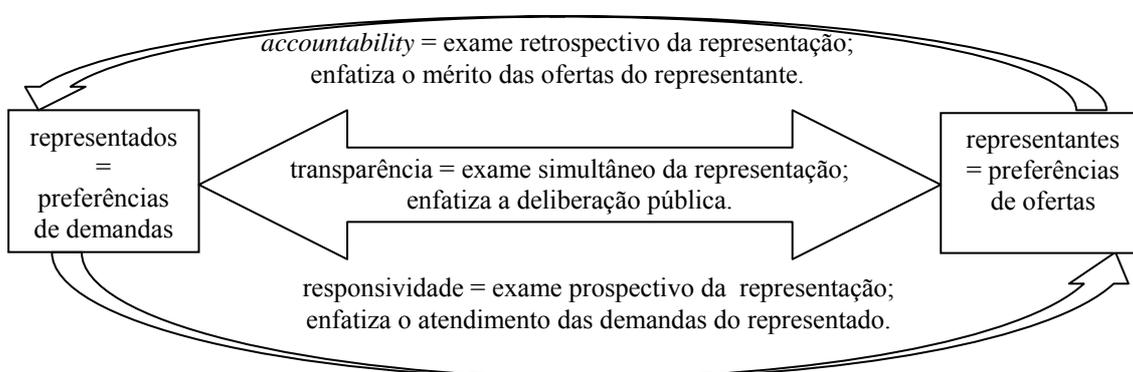
Medina, Alessandro e Cheli (2007) referem-se à *accountability* como o controle retrospectivo dos delegantes, exercido quando avaliam a gestão dos delegados e decidem pela adoção ou não de medidas punitivas contra os seus representantes. A ameaça de sanção presente na *accountability* contribui para o comportamento proativo ou responsivo (*responsiveness*) dos agentes, ou seja, o alinhamento das expectativas de representados delegantes e representados delegados. Desse ponto de vista, a responsividade concerne ao caráter prospectivo das políticas públicas adotadas pelos representantes, convergindo com as preferências informadas pelos representados de modo incompleto e parcial nas eleições.

2.2.3 Transparência e controles concomitantes

A transparência reflete a fidelidade da representação, determinada pela coerência sintática das informações prestadas ou disponíveis, a correspondência semântica entre os signos e os significados dessas informações e a sua relevância pragmática para os representados e delegantes do poder político. A compatibilidade das informações pertinentes aos processos de formação da opinião e das políticas públicas é condição indispensável para o exercício do controle popular da representação democrática.

Ademais, é necessário que tais informações sejam também colocadas à disposição a tempo de que possam produzir os efeitos esperados. A tempestividade da divulgação integra a fidelidade substantiva da representação e também impacta na melhor ou na pior qualidade da transparência e nos custos transacionais dos contratos firmados no bojo dos sistemas políticos. Assim, a transparência tem um caráter de simultaneidade, em relação aos eventos relatados, que contrasta com as abordagens retrospectiva e prospectiva da *accountability* e da responsividade respectivamente.

O intuito desse gênero de controle da representação política consiste na harmonização das expectativas em torno da gestão pública. As três diferentes espécies de responsividade democráticas – responsividade, transparência e *accountability* – apontam para especificações decorrentes de circunstâncias temporais no exercício do controle da representação política. Os vínculos entre as três espécies de controle das políticas públicas está sintetizado na Figura 2.2, que detalhas os atributos essenciais dos relacionamentos esperados entre os agentes relevantes nos sistemas políticos democráticos.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 2.2 – Responsividade, transparência e *accountability* de políticas públicas

Os agentes relevantes da Figura 2.2 consistem nos representados, delegantes do poder político, e nos representantes delegados que exercem esse poder como agentes públicos. A ruptura da responsividade acontece pela diferenciação entre as preferências de demandas dos representados e dos representantes. As preferências reveladas dos representados são expressas pelo sistema político, como opinião pública, enquanto as dos representantes compõem as políticas públicas adotadas.

O caráter prospectivo da ação responsiva implica numa presunção de legitimidade das escolhas públicas formuladas pelos agentes. Tal presunção é compatível com a discricionariedade do exercício da representação política e com os custos transacionais associados à assimetria informacional. Nessas condições, se a representação for exercida apenas em caráter retrospectivo e reativo, o agente público não estará exercendo com plenitude as prerrogativas do seu mandato, ou seja, não estará sendo integralmente responsivo. Todavia, tal presunção não é absoluta e pode ser contestada.

Para Manin, Przerwoski e Stokes (1999), as carências informacionais remetem diretamente à tensão entre responsividade e representatividade. Por exemplo, a prevenção dos efeitos negativos dos gastos pode ensejar ações percebidas como negativas pelos cidadãos, por restringirem o exercício de alguns direitos. As instituições fiscais limitam as ações dos representantes no presente, visando à preservação dessas ações no futuro. Todavia, as expectativas populares podem não ser atendidas sem que isso leve à perda da racionalidade da representação exercida pelo alinhamento das preferências individuais e coletivas.

A irracionalidade de representação política apenas ocorreria se o sistema político invertesse o sinal entre as duas preferências (ARROW, 1963). Se o aumento das preferências individuais por mais gastos no presente não alterar as preferências coletivas, isto é, das maiorias, o sistema de representação mantém a sua racionalidade. O mesmo não ocorre, quando as demandas por aumentos de gastos são acompanhadas pela sua redução, violando a monotonicidade dos vínculos entre ambas as preferências.

Manin, Przerwoski 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 informações sobre atividades públicas continua elevado em relação aos potenciais benefícios individuais do voto (DOWNS, 1957). Tais características favorecem os ganhos de escala dos agentes com recursos suficientes para obter as informações do seu interesse. A posse dessas informações privilegiadas permite a apropriação da maior quantidade possível de benefícios e beneficiem as redes sociais apoiam tais agentes.

Assim, a quantidade e a qualidade das informações disponíveis afetam a apreciação dos cidadãos acerca da atuação dos agentes. Dahl (1971) equiparou a demanda democrática por fontes alternativas de informação à necessidade de instituições que alinhem as políticas governamentais às preferências dos cidadãos. Contudo, cabe aos representantes delegados o estabelecimento das regras para a seleção, a coleta e a divulgação dessas informações. Isso os incentiva a induzirem comportamentos favoráveis nos eleitores delegantes representados mediante vieses ou carências informacionais premeditadas. Em tais casos, a ordem jurídica positiva de cada País pode legitimar uma forma não democrática de representação política.

2.3 Hipóteses

Rennó *et al.* (2011) examinaram as percepções populares acerca de diferentes dimensões da qualidade democrática no Brasil em perspectiva comparada. Para tanto, eles propuseram e operacionalizaram um modelo de avaliação de legitimidade democrática embasada na qualidade da democracia. Um dos eixos dessa avaliação foi a responsividade da democracia brasileira na perspectiva dos eleitores.

Tal avaliação concluiu que a desigualdade de informação política reflete as desigualdades socioeconômicas e de oportunidades de obtenção dessas informações, em lugar de diferenças substantivas nos interesses pessoais. Em outras palavras, a estrutura de incentivos institucionais aumenta os custos de transação relativos para certos públicos e diminui tais custos para outros públicos.

Nas democracias, a expectativa é de que as demandas das maiorias condicionem e determinem o uso dos recursos apropriáveis na forma das ofertas de políticas públicas e não vice-versa. Assim, a responsividade das ofertas de políticas públicas em face das demandas dos públicos mais numerosos seria relevante para as escolhas públicas democráticas. Contudo, há várias formas de capitais passíveis de acumulação e emprego como recursos de poder pessoal ou de públicos específicos. As diferentes naturezas e formas de acumulação desses capitais econômico, cultural e social podem afetar a percepção das preferências coletivas e determinar que as demandas e as ofertas não mais observem a regra das maiorias numéricas.

Dito de outra forma, a representação diferenciada dos públicos é democrática quando segue a regra da maioria. Havendo a possibilidade de que os diferentes públicos serão representados de maneiras variadas, caberia indagar qual é o critério usado para a seleção das escolhas das ofertas de políticas públicas (MOUFFE, 2005) e o quanto compatível é esse critério com os princípios democráticos de redução das desigualdades categóricas (TILLY, 2007).

A partir da exposição efetuada até este ponto, surgiram algumas expectativas de relacionamentos entre as variáveis integrantes dos processos de responsividade democrática. Tais expectativas contribuíram para a resposta às questões de pesquisa e o esclarecimento de a quem o orçamento representou ou pelo menos ele não representou no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner.

2.3.1 Hipótese 1 (H1): responsividade (correspondência) entre gastos e demandas da população e das elites legislativas

Esta hipótese considerou que houve responsividade democrática, isto é, correspondências significativas, entre os gastos públicos e as preferências explicitadas pela população, mediante pesquisas de opinião, e pelas elites legislativas dos Senados nacionais, reveladas nos registros dos discursos, das proposições, das deliberações e das decisões ocorridos nos respectivos Plenários.

A primeira hipótese lidou com a primeira questão de pesquisa e com a noção de que a convergência das expectativas de representados e representantes constitui um dos objetivos da democracia representativa. Assim, a dimensão da responsividade dos gastos públicos – determinados pelo Poder Executivo – às demandas da população teria sido compatível com a responsividade desses gastos às demandas das elites parlamentares.

Still, citizen-elite agreement is a basic standard for judging the representativeness of a democratic system Agreement is a meaningful test because it [...] is a critical goal of representative democracy. (DALTON, 2008, p. 223)

Pela **primeira hipótese (H1)**, existiria correspondência significativa e com parâmetros positivos, entre as ofertas orçamentárias, situadas do lado esquerdo do sinal de igualdade das regressões, e as demandas majoritárias das populações brasileira e argentina e as demandas reveladas pelos parlamentares no Plenário do Senado, posicionadas do lado direito desse sinal.

Em outras palavras, a responsividade democrática dos gastos públicos federais não teria excluído a responsividade das elites parlamentares. Dessa maneira, estes dois parâmetros seriam significativos e positivos, sendo o valor absoluto do primeiro parâmetro maior do que o do segundo, indicando a maior capacidade de mobilização dos recursos coletivos pela população do que pelas elites em ambos os países. Tal efeito decorreria dos incentivos relacionados tanto ao modelo de coalizão responsável quanto às eleições majoritárias para a Chefia do Poder Executivo e dos Senados nacionais.

Entre os vários modelos de relacionamento possível dos representados com os seus representantes políticos, existe o de partido ou coalizão responsável. Os eleitores

teriam preferências autônomas, refletidas nos programas de governo das plataformas eleitorais. Eles escolheriam os seus representantes, pela afinidade com esses programas e por considerações estratégicas, como as chances de vitória do partido. Os partidos eleitos executariam os seus programas de gestão, atentos às mudanças de preferências do eleitorado, que acompanharia o desempenho dos governantes e também dos partidos de oposição (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007).

As eleições majoritárias privilegiaram as medianas dos espectros políticos, em relação às eleições proporcionais, que enfatizariam as especificidades dos eleitores de cada partido ou coalizão (DALTON, 2008). O distrito eleitoral dos presidentes brasileiro e argentinos foi nacional, enquanto o distrito dos senadores foram os Estados ou as Províncias. Nesse sentido, os respectivos Presidentes brasileiro e argentinos foram os principais fiadores das coalizões nacionais vencedoras.

Embora precisassem atender a população e as elites nacionais, a relação entre o Chefe do Executivo e as demandas majoritárias seria mais direta e imediata do que com respeito às agendas dos Senados. Os Senadores enfatizariam as demandas dos públicos regionais dos distritos em que se situam os seus eleitorados. A propósito, o Brasil e a Argentina foram federalismos realocativos, no dizer de Gibson, Calvo e Falletti (2003), significando que a sobre representação territorial dos agentes eleitos, mormente dos senadores, esteve vinculada à distribuição desproporcional de fundos públicos.

Contudo, o valor absoluto dos parâmetros, ou seja, a capacidade de mobilização dos recursos públicos pela população seria maior no Brasil do que na Argentina, em decorrência dos incentivos institucionais dos respectivos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas. Os sistemas de lista aberta abriram a competição intrapartidária aos eleitores. Os eleitores brasileiros definiram a ordem das listas dos candidatos, exigindo esforços adicionais das lideranças partidárias e parlamentares, na construção de coalizões governativas, dentro dos partidos e entre eles (AMES, 2003).

Na Argentina, o sistema eleitoral com listas fechadas aumentou o poder dos dirigentes partidários (RODRÍGUEZ; BONVECCHI, 2006). Dessa maneira, a competição argentina pelas indicações a cargos eletivos ocorreu no âmbito da agremiação partidária. As principais facções foram prestigiadas, nas listas de candidatos, na representação parlamentar e no maior compromisso explícito relativo do Presidente argentino para com as elites que o apoiaram.

Dessa maneira, os valores absolutos dos parâmetros relevantes de responsividade dos gastos públicos às elites seriam menores no Brasil do que na Argentina. Tais diferenças expressariam os efeitos dos custos de transação determinados pelos incentivos institucionais de cada sistema político. No Brasil, os custos transacionais de apropriação dos recursos públicos teriam sido maiores do que na Argentina. Em outras palavras, a confirmação dessa expectativa indicaria que os prêmios recebidos pelas elites legislativas brasileiras situadas no Congresso Nacional, na forma de apropriação dos gastos públicos federais, teriam sido menores do que os prêmios dos congêneres argentinos.

2.3.2 Hipóteses 2 a 5 (H2 a H5): responsividade dos gastos às demandas dos públicos com mais recursos de poder

A Hipóteses 2 a 5 remeteram à segunda questão de pesquisa e aos efeitos das desigualdades na distribuição dos recursos de poder associados às diferenças categóricas. Conforme essas hipóteses, houve correspondências significativas e com parâmetros positivos, respectivamente, entre as pautas das ofertas orçamentárias e as pautas das demandas temáticas dos públicos que aprovaram a gestão presidencial, estavam em boa situação econômica, tinham escolaridade superior ou pertenciam ao gênero masculino.

Para os fins da tese, o termo *gênero* equivaleu a *sexo*, apesar da diferenciação estabelecida com base na condição cultural ou biológica respectivamente. Considerando que a tese operou no domínio das ciências sociais, optou-se pelo primeiro termo.

Embora os públicos indicados não fossem necessariamente os mais numerosos, a exemplo da escolaridade superior e do gênero masculino, eles tiveram maior afinidade ideológica com as escolhas públicas formuladas ou mais acesso a recursos de poder econômico, cultural ou social. Portanto, tais públicos tiveram maior capacidade de apropriação dos bens coletivos em relação aos demais públicos pertinentes a cada uma dessas categorias.

Dados o nível de significância e o sinal positivo dos parâmetros, a expectativa dessas hipóteses foi de que os valores absolutos dos parâmetros identificassem a ordenação dos diferentes públicos conforme as respectivas capacidades de apropriação dos gastos públicos. Assim, em primeiro lugar viriam os que aprovaram a gestão

presidencial, seguidos dos que estiveram em boa situação econômica. A escolaridade superior e o gênero masculino completariam o quadro nessa ordem, considerando que esta última categoria comportaria menores investimentos individuais e estoques mais limitados de recursos de poder.

Conforme a **segunda hipótese (H2)**, as maiores satisfação e afinidade ideológica com a gestão presidencial corresponderiam a uma maior capacidade de apropriação dos recursos coletivos. Nesse particular, a maior polarização política na Argentina sugeriu que os respectivos parâmetros significativos e com sinal positivo fossem mais elevados lá do que aqui.

Tais expectativas foram coerentes ainda com os incentivos da maior porosidade do sistema eleitoral brasileiro aos diversos públicos que desempenham o papel de agentes relevantes (TSEBELIS, 2002). A maior quantidade e o menor alinhamento ideológico desses agentes públicos no Brasil em relação à Argentina aumentariam os custos transacionais e reduziriam as possibilidades de mudanças institucionais bruscas e comportamentos oportunistas unilaterais associados a deficiências de transparência e responsividade democráticas. Em outras palavras, teria havido mais credibilidade dos acordos intertemporais no Brasil do que na Argentina (SPILLER; TOMMASI, 2007).

Uma característica relevante para os sistemas políticos é o binômio amigo-inimigo (MOUFFE, 2005). Assim, a polarização política mais intensa e a menor diversidade ideológica na Argentina do que no Brasil estiveram em harmonia com a avaliação de índices menos satisfatórios de corrupção percebida e transparência orçamentária (CHAROSKY, 2010; TI, 2011; IBP, 2011). A percepção de corrupção foi divulgada pela Transparência Internacional, enquanto a divulgação da a transparência orçamentária ficou por conta do *International Budget Partnership*, entidades civis com reconhecimento internacional e que realizam avaliações comparadas periódicas da percepção de corrupção e da transparência dos orçamentos nacionais.

Na coletânea de Enns e Wlezien (2011), sobre os diferentes desempenhos da representação exercida nos sistemas políticos, há diversos estudos que verificaram a pertinência da associação entre as categorias de renda e a responsividade das políticas públicas. Os resultados apresentados em relação aos diferentes grupos de renda foram díspares. Quando constatadas, as diferenças estatísticas significativas evidenciaram a

tendência de privilegiar os grupos de renda mais elevada em detrimento da representação das agendas dos grupos de situação econômica mais baixa.

Dessa maneira, o aprofundamento das desigualdades sociais em lugar da sua mitigação decorreria da atividade de representação dos sistemas políticos ditos democráticos. Assim, as políticas sociais com o maior potencial de redução das desigualdades econômicas estariam vinculadas a agendas conflitantes com a redução das desigualdades regionais e sociais. Tal desajuste estaria no sentido oposto à orientação normativa de redução das desigualdades categóricas (TILLY, 1997) e dos objetivos fundamentais explícitos da República Federativa brasileira segundo a Constituição Federal.

O Índice de Gini mede a desigualdade das distribuições de renda e varia entre zero e um. Quanto mais próximo do zero, menor terá sido a desigualdade; quanto mais próximo de um o índice, mais concentrada foi a renda. Apesar da redução, o Índice de Gini continuou elevado no período. Esse Índice variou de 0,58 e 0,53, em 2003, para 0,54 e 0,45, em 2009, respectivamente, no Brasil e na Argentina (SEDLAC, 2010). A propósito, em 2009, enquanto os vinte por cento mais ricos da população detinham 58% e 51% da riqueza nacional, os vinte por cento mais pobres detiveram três e quatro por cento, respectivamente, no Brasil e na Argentina (WORLD BANK, 2010).

Isso posto, pela **terceira hipótese (H3)**, os públicos mais afluentes do ponto de vista da situação econômica teriam a sua capacidade de influência sobre os recursos coletivos reconhecida na forma de parâmetros significativos e positivos. Considerando os indicadores de renda expostos no parágrafo anterior, a expectativa foi de que houvesse maior capacidade de apropriação desses grupos no Brasil do que na Argentina, apesar da menor diversidade ideológica e da maior polarização política.

Os cidadãos com maior educação formal, sofisticação cultural e consciência política estão mais bem preparados para reconhecer as mensagens político-partidárias, compreender conceitos políticos complexos e relacionar a sua situação e os seus valores pessoais às escolhas públicas (ELLIS; URA, 2011).

A educação concerne à formação dos cidadãos. Ela afeta o interesse na política e as capacidades de obtenção e processamento de informações importantes para a estruturação da atuação social. Isso significa que as mensagens políticas precisam ser

suficientemente claras para que os cidadãos com menor instrução formal entendam, processem e respondam satisfatoriamente a tais mensagens.

As heurísticas da maior polarização política e do sistema de listas eleitorais fechadas argentinas tenderiam à diminuição das demandas informacionais sobre os eleitores em relação ao sistema mais diversificado e de listas abertas no Brasil. Elas diminuiriam também os oportunismos relativos dessa forma de acumulação de recursos de poder. Assim, na **quarta hipótese (H4)**, tais heurísticas sugeriram que os parâmetros relevantes e positivos da responsividade dos gastos públicos às demandas desse público seriam menores na Argentina do que no Brasil.

Segundo Sacchet (2009), a participação das mulheres nas decisões públicas é baixa no mundo todo. No sistema político representativo brasileiro, ela seria especialmente reduzida. Por exemplo, em 1999, as mulheres representavam doze por cento do total de Senadoras nacionais (LHANOS; SÁNCHEZ, 2008), enquanto a média da representação feminina foi de 23% em posições legislativas nas câmaras baixas da região. Nesse sentido, os 42 % da Argentina compuseram a participação mais elevada na América Latina (SACCHET, 2009).

Mesmo reconhecendo que os sistemas políticos latino-americanos ampliaram a inclusão das mulheres, "*Change in the descriptive dimension of representation is not always accompanied by changes in the substantive activity of representing*" (HTUN, 2008, p. 93). Em outras palavras, a representação masculina prevalecia, no período examinado, enquanto a feminina dependia da representação virtual (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 91-92). Dessa forma, pela **quinta hipótese (H5)**, o público masculino teria parâmetros significativos, positivos e com valores absolutos maiores na Argentina do que no Brasil.

2.3.3 Hipótese 6 (H6): responsividade das demandas aos gastos públicos

Essa hipótese correspondeu às preocupações relativas à terceira questão de pesquisa. Uma maneira de burlar a evidenciação plena do eventual rompimento do pressuposto liberal de autonomia das demandas populares consiste na sua indução pelos representantes. Assim, a antecipação temporal dos enquadramentos das ofertas orçamentárias e financeiras indicaria a existência de uma possível relação causal de

indução não democrática. em relação às demandas populares, das elites parlamentares ou dos públicos selecionados,

O processo dialógico de responsividade democrática promove os requisitos deliberativos das democracias representativas (URBINATI, 2006; MANIN, 1997). Contudo, a intensidade das influências recíprocas permite identificar qual a direção preponderante dos vínculos de responsividade e a sua natureza democrática ou não. Na responsividade das demandas democráticas às ofertas orçamentárias, a democracia de melhor qualidade estaria vinculada às evidências de maior influência dos públicos responsivos sobre as ofertas de políticas públicas do que vice-versa.

Essa hipótese concerne ainda à afirmação de Manin (1997), sobre as características dos sistemas políticos e dos relacionamentos entre quem está no palco e na plateia, isto é, os representantes e os representados. Quanto mais sedimentadas e agudas as clivagens sociais, maior a ênfase na dimensão expressiva do eleitorado. Ao revés, quanto menos salientes tais clivagens, maior o destaque conferido para a dimensão propositiva dos agentes responsáveis pelas ofertas de políticas públicas, assim como à dimensão reativa das plateias.

Então, conforme a **sexta hipótese (H6)**, teria ocorrido a indução das pautas de demandas majoritárias e dos diversos públicos, inclusive das elites legislativas, pelas ofertas orçamentárias e financeiras, indicando que a formulação das preferências individuais esteve sujeita às influências dessas ofertas. Nesse sentido, o pressuposto de legitimação democrática decorrente da autonomia das preferências individuais estaria comprometido nos casos examinados.

3 CAPÍTULO EMPÍRICO DESCRITIVO

A aferição das responsabilidades democráticas brasileira e argentina baseou-se na correspondência, entre as demandas populares majoritárias, das elites parlamentares e dos diferentes públicos e as ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras. Com vistas à aferição dessa correspondência, o presente capítulo detalhou as métricas qualitativas e quantitativas empregadas para a mensuração das demandas e das ofertas.

Dessa maneira, o capítulo iniciou pelas medidas operacionais qualitativas das demandas democráticas majoritárias e dos diferentes públicos, expressas na forma de sete macrotemas. O percentual da participação de cada macrotema em relação ao total de cada ano e país serviu para a mensuração quantitativa das respectivas saliências. Assim, tais saliências subsidiaram a abordagem da conexão orçamentária, isto é, a averiguação do quanto foi necessário para manter ou alterar a situação vigente. Esse conjunto de macrotemas e respectivas saliências temáticas constituíram as unidades analíticas qualitativas e quantitativas da tese.

Em seguida, o capítulo avançou associação entre as funções de governo, expressas conforme a classificação orçamentária por funções dos gastos públicos e os macrotemas. A mensuração das demandas das elites parlamentares ocorreu mediante o exame dos registros das ocorrências nos respectivos Plenários dos Senados nacionais. Nesse exame, os registros foram classificados pelos macrotemas segundo as respectivas funções de governo. Os percentuais de participações de cada macrotema identificaram as respectivas saliências temáticas.

A associação entre as funções de governo, as classificações orçamentárias por funções orçamentárias utilizadas no Brasil e na Argentina e os macrotemas orientou também a conversão dos respectivos gastos orçamentários e financeiros federais em medidas percentuais de participação nas ofertas de políticas públicas. Assim, a métrica dos macrotemas e das saliências pertinentes compatibilizou as ofertas orçamentárias e financeiras dos gastos previstos, realizados e pagos com as demandas majoritárias, das elites parlamentares e de outros públicos selecionados.

Os macrotemas embasaram a comparação das ofertas orçamentárias e legislativas com as demandas democráticas. A falta de correspondência entre o que foi demandado e ofertado determinou um tipo de exclusão do sistema de representação política democrática. A outra forma de exclusão, examinada no próximo capítulo, decorreu da falta de relevância estatística na correspondência entre as demandas nacionais majoritárias, das elites ou dos públicos selecionados e as ofertas orçamentárias e financeiras. Assim, este capítulo frisou as correspondências qualitativas, entre as demandas democráticas e as ofertas de políticas públicas, enquanto o próximo enfatizou as correspondências quantitativas.

3.1 Medidas operacionais das demandas populares

O indicador escolhido para mensurar as demandas democráticas por políticas públicas levou em consideração as respostas dos entrevistados pelo Latinobarômetro. O Latinobarômetro integra o *Globalbarometer Surveys (GBS)*, um esforço de mensuração comparada de dados sociais políticos e econômicos, que inclui ainda o Eurobarômetro, o Barômetro Árabe, o Afrobarômetro e o Barômetro Asiático.

O Latinobarômetro informou a opinião pública em dezoito países da América Latina. Os dados desses estudos anuais foram produzidos e publicados, pela *Corporación Latinobarómetro*, uma entidade privada sem fins lucrativos, sediada na capital chilena, Santiago (LATINOBARÔMETRO, 2010). Moisés (2008) reafirmou a representatividade dos dados do Latinobarômetro, obtidos por amostragem nacional probabilística das populações nacionais, ao justificar o recorte temporal do seu próprio trabalho. Assim, a partir de 2001, tais dados apresentaram credibilidade suficiente para subsidiarem trabalhos acadêmicos.

Mais especificamente, interessaram os dados sobre o principal problema nacional de Brasil e Argentina. Como houve apenas uma indicação desse problema por entrevistados a cada ano, não ocorreram conflitos de múltiplos picos e transitividade (ARROW, 1963; MCLEAN; MCMILLAN; MONROE, 1998). Em outras palavras, a identificação da ordem de prioridade dos problemas observou a contagem das indicações no espaço unidimensional de uma função monotônica. Dessa forma, houve uma série de representações ordenadas de preferências que variaram no tempo.

No domínio das demandas democráticas, os macrotemas compactaram a diversidade dos problemas nacionais apontados pelo Latinobarômetro em sete categorias de demandas temáticas. Seis dessas categorias foram comparáveis diretamente com as ofertas de políticas públicas, enquanto a sétima representou a impossibilidade dessa confrontação.

3.1.1 Distribuição das demandas por macrotemas

O Quadro 3.1 sintetizou a correspondência entre os trinta e um problemas indicados pelos entrevistados do Latinobarômetro e os sete macrotemas empregados na tese. Uma categoria específica de macrotema – denominada *sem correspondência* – incorporou as indicações de preferências sem correspondência entre as demandas dos diferentes públicos e as ofertas orçamentárias. Em outras palavras, essa categoria mensurou, a ausência de informações inteligíveis, sobre as demandas populares.

brasil	macrotema	argentina
não respondeu		não respondeu
não soube		não soube
nenhum		nenhum
outros	sem correspondência	outros
baixo salário		baixo salário
instabilidade laboral		instabilidade laboral
ociosidade	trabalho	ociosidade
corrupção		corrupção
narcotráfico		narcotráfico
segurança pública		segurança pública
terrorismo		terrorismo
violência	segurança	violência
consumo de droga		consumo de droga
saúde	saúde	saúde
educação	educação	educação
discriminação racial		discriminação racial
distribuição de renda		distribuição de renda
habitação		habitação
inserção de jovens		inserção de jovens
meio ambiente		meio ambiente
pobreza		pobreza
violação de direitos	direitos	violação de direitos
aquecimento global		
crise política		crise política
		combustível
economia		economia
fronteiras		
inflação		inflação
país vizinho		país vizinho
serviço básico		serviço básico
transporte	administração	transporte

Fonte: elaboração própria

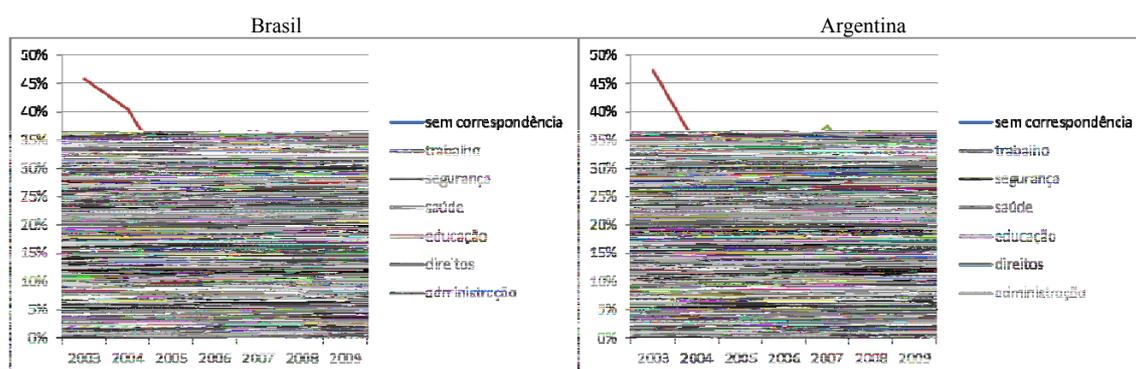
QUADRO 3.1 – Dos problemas nacionais aos macrotemas

Essa falta de correspondência das indicações de *não respondeu*, *não soube*, *nenhum* e *outros* tornou as expectativas dos representados incompreensíveis para os agentes públicos. Ao mesmo tempo, conforme detalhado oportunamente, houve categorias orçamentárias não problematizadas pelas indicações do Latinobarômetro, a exemplo de *previdência*, *encargos especiais*, *refinanciamento* e *serviço da dívida*.

O Apêndice A detalhou os valores absolutos e justificou os relacionamentos do Quadro 3.1, vinculando os principais problemas nacionais aos macrotemas. Os relacionamentos entre os trinta e um problemas apresentados pelo Latinobarômetro e os sete macrotemas – *sem correspondência*, *trabalho*, *segurança*, *saúde*, *educação*, *direitos* e *administração* – foram baseados na relevância e na afinidade dos conteúdos.

Tal relacionamento expressou as demandas populares ou democráticas segundo as pesquisas do Latinobarômetro. A propósito, alguns dos principais problemas nacionais apontados pelas pesquisas circunscreveram-se a apenas um dos dois países. Isso ocorreu com *aquecimento global* e *fronteiras* no Brasil e *combustível* na Argentina.

A distribuição relativa das demandas brasileiras e argentinas pelos macrotemas constou da Figura 3.1 na forma de dois gráficos de linhas. Dessa maneira, cada linha indicou os percentuais obtidos em cada ano e o sentido do movimento em relação ao ano anterior.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.1 – Brasil e Argentina: distribuição das demandas nacionais (público majoritário ou massa)

Tais linhas indicaram que a demanda inicial de quase quarenta e cinco por cento de *trabalho*, em ambos os países, em 2003, reduziu-se para cerca de vinte por cento do total demandado, em 2009. O maior estreitamento da banda do Macrotema *trabalho*

ocorreu em 2007, quando foi de aproximadamente quinze por cento nos dois países. A redução das demandas relativas brasileiras por *trabalho* foi compensada por aumentos na participação relativa de *segurança, saúde e educação*. De 2007 a 2009, no bojo da crise dos mercados internacionais de crédito, houve a inversão da tendência de queda. Na Argentina, aconteceu algo similar, embora os principais beneficiados pela redução das demandas por *trabalho* fossem *segurança, administração e direitos*.

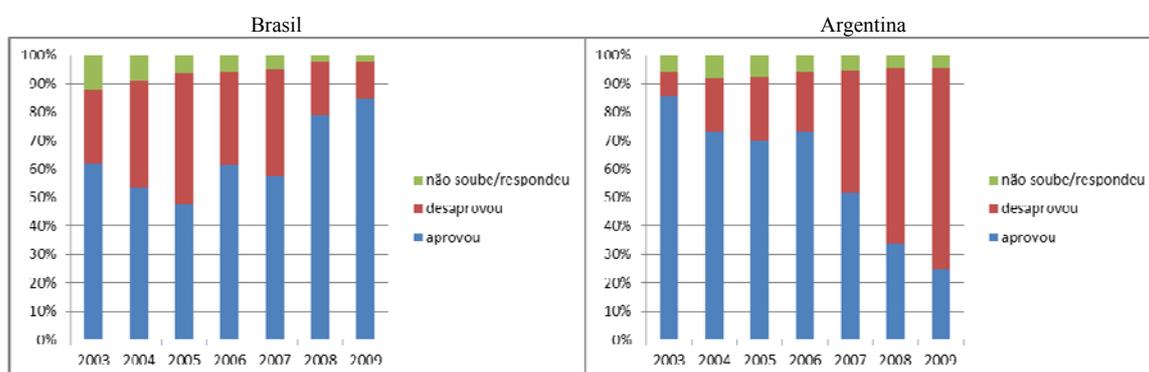
Vale lembrar que a pesquisa do Latinobarômetro, nos dois países, ocorreu em setembro e outubro, quando já se notavam os efeitos da crise internacional, com a redução dos postos de trabalho, especialmente, na Argentina (BURGES, 2009).

As respostas fornecidas ao Latinobarômetro foram também desagregadas em diferentes públicos, conforme o apoio ao Presidente da República, a situação econômica, a escolaridade e o gênero. A desagregação das pautas de demandas desses públicos permitiu aferir os efeitos da desigual distribuição de recursos de poder na responsividade democrática.

Nesse sentido, as pautas temáticas reveladas pelos Senadores da República, conforme detalhado na próxima seção, expressaram as preferências de mais um dos públicos detentores de recursos diferenciados de poder. Afinal, as demandas dos Senadores também competiram pela apropriação dos recursos públicos nas arenas orçamentária e financeira.

3.1.2 Públicos por aprovação ao governo

A Figura 3.2 apresentou os públicos compostos *aprovou* ou *desaprovou* a *gestão* presidencial nacional, assim como uma categoria de *não soube* ou *não respondeu*.

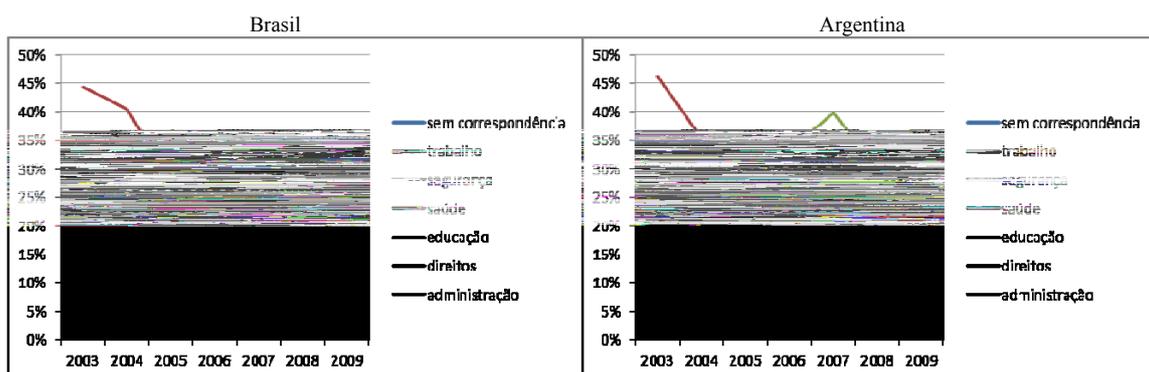


Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.2 – Brasil e Argentina: públicos por aprovação ao governo

No Brasil, *aprovou gestão* compôs maioria, exceto em 2005. Esse ano foi marcado pelas denúncias do *mensalão*, um esquema de obtenção de apoio congressional, em troca de recursos desviados de aquisições federais. Em 2008 e 2009, a aprovação do Presidente Lula da Silva superou os oitenta por cento. Na Argentina, a maioria superior a setenta por cento dos que aprovavam os quatro primeiros anos do Presidente Néstor Kirchner inverteu-se, até a desaprovação de contingente semelhante de entrevistados, em 2009. A mudança iniciou, em 2007, ano da eleição e da posse da Presidenta Cristina Kirchner. Essa tendência acompanhou os três primeiros anos de mandato da Presidenta.

As agendas das demandas do público *apoiou gestão* constou da Figura 3.3. Nessa pauta, pela ordem decrescente, apareceram *trabalho*, *segurança* ou *saúde* no Brasil e *trabalho*, *segurança* ou *administração* na Argentina.



Fonte: elaboração própria

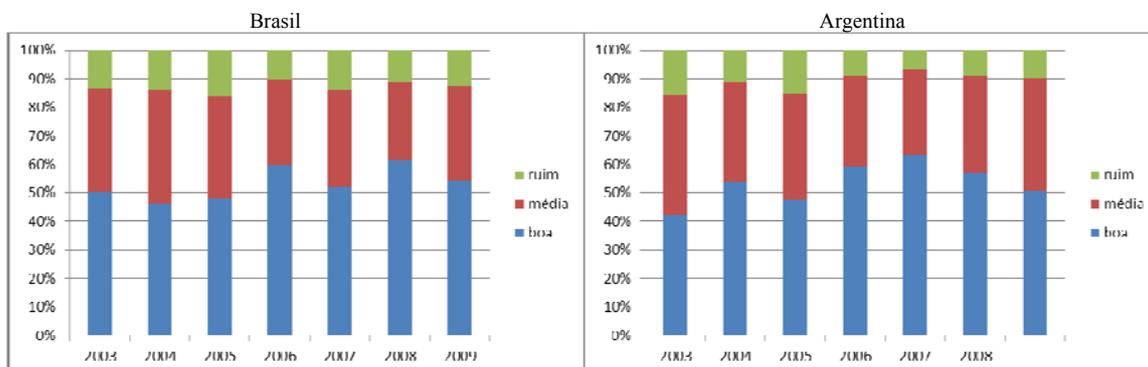
FIGURA 3.3 – Brasil e Argentina: público que *aprovou gestão*

Destacou-se o crescimento da demanda dos argentinos por *administração*. Esse Macrotema esteve ligado à regulação e dos mercados de bens e serviços públicos e à prestação direta desses serviços pela administração pública. Durante esse crescimento sustentado, a maior demanda pela intervenção estatal ocorreu, em 2008, ano de crise internacional dos mercados financeiros.

3.1.3 Públicos por situação econômica

Pela Figura 3.4, foram mais numerosos os públicos em *boa situação econômica* ou *média situação econômica*. Surpreendeu a elevada quantidade de entrevistados considerados em boa situação econômica. A eventual sobre-representação desses

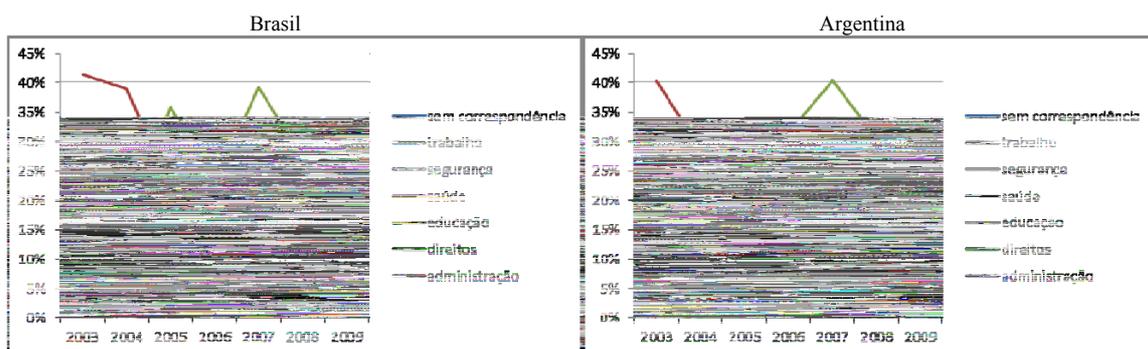
público poderia ensejar um viés de seleção das pesquisas de opinião do Latinobarômetro. Assim, a avaliação dos pesquisadores do Latinobarômetro poderia diferir de outras pesquisas que distribuíssem os públicos por situação econômica.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.4 – Brasil e Argentina: públicos por situação econômica

Segundo a Figura 3.5, a ordem decrescente dos temas majoritários foi *segurança*, *trabalho* ou *saúde* no Brasil e *segurança*, *trabalho* ou *administração* na Argentina para as populações em boa situação econômica. O ponto de destaque é que a *segurança* foi prioridade para os que estavam em *boa situação econômica* tanto no Brasil quanto na Argentina.



Fonte: elaboração própria

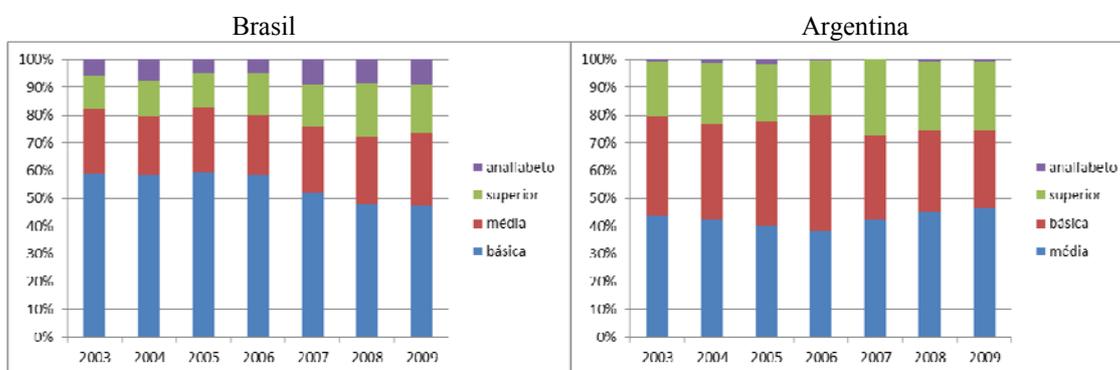
FIGURA 3.5 – Brasil e Argentina: público em boa situação econômica

Outro aspecto a salientar, na Figura 3.5, é que 2007 foi um ano de inflexões para as demandas dos brasileiros bem situados economicamente. Esse foi o primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula da Silva. A redução relativa das demandas por *trabalho* evidenciou que as expectativas nesse quesito estavam sendo supridas. A mesma situação de menor demanda relativa por *trabalho* ocorreu na Argentina,

indicando que a situação internacional era favorável para a manutenção de ambos os projetos políticos de poder.

3.1.4 Públicos relevantes por escolaridade

Pela Figura 3.6, em ordem decrescente, os públicos com escolaridade *básica* e *média* foram os mais numerosos no Brasil e o inverso na Argentina. Houve ainda os públicos com escolaridade *superior* e os *analfabetos*. Os detentores de escolaridade superior foram mais numerosos na Argentina do que no Brasil, acontecendo o inverso com os *analfabetos* em ambos os países.



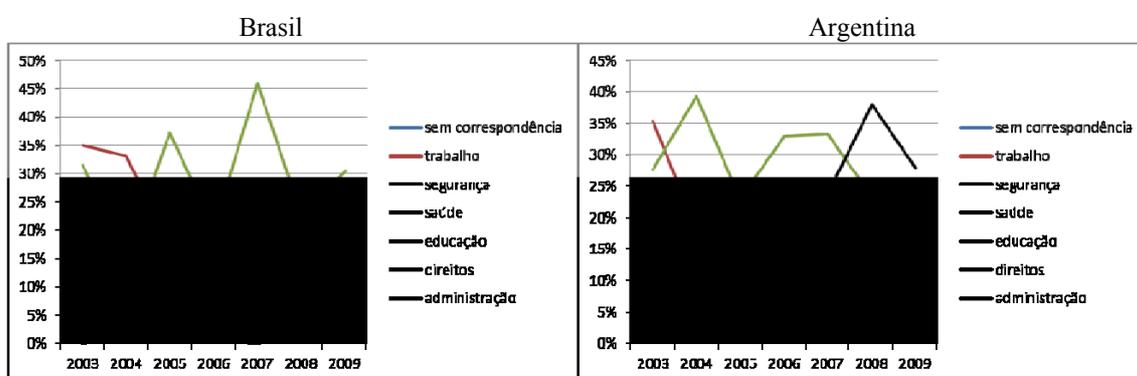
Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.6 – Brasil e Argentina: públicos por escolaridade

No Brasil, a relação entre os entrevistados com escolaridades *básica* e *média* foi de 237%, enquanto na Argentina, a relação entre os entrevistados com escolaridade *média* e *básica* foi de 127%. Note-se que, na Argentina, em 2006, a escolaridade básica ultrapassou a escolaridade média. Ademais, a preponderância relativa da escolaridade média sobre a básica ficou evidente apenas a partir de 2007, ano de eleição da Presidenta Cristina Kirchner.

Curiosamente, em 2007, o Latinobarômetro não identificou analfabetos argentinos, embora essa categoria tenha surgido nos demais anos do período examinado. A Figura 3.6 evidenciou também que o público com o maior estoque de recursos culturais não formou maioria numérica. No Brasil, o público com escolaridade superior foi de cerca de dez por cento para quinze por cento no período, enquanto na Argentina ele aumentou de vinte por cento para cerca de vinte e oito por cento.

A eventual sobre representação das agendas desse público distorceria a responsividade democrática dos públicos mais numerosos. Um efeito similar de distorção da responsividade democrática poderia ocorrer em relação às agendas dos entrevistados com escolaridades *média* e *básica*. Tal expectativa decorreu da maior capacidade de os demandantes mais escolarizados formatarem as suas demandas de maneira mais compreensível para que os agentes públicos as transformem em políticas concretas. Dessa forma, a Figura 3.7 identificou as variações anuais nas saliências temáticas das agendas de demandas correspondentes aos públicos escolaridade com *escolaridade superior*.



Fonte: elaboração própria

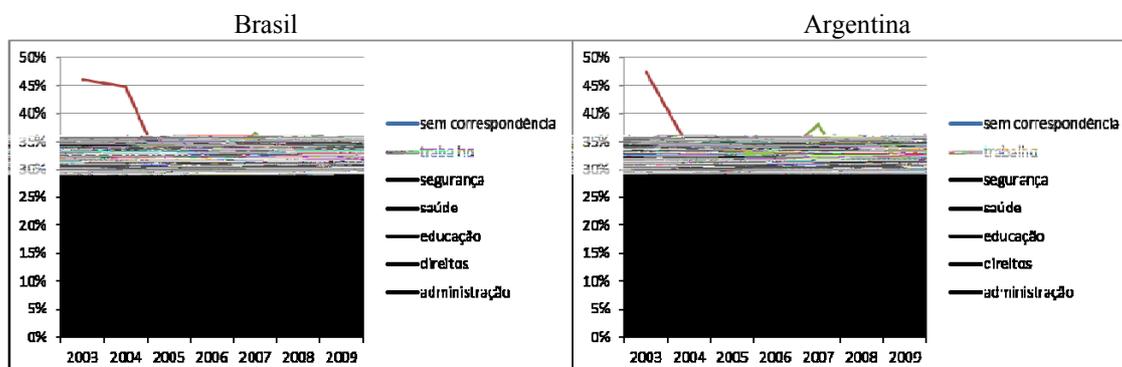
FIGURA 3.7 – Brasil e Argentina: público com *escolaridade superior*

Pela Figura 3.7, a demanda mais intensa dos públicos com *escolaridade superior* foi *segurança* no Brasil e na Argentina. Contudo, a demanda argentina por *administração* aumentou, a partir de 2006, alcançando quase quarenta por cento em 2008, ano da crise internacional. Ao mesmo tempo, as demandas argentinas por *saúde* foram mínimas na comparação com as demandas brasileiras.

3.1.5 Públicos relevantes por gênero

O desenho da pesquisa do Latinobarômetro estabeleceu cotas de gênero para os entrevistados. Dessa forma, não houve alteração perceptível na composição dos grupos *feminino* e *masculino* no período. A participação do gênero *masculino* ficou em torno de 49% da população de ambos os países, afastando a necessidade de apresentação gráfica dos públicos *feminino* e *masculino*. Segundo a Figura 3.8, pela ordem decrescente das

indicações relativas, no Brasil, as principais demandas desse público foram *trabalho* e *segurança*, enquanto na Argentina foram *trabalho*, *segurança* e *administração*.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.8– Brasil ou Argentina: público do gênero masculino

Novamente, as demandas por *saúde* foram mínimas para o público argentino, mas não para o público brasileiro.

3.2 Medidas operacionais das demandas legislativas e das ofertas orçamentárias

A classificação dos gastos públicos por funções do governo apresenta uma espécie de orçamento resumido para os cidadãos (GIACOMONI, 2005). As funções expressam o maior nível de agregação das alocações realizadas pela administração pública (SANCHES, 2004). Elas relacionaram as políticas públicas aos Macrotemas. A lógica da classificação por funções é "[...] explicitar as áreas 'em que' as despesas estão sendo realizadas" (MPOG, 2008), permitindo a comparação dos gastos públicos, incluindo períodos de reestruturações administrativas (SANCHES, 2004).

A classificação funcional teve o respaldo das Nações Unidas, que editou *A Manual for Economic and Functional Classification of Government Transactions*, em 1958, como parte do esforço de padronização das contas nacionais (UN, 1964). As Nações Unidas patrocinaram um encontro internacional em 1964. O encontro visou à conciliação dos aspectos macro das transações governamentais, implicados nas classificações funcional e econômica, com as microdinâmicas versadas nas técnicas de programação e desempenho (UN, 1964).

Esse encontro identificou o uso das classificações funcional e econômica no Brasil, enquanto a Argentina ainda se encaminhava para essa situação (UN, 1964). Assim, a centralidade do orçamento para a convergência das expectativas nacionais brasileira e argentina tem larga tradição no domínio do planejamento e do controle das atividades dos agentes públicos e dos respectivos efeitos.

Na classificação funcional, o critério observado é o da finalidade da aplicação dos recursos. A classificação por funções de governo balizou as métricas das atividades de Plenário dos Senados e dos gastos públicos, isto é, das demandas legislativas e das ofertas orçamentárias dos dois países. A evidenciação desses vínculos de responsividade exigiu a conversão das funções em macrotemas.

As funções pertinentes – identificadas nos respectivos orçamentos anuais federais, para o período abrangido pela tese –, foram reunidas, formando uma única lista de referência. O Apêndice D detalhou as principais características dessa associação. Assim, a lista compactada das funções orçamentárias foi pareada com as demandas democráticas que constituíram os macrotemas segundo o desenvolvimento analítico da seção anterior.

As demandas legislativas e as ofertas orçamentárias indicadas pelo Macrotema *sem correspondência* identificaram as funções do governo associadas a temas excluídos da perquirição da responsividade democrática pela falta de compatibilidade entre as diferentes categorias classificatórias.

Noutras palavras, quando se confrontaram as classificações do Latinobarômetro com as dos orçamentos federais por funções, o Macrotema *sem correspondência* remeteu as categorias de demandas legislativas e ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras sem correspondências nas demandas populares majoritárias e de outros públicos específicos. As funções em que as categorias foram congruentes compuseram os demais macrotemas.

Embora o efeito de exclusão do cômputo da responsividade seja o mesmo, cumpre frisar a diferença de conteúdo do Macrotema *sem correspondência*. Em relação às saliências provenientes do Latinobarômetro, esse Macrotema correspondeu a ruídos com conteúdo mínimo de informação. Nas saliências orçamentárias e financeiras e de Plenário, esse Macrotema abrigou as transações que envolveram a dimensão temporal,

ou seja, escolhas e compromissos intertemporais ligados à dívida pública, à previdência e ao federalismo fiscal.

Por exemplo, a Função brasileira *encargos especiais* constou no Macrotema *sem correspondência*. Os *encargos especiais* registraram gastos a que não se associaram benefícios diretos e imediatos, na forma de utilidades públicas, como o reconhecimento orçamentário de obrigações contraídas em outros anos e das transferências constitucionais para outras unidades federativas (MPOG, 1999).

Constituíram exemplos de *encargos especiais* as transações da dívida pública, os fluxos de pagamentos das obrigações contraídas no passado, a exemplo de precatórios, contratos e títulos da dívida pública, e as transferências de caráter geral entre diferentes esferas de governo.

No Brasil, o *refinanciamento* da dívida apareceu acima da linha, ou seja, no orçamento público. Contudo, na Argentina, ele ficou abaixo da linha, isto é, fora do orçamento. Grosso modo, os resultados acima ou abaixo da linha corresponderam aos resultados obtidos pelas diferenças entre as receitas e as despesas orçamentárias administradas pelo Tesouro ou entre os saldos final e inicial da dívida pública apurados pelos bancos centrais (PETREI; RATNER; PETREI, 2005).

Além dos *encargos especiais*, da *previdência*, do *refinanciamento* e do *serviço da dívida*, integraram o Macrotema *sem correspondência* a Função *reserva de contingência*. A *reserva de contingência* consistiu numa categoria específica das leis orçamentárias brasileiras, ou seja, uma reserva utilizada ao longo da execução, conforme a necessidade de reforço ou criação de autorizações de gastos.

Assim, o Quadro 3.2 explorou os vínculos entre os principais problemas nacionais, os macrotemas e as funções orçamentárias brasileiras e argentinas. Os principais problemas e os macrotemas derivaram da seção anterior, enquanto as funções orçamentárias vieram numa lista compactada das funções de governo dos dois países (ver Quadro D.2 do Apêndice D).

Conforme o Quadro 3.2, não houve correspondência entre os principais problemas nacionais indicados pelo Latinobarômetro e as categorias de funções do governo relacionados ao endividamento público e aos acordos intergeracionais como foi o caso da *previdência*. Isso ficou evidente, no enquadramento das Funções *encargos especiais*, *previdência* (social), *refinanciamento* e *serviço da dívida* no Macrotema *sem*

correspondência. Tal enquadramento indicou que a população não se ocupou com essas questões, independentemente da sua relevância para as demandas legislativas ou as ofertas orçamentárias e financeiras.

brasil (principal problema do latinobarômetro)	macrotema	função orçamentária (brasil e argentina)
não respondeu não soube nenhum outros		encargos especiais previdência refinanciamento reserva de contingência serviço da dívida agricultura
	sem correspondência	
baixo salário instabilidade laboral ociosidade	trabalho	trabalho
corrupção narcotráfico segurança pública terrorismo violência		segurança
	segurança	justiça judiciária sistema penal saneamento
consumo de droga saúde	saúde	saúde
		ciencia cultura educação esportes
educação	educação	
pobreza distribuição de renda discriminação racial habitação		assistência organização agrária habitação urbanismo
inserção de jovens meio ambiente violação de direitos crise política	direitos	ecologia cidadania
		administração administração fiscal informação inteligência legislativa controle relações interiores comércio indústria energia transporte defesa seguro e finanças relações exteriores
economia combustível transporte fronteiras inflação país vizinho aquecimento global serviço básico	administração	comunicações

Fonte: elaboração própria

QUADRO 3.2 – Problemas nacionais, macrotemas e funções orçamentárias

Os Macrotemas *trabalho* e *saúde* qualificaram as ofertas caracterizadas pelas Funções de mesmo nome e pelas Funções *agricultura* e *saneamento* respectivamente. A *indústria* e o *comércio* não integraram o Macrotema *trabalho*, devido à visibilidade da

atuação dos grupos organizados em torno dos recursos de capital nessas duas funções, diferentemente do que ocorreu com a *agricultura*. Embora a reivindicação de terra propriamente dita conste do Macrotema *direitos*, não houve reconhecimento da necessidade de prestações positivas equivalentes, pela administração pública, além daquelas relativas ao setor primário. Tal diferenciação social foi explicada, pela forte tradição rural dos dois países, e não se estendeu aos setores secundário e terciário.

A administração pública também tendeu a reunir as questões operacionais de *saneamento*, *habitação* e *urbanismo*. Contudo, as condições mínimas de saúde não poderiam subsistir sem a primeira função. Sem o acesso à água potável, não existiriam condições mínimas de sobrevivência, diferentemente do que ocorreu com as prestações de *habitação* e *urbanismo*. Assim, o critério classificatório observou a afinidade e a essencialidade das funções, sob a perspectiva da população, em lugar das conveniências da administração pública.

Os Macrotemas *segurança* e *educação* incluíram quatro funções cada. As Funções *judicária*, *justiça*, *segurança* e *sistema penal* identificam a atividades de promoção da estabilidade e a segurança dos contatos sociais. Assim, as instituições que disseram o direito nos casos específicos e concretos incluíram, além dos magistrados, os acusadores e defensores públicos e as estruturas administrativas voltadas para a realização das decisões judiciais.

Enquanto isso, no Macrotema *educação* estiveram as Funções *ciência*, *cultura*, *educação* e *esportes*. O Macrotema *educação* concentrou os mecanismos de produção coletiva do mundo social. A aculturação e a socialização dos indivíduos, promovidas por tais mecanismos, incluíram as possibilidades de produção ou reprodução das clivagens sociais, com diminuição, manutenção ou aprofundamento das desigualdades categóricas por intermédio dos capitais simbólicos.

No âmbito do Macrotema *direitos*, constaram as Funções *assistência*, *habitação*, *urbanismo*, *ecologia*, *organização agrária* e *cidadania*. Tais funções ecoaram as demandas por direitos sociais que se traduzam em redução das desigualdades e inclusão social. Nesse sentido, o reconhecimento coletivo dessas demandas elevou-as à condição de *direitos* exigíveis na forma de prestações positivas da administração pública.

O devido processo legislativo organizou as disputas ideológicas em torno das diferentes visões de mundo. Tal processo objetivou à legitimação das imputações

jurídicas e do uso do poder governamental, pelos agentes públicos, mediante o arbitramento dos acessos e das distribuições dos recursos coletivos.

Assim, as Funções *administração, administração fiscal, informação, inteligência, legislativa, controle, relações interiores, comércio, indústria, defesa, seguro e finanças, relações exteriores, comunicações, energia e transporte*. O que reuniu tais funções foi a responsabilidade pelo bom funcionamento dos mercados econômicos atribuível à coalizão responsável pelo exercício do poder político, seguindo o modelo descrito no segundo capítulo.

A representação política exercida nesse contexto sujeitou os agentes à *accountability* eleitoral. A propósito, o Chefe do Executivo constituiu-se no principal fiador da coalizão, incluindo as funções legislativas, administrativa e de arbitramento dos mercados. Tais funções incluíram ainda as escolhas ideológicas e de representação da soberania nacional, expressas nas relações exteriores.

A *defesa* abrigou a possibilidade de projeção de força, para além das fronteiras nacionais, e da contenção de projeções similares, exercidas por organizações estranhas à cadeia de comando constitucionalmente definida. Aliás, as Forças Armadas foram uma extensão da diplomacia e das relações comerciais com o exterior, embora o emprego dessas Forças para a pacificação civil interna aumentasse, após o período em exame.

Pela classificação argentina, a Função *judicial* poderia integrar o Macrotema *administração*, embora estivesse mais próxima do Macrotema *segurança* pela classificação internacional dos gastos por funções do governo. A diferenciação refletiu as expectativas da sociedade argentina, quanto ao papel politicamente mais ativo da prestação jurisdicional, em contraste com a noção mais liberal, que predomina no Brasil e na classificação internacional. Assim, a tese adotou o padrão brasileiro e internacional das funções de governo para a classificação da Função argentina.

O Macrotema *administração* comportou as Funções *comunicações, energia, saneamento e transportes*. Quando tais utilidades públicas foram prestadas pela iniciativa privada, coube ao poder público o arbitramento das relações de consumo, em lugar do fornecimento privilegiado da utilidade coletiva.

O exercício de classificação desta subseção identificou a violação da quarta condições propostas por Arrow (1963) para a racionalidade coletiva da agregação realizada pelo sistema político democrático corresponder às racionalidades individuais

dos agentes relevantes que o integram. A quarta condição requer que as escolhas coletivas não sejam constrangidas ou induzidas pela função social desse sistema.

Contudo as diferenças nas representações demonstraram que isso ocorreu. Nesse sentido, a simples preparação dos dados para o exame da responsividade democrática permitiu aferir a disfunção ou o viés ensejado pelas instituições e práticas classificatórias adotadas nos sistemas políticos examinados. Após a determinação das funções que integraram os respectivos macrotemas, coube a mensuração das respectivas saliências temáticas das demandas legislativas e das ofertas orçamentárias e financeiras, ou seja, o acionamento da conexão orçamentária.

3.3 Dados legislativos: medidas operacionais

As demandas legislativas corresponderam à classificação das atividades registradas dos Plenários dos Senados nacionais dos dois países agrupadas conforme as respectivas as funções orçamentárias e os macrotemas examinadas no Quadro 3.2 da seção anterior. A consulta aos arquivos dos sumários ou das atas pertinentes e o cruzamento dessas informações com outros dados disponíveis, nos sítios da internet de ambos os Senados, facultou a identificação de todas as matérias registradas pelos respectivos Plenários no período de apuração.

Segundo as diretrizes dos dados abertos, as saliências temáticas legislativas das atividades parlamentares – como a realização de discursos e homenagens, apresentação de proposições, como projetos de lei requerimentos de tramitação de outras proposições, e realização de deliberações – nos Plenários das duas Casas foram derivadas dos conteúdos das respectivas páginas de internet dos Senados brasileiro e argentino (SF, 2010, 2011). Cada registro foi vinculado a uma função orçamentária pertinente. Assim, a mensuração dessas saliências temáticas seguiu o critério de pico único da classificação funcional de modo a não incidir no paradoxo de Condercet (EPSTEIN, 1977).

O ineditismo da pesquisa foi comprovado, nesse estágio dos trabalhos, pela constatação de impropriedades nos dados divulgados na internet por ambos os Senados, como a ausência de arquivos correspondentes às sessões ocorridas ou aos arquivos ilegíveis ou com conteúdo equivocados. Essas impropriedades foram prontamente

corrigidas logo que informadas. Assim, coube a conclusão de que tais dados não foram objeto de estudos anteriores, apesar da sua disponibilidade desde vários anos.¹

Aliada às possíveis impropriedades na divulgação dos dados, houve necessidade de verificação individual do conteúdo dos 103219 registros do Plenário do Senado brasileiro e 8639 registros do Plenário do Senado argentino.

Como exemplo da diversidade dos conteúdos versados nos discursos, nas proposições, nas homenagens, nas deliberações e nas votações examinadas, das 21 referências identificadas ao *refinanciamento* nos registros do Plenário do Senado brasileiro, apenas treze remeteram a textos normativos em tramitação legislativa, como projetos de resolução ou de lei versando sobre dívida pública. Quatro menções foram manifestações de apoio ou repúdio a situações específicas de entes federativos. Três menções remeteram ao *refinanciamento* das dívidas de agricultores e uma indicou as dívidas decorrentes de financiamentos imobiliários. Assim, as menções ao *refinanciamento* dividiram-se entre Funções *encargos especiais, agricultura e comércio e serviços* respectivamente.

O foco no Senado decorreu das suas prerrogativas legiferantes privativas, a exemplo da autorização para a contratação de dívidas e a aprovação de certas autoridades públicas, como os ministros dos tribunais superiores no caso brasileiro. Tais prerrogativas não foram compartilhadas pela Câmara e, por conseguinte, haveria menos incentivos para que os respectivos temas fossem invocados no Plenário da Câmara Baixa. A propósito, Neiva (2006) classificou os poderes políticos formais dos Senados brasileiro e argentino como sendo dos mais elevados no âmbito internacional.

¹ Note-se que todas as sessões legislativas foram numeradas, o que facilitou o diálogo com os responsáveis pelas correções e a solução das impropriedades. Assim, houve necessidade de complementação e confirmação pessoal dos dados, para o que foram essenciais as generosas contribuições das respectivas assessorias legislativas brasileira ou argentina, Cláudia Lyra e Neto ou Jorge Bravo e Elisa Bianchi. Vale lembrar que também foram constatadas impropriedades na divulgação orçamentária promovida pela Secretaria do Tesouro Nacional brasileiro. Tais impropriedades, aliadas às carências de alguns dados considerados essenciais para a comparabilidade e a verificação da responsividade democrática das ofertas orçamentárias, inviabilizaram a utilização dos dados dessa Secretaria como fonte da pesquisa. Felizmente, o mesmo não ocorreu com os registros de Plenário dos Senados nacionais, apesar da necessidade de investimentos adicionais na divulgação para o atendimento pleno dos requisitos dos dados abertos governamentais e do amplo acesso à informação pública.

Os ciclos eleitorais mais longos para senadores e a forma de sua escolha também se refletiram em menores incentivos para a *accountability* eleitoral, enfatizando a importância da mensuração da responsividade da representação política. Os mandatos senatoriais mais longos favoreceram a estabilidade das preferências e trajetórias pessoais. Ao mesmo tempo, a seleção dos senadores por eleições majoritárias enfatizou a representação do eleitor mediano e afastou a representação dos extremos dos espectros políticos (DALTON, 2008). Assim, as eleições majoritárias para Senadores estimularam a representação dos cidadãos medianos em lugar dos públicos mais especificamente vinculados às bases partidárias e ideológicas.

Os registros dos sumários e das atas de Plenário do Senado brasileiro e das atas do Plenário argentino foram identificados pela numeração da página. A associação desses registros às funções permitiu a identificação das frequências pertinentes e, por conseguinte, das saliências temáticas dos respectivos macrotemas. Tais saliências contrastaram com as das demandas populares caracterizadas nas seções anteriores e das ofertas orçamentárias e financeiras na próxima seção. Assim, a constatação de existência de uma construção deliberativa das informações prestadas comprovou os méritos da opção da pesquisa por dados abertos.

Considerando que as tomadas de posições relevantes corresponderam aos registros dos acessos aos recursos do Plenário e às evidências desse uso, não se distinguiram os conteúdos das diversas sessões nem se ponderaram as matérias versadas pelos registros. Essa decisão decorreu da avaliação de que os méritos das sessões – ordinárias, extraordinárias ou comemorativas, entre outras – e das tomadas de posição – como os votos de homenagem ou pesar, os requerimentos e as indicações – estiveram inseridos em jogos aninhados, cuja expressão valorativa foi equivalente do ponto de vista dos registros do Plenário (TSEBELIS, 1990).

Um juízo pessoal, nesse ponto da pesquisa, conflitaria com as limitações referidas por Miller e Stokes (1963), Eulau e Karps (1977) e Mayhew (2004) acerca dessas tomadas de posição. Tal juízo estaria ainda em desconformidade com as características inovadoras do estudo, como demonstrou a experiência de construção argumentativa dos dados oficiais divulgados pela internet.

A adoção de um critério de juízo excludente também seria contraditória com os objetivos de integração de todas as informações disponíveis num modelo analítico

sinóptico e inclusivo de mensuração da responsividade democrática do sistema político com dados abertos. Dessa maneira, os registros coletados resultaram numa única representação de demandas legislativas reveladas nos Plenários dos Senados federais brasileiro e argentino.

Em suma, todos os conteúdos registrados em ambos os Senados foram classificados. O Quadro E do Apêndice E apresentou os principais procedimentos e critérios observados, na classificação dos registros dos dois Plenários, pelas respectivas funções orçamentárias. No Quadro 3.3, a seguir, constaram exemplos dos principais critérios de classificação dos registros dos Plenários dos Senados brasileiro e argentino pelas respectivas funções. Como garantia adicional da consistência dos critérios, o Autor da tese promoveu a classificação de todos os registros mencionados.

brasil

01 legislativa: legislação eleitoral e relativa à representação política; mudanças nos regimentos do senado federal ou do congresso nacional; encaminhamentos de proposições, cujo resumo não é claro sobre o objeto; repercussão de matérias locais e outras não enquadradas em outros temas; homenagens ou votos de pesar a políticos ou não enquadradas em outras categorias; política cambial; relatórios da política fiscal, exceto quando o tema for dívida; gestão de pessoal do legislativo; indicações de membros em comissões; relatórios do tribunal de contas da união, quando não enquadrados em outros temas; demonstrações contábeis recebidas de fundos e entidades da administração pública federal; organizações não governamentais, quando não enquadradas em outras categorias

argentina

11-legislativa: cuestión de privilegio; agenda; financiamiento de los partidos políticos

Fonte: Quadro E do Apêndice E

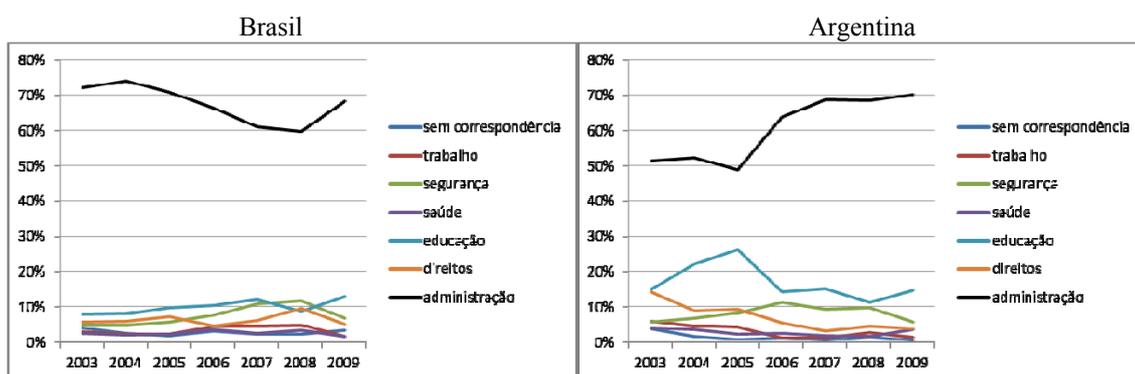
QUADRO 3.3 – Brasil e Argentina: exemplos dos critérios de classificação

A representação social das atividades em Plenário – realização de discursos e apresentação e votação de proposições – também instrumentalizou os incentivos dos sistemas eleitorais de lista aberta ou fechada empregados no Brasil e na Argentina respectivamente. Nesse contexto, existiram mais incentivos para a divulgação da imagem pessoal do agente público e busca da correspondente visibilidade temática nos plenários legislativos brasileiros do que argentinos.

A quantidade absoluta de registros dos Plenários dos Senados brasileiro e argentino, apresentada na Tabela F do Apêndice F, evidenciou que os registros brasileiros foram, em média, doze vezes mais numerosos do que os argentinos.

A Figura 3.9 apresentou os valores percentuais da distribuição das demandas legislativas em cada país. O Macrotema *administração* abrangeu a maioria das intervenções em ambos os Plenários na Argentina. No Brasil, esse Macrotema

apresentou tendência de redução, até 2008, quando voltou a aumentar. Na Argentina, o recrudescimento dos embates político-partidários, ao final do mandato de Néstor Kirchner, elevou o grau de animosidade também no Plenário do Senado daquele País. A propósito, a oposição obteve a maioria das comissões no Senado argentino no ano anterior à reeleição, em 2011, da Presidenta Cristina Kirchner.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.9 – Brasil e Argentina: demandas legislativas (senado)

Os Macrotemas *segurança* e *direitos* continuaram a seqüência decrescente no Brasil, mas inverteram de posição na Argentina. Os Macrotemas *sem correspondência*, *saúde* e *trabalho* identificaram os macrotemas restantes por ordem decrescente de relevância. As características analíticas das funções individuais que compõem cada macrotema, constam do Apêndice F.

A dimensão das mudanças ocorrida na escala absoluta, em 2006, na Figura 3.9, recomendou a adoção de um controle para os anos acima de 2005 nas regressões efetuadas do próximo capítulo. Tal controle possibilitou averiguar a possibilidade de mudanças relevantes e persistentes nos padrões de relacionamento entre os integrantes do sistema político argentino.

3.4 Ofertas orçamentárias e financeiras: *lei, executado e pago*

O ciclo regular do processo orçamentário – elaboração, aprovação, execução e controle (GIACOMONI, 2005) – evidenciou a dinâmica da interação entre os agentes relevantes do respectivo processo. A rigor, as deliberações populares acerca do orçamento deveriam iniciar pelas classificações orçamentárias e pela compatibilização

dos critérios e das classificações orçamentárias com outros elementos de clivagem do sistema político. Contudo, essa não foi a prática brasileira nem argentina.

Assim, o processo orçamentário iniciou com a etapa da elaboração, formulação ou programação orçamentária. Nessa etapa, a determinação dos parâmetros macroeconômicos subsidiou a proposta orçamentária formulada pelo Poder Executivo. Em seguida, ocorreu a estimativa da receita e das metas de resultados fiscais e a fixação dos limites da despesa e do endividamento. A fase de elaboração terminou com o envio do projeto de lei orçamentária anual ao Poder Legislativo.

Na etapa da aprovação ou autorização legislativa aconteceu a conversão do projeto em lei. Tal conversão submeteu-se à possibilidade de veto presidencial, que ocorreu antes da sanção no caso brasileiro (BRASIL, 1988). Na Argentina, a promulgação da lei ocorreu por decreto presidencial argentino, posto que o Poder Legislativo sanciona as leis naquele país (JONES, 2001).

A execução orçamentária iniciou com a edição da lei orçamentária e correspondeu à realização do planejamento orçamentário. Na execução, houve necessidade de compatibilização das autorizações de gastos concedidas pela lei orçamentária anual ou pelos créditos adicionais ao longo do ano com o recebimento dos bens e serviços contratados pela administração pública. Essa compatibilização visou ao balanço satisfatório dos fluxos de ingressos e saídas de caixa.

Cumprir frisar que o pagamento constituiu uma etapa da despesa pública, mas não estritamente do ciclo orçamentário, que se encerrou com a execução. Assim, os recursos financeiros disponíveis serviram para o pagamento das autorizações orçamentárias executadas durante o ano, das autorizações compromissadas em anos anteriores – os restos a pagar – e dos gastos não orçamentários.

Os controles prévio, concomitante e posterior couberam, em qualquer das etapas anteriores, apesar de a ênfase recair no controle posterior mediante o julgamento das contas prestadas pelos agentes públicos (GIACOMONI, 2005). Dessa forma, as ofertas orçamentárias puderam ser mensuradas em três diferentes momentos.

Wlezien e Soroka (2003) frisaram as seguintes etapas: 1) autorizações para gastos públicos, mediante créditos orçamentários, constantes das leis orçamentárias (*appropriations* ou *credito original*); 2) comprometimentos decorrentes das execuções ou liquidações da despesa autorizada (*obligations* ou *gastos devengados*); e 3)

desembolsos de caixa, com os fluxos financeiros associados aos pagamentos das despesas executadas, sob o regime de competência, ou que se confundiram com o executado, sob o regime de caixa (*outlays, disbursements, gastos pagos ou pagados*).

Conforme os resultados do comando *pwcorr* (STATA, 2010), houve correlação de mais de noventa por cento a 0,01% em todas as situações de *lei x executado*, *lei x pago* e *executado x pago*, em ambos os países. A elevada correlação entre *lei*, *executado* e *pago* determinou que esta seção apresentasse apenas o gráfico de linhas dessa última etapa do gasto público. Contudo, como visto no próximo capítulo, a métrica percentual apresentou distribuição diferente da normal, o que resultou em diferenças do ponto de vista das significâncias estatísticas de cada uma dessas etapas.

3.4.1 Expectativas de realização futura: *lei*

As autorizações das leis orçamentárias expressaram a visão prospectiva dos agentes relevantes acerca das políticas orçamentárias. Na elaboração e na aprovação orçamentárias, as expectativas de gastos foram dimensionadas em valores de mesmo poder aquisitivo (WLEZIEN; SOROKA, 2003). Contudo, a lei pode diferenciar o grau de executoriedade das várias autorizações e condicionar a execução de algumas delas. A separação das despesas obrigatórias (*mandatories*) e discricionárias (*discretionaries*) aumentou a exposição relativa das últimas às contingências da execução orçamentária.

As autorizações espelharam um ponto ideal e sincrônico de planejamento. Wlezien (1995), Jones, True e Baumgartner (1997), Wlezien (2004) e Mortensen (2009) utilizaram as autorizações legais, para aferir os relacionamentos entre políticas e opiniões públicas em países do hemisfério norte. Quando empregados os valores constantes das respectivas leis orçamentárias, ficou evidente a falta de correspondências entre as expectativas dos representados e dos representantes.

No primeiro ano de mandato do Presidente Lula da Silva, os gastos representados por pactos do passado e as decisões de refinanciamento representaram pelo menos noventa por cento das autorizações consignadas orçamentariamente. Essa participação relativa diminuiu para oitenta por cento ao longo do segundo mandato. Na Argentina, o Macrotema ficou entre cinquenta e sessenta por cento em qualquer dos anos observados.

A transparência orçamentária foi avaliada pelo *International Budget Partnership* (IBP, 2011). Houve três ondas de pesquisas de opinião (*Open Budget Survey*), para a determinação do *Open Budget Index* (OBI) dos dois países. O Brasil caiu de 74 pontos (2006 e 2008), em cem pontos possíveis, para 71 (2010), enquanto a Argentina subiu de quarenta (2006) para 56 (2008 e 2010).

No caso brasileiro, a deficiência mais evidente foi a falta de um orçamento cidadão, isto é, acessível a quem não detenha conhecimento especializado, e a redução na abrangência do conteúdo das propostas orçamentárias (IBP, 2011). Na Argentina, além das mesmas deficiências brasileiras, faltaram diretrizes orçamentárias, com os parâmetros globais de concepção e aprovação dos projetos de leis orçamentárias (IBP, 2011). Em 2010, o Chile foi o país latino-americano com a maior transparência orçamentária (72 pontos), enquanto a média sul-americana foi de cinquenta pontos e a mundial esteve em 42 pontos.

A contradição desses dados com a Figura 3.9 consiste em que, embora o orçamento brasileiro fosse considerado mais transparente do que o argentino, por organismos internacionais autônomos, o grau relativo de falta de correspondência com as demandas majoritárias também foi maior do que na Argentina. Tal contradição teve relação aparente com a falta de aplicação dos conceitos de dados abertos à avaliação da transparência orçamentária dos dois países. Pela Figura 3.9, a divulgação orçamentária brasileira seria menos eficiente do que argentina, devido às incompatibilidades nas caracterizações das preferências individuais e agregadas de demandas e ofertas de políticas públicas.

Isso significou que a relevância de estudos baseados apenas nas autorizações orçamentárias não pareceu tão evidente em países da América Latina quanto nos de outras regiões. Ao longo do exercício financeiro, durante a execução orçamentária, as autorizações especiais foram criadas (quando não previstas na lei anual), complementadas (se as dotações legais forem julgadas insuficientes) ou transferidas para gastos considerados mais relevantes, devido às mudanças de prioridades. Assim, as autorizações ao final do exercício diferiram das aprovadas nas leis orçamentárias.

3.4.2 Expectativas de adimplemento futuro: *executado*

O estágio da execução orçamentária comportou uma possibilidade de modulação adicional das autorizações legislativas para o gasto público. Assim, os agentes públicos não eleitos determinaram o grau de realização orçamentária das atividades governamentais previstas nos limites autorizados. Isso ocorreu no modelo do orçamento autorizativo praticado no Brasil e na Argentina.

Os comprometimentos identificam os planos governamentais realizados ou em que houve intenção declarada de utilização da dotação orçamentária. As execuções orçamentárias refletiram os efeitos da inclusão de novos agentes relevantes para as escolhas públicas e o controle político das autorizações orçamentárias (GIACOMONI, 2005). Houve diferenças importantes, em relação aos valores autorizados, posto que diminuiu a importância relativa dos temas ligados aos acordos intertemporais em ambos os países. No Brasil e na Argentina, esses acordos apresentaram inflexão em sentidos opostos. No Brasil, aumentou a parcela dos gastos sujeita ao exame da responsividade democrática, enquanto tal parcela diminuiu na Argentina.

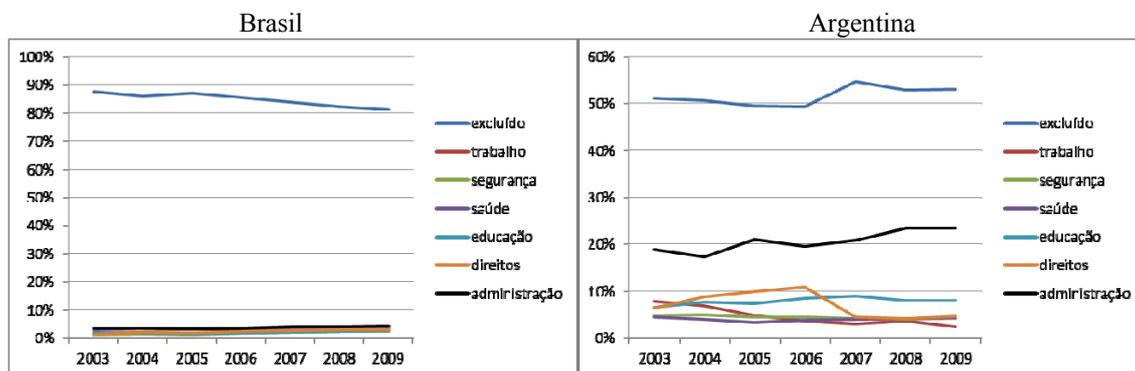
Os vínculos entre as autorizações orçamentárias e os créditos adicionais e as respectivas execuções balizaram vários estudos orçamentários de Brasil ou Argentina, a exemplo de Pereira (2002), Alston e Mueller (2005), Limongi e Figueiredo (2005), Figueiredo e Limongi (2008), Uña *et al.* (2005), Abuelafia *et al.* (2005) e Rodríguez e Bonvecchi (2004, 2006). A fixação da despesa orçamentária, normativamente, precedeu a sua execução. Esta antecipou o efetivo desembolso de caixa.

3.4.3 Adimplemento imediato: *pago*

O executado e o pago estiveram, em sua maior parte, a cargo do Executivo. Os compromissos assumidos para pagamento futuro diferiram dos efetivos desembolsos de caixa. Nesse sentido, a confrontação entre o executado, os restos a pagar e outras saídas de caixa e as disponibilidades financeiras impôs uma restrição adicional ao ordenamento das prioridades postuladas previamente pelas autorizações legislativas dos créditos orçamentários.

Conforme a Figura 3.10, a distribuição das ofertas orçamentárias mensuradas pelo pago indicou padrões mais próximos do orçamento executado, no caso brasileiro, e

da lei orçamentária no caso argentino. Assim, o deslocamento do foco da despesa executada para a paga cresceu um estágio de escolhas relativas à despesa pública e ampliou ainda mais o número de agentes relevantes. Além disso, ele apresentou efeitos distintos no Brasil e na Argentina.



Fonte: elaboração própria

FIGURA 3.10 – Brasil e Argentina: ofertas orçamentárias (pago)

Em ambos os países, a Figura 3.10 indicou dois padrões para o Macrotema *sem correspondência*. Nos quatro primeiros anos de mandatos presidenciais, a saliência temática do Macrotema ficou estável. Contudo, a partir de 2005, essa saliência reduziu no Brasil, mas aumentou na Argentina. Ademais, em ambos os países, houve a participação desses gastos no *pago* aumentou em relação ao *executado*.

Isso demonstrou uma espécie de rigidez no padrão dos gastos, compatível com os ambientes institucionais com baixa capacidade de executoriedade (*enforcement*). A fragilidade institucional gerou situações com patamares bem definidos de rigidez e lassidão de resultados nos períodos examinados (SPILLER; TOMMASI, 2007). Em outras palavras, essa fragilidade constituiu um dos motivos da abrangência parcial da mensuração da responsividade democrática, que alcançou cerca de vinte por cento dos gastos orçamentários e financeiros federais no Brasil e cinquenta por cento desses gastos na Argentina.

Considerando as inflexões ocorridas nos montantes sujeitos à responsividade democrática, houve o acréscimo de uma variável binária, que marcou os anos maiores do que 2005. Essa variável foi incorporada às regressões do próximo capítulo.

A teoria dos agentes de veto prevê a manutenção das políticas públicas em curso, independentemente do patamar em que estejam, quando há variedade na

quantidade e na qualidade dos agentes relevantes. Assim, a rigidez tem relação direta e positiva com esses atributos do sistema político. A credibilidade e a estabilidade dos incentivos institucionais evidenciam o comprometimento de um sistema político com determinadas virtudes e constituem a outra face da rigidez das respostas desse sistema às mudanças ambientais políticas ou econômicas.

Então, no âmbito dos gastos, a lei orçamentária teve maior eficácia institucional relativa aparente na Argentina do que no Brasil. Isso significou que o sistema político argentino conferiu maior previsibilidade aparente sobre a distribuição relativa dos desembolsos pertinentes aos macrotemas do que o sistema político brasileiro.

Considerando que os argentinos não enfatizaram o processo orçamentário como instrumento de coordenação do apoio parlamentar às iniciativas do Poder Executivo (SAMUELS, 2002), o número de agentes relevantes para esse processo foi mais reduzido e concentrou-se no Poder Executivo. No Brasil, os agentes relevantes para o processo orçamentário também se concentram no Poder Executivo, mas a distribuição relativa dos gastos pagos esteve mais próxima da execução do que da lei.

3.4.4 Ausência de problematização das questões intertemporais

Rennó (2010) utilizou o modelo de Powell Jr. (2005) para o exame de como a estrutura institucional afetou a congruência da representação democrática no Brasil. Nesse sentido, Rennó (2010) concebeu a responsividade como um dos componentes da representação de interesses. Assim, as deficiências de apenas um dos elementos – a responsividade – não comprometeria o conjunto da representação.

Se [os regimes políticos] fossem [completamente responsivos], fatalmente incorreriam em irresponsabilidade fiscal e em distorções dos interesses dos eleitores no longo prazo, resultando em falhas no processo de representação. Representação de interesses engloba uma variedade de ações que vão além da questão da responsividade. (RENNÓ, 2010, p. 96).

As duas formas mencionadas de quebra de responsividade remeteram a comportamentos predatórios intertemporais. Foram situações de preferências pelo consumo imediato ao diferido e de aparente inconsistências dos mecanismos de

avaliação racional dos efeitos das escolhas públicas. Mais do que desvios comportamentais, essas escolhas refletiram as expectativas decorrentes das seguidas experiências pretéritas de rompimentos de pactos sociais com execução diferida na América Latina. Tais experiências pretéritas impuseram avaliações pessoais peculiares sobre a taxa de desconto que igualaria os montantes no tempo.

O Macrotema *sem correspondência* lidou – de forma mais explícita no Brasil ou mais velada na Argentina – com as decisões de uso da dimensão temporal nos acordos políticos. Nesse sentido, o poder da decisão de quitação imediata ou diferida das obrigações e dos direitos do erário foi o recurso coletivo apropriado pelos agentes relevantes. Curiosamente, o *refinanciamento*, os *encargos especiais* ou a *previdência* e a *previdência* ou o *serviço da dívida*, respectivamente no Brasil e na Argentina, foram temas não problematizados pelo Latinobarômetro apesar da sua relevância para as políticas públicas orçamentárias (mais detalhes nas Tabelas C.2 a C.7 do Apêndice C).

As diferenças entre os valores relativos de *refinanciamento*, na *lei*, no *executado* e no *pago* sugeriram o uso estratégico da gestão das obrigações e dos direitos do erário, mediante o acionamento da dimensão temporal dos acordos políticos. Tais diferenças indicaram fontes de potenciais assimetrias de informações que favoreceram os Poderes Executivos federais de forma explícita no Brasil e implícita na Argentina. As escolhas intertemporais e federativas impactaram, explicitamente, nas práticas orçamentárias brasileiras. As mudanças na ordem de relevância dos gastos com o *refinanciamento*, entre *lei*, *executado* e *pago*, não apareceram nos orçamentos argentinos. Isso remeteu à condição de independência das alternativas irrelevantes estabelecida por Arrow (1963) e demonstrou que o orçamento argentino não evidenciou uma parcela importante dos ajustamentos necessários para a realização do seu balanço fiscal.

Tal prática orçamentária tornou ainda mais opaco o relacionamento do erário com os respectivos credores e aumentou a discricionariedade no uso dos mecanismos temporais de solução dos conflitos do sistema político pelo Executivo. Em outras palavras, as instituições orçamentárias argentinas incentivaram maiores custos transacionais relativos para o sistema político do que as instituições brasileiras.

A materialidade do *refinanciamento* brasileiro e as circunstâncias da sua redução, após o *mensalão*, contrastaram com o aumento de gastos dos demais *encargos especiais*. A substancial diferença entre os valores relativos do *refinanciamento*, na *lei*,

no *executado* e no *pago*, indicou a relevância do seu uso estratégico para o ajustamento das políticas orçamentárias. Note-se que o acesso aos dados do *refinanciamento* e das transferências entre os entes federativos no contexto acima da linha foi essencial para esse tipo de análise.

Sem embargo da aparência de neutralidade, do ponto de vista do saldo do estoque da dívida pública, as decisões de rolagem da dívida influenciaram as disponibilidades momentâneas de caixa. Assim, as políticas ativas de gerenciamento dos fluxos financeiros, a cargo do Poder Executivo, afetaram os recursos disponíveis para outras políticas públicas. Contudo, o alcance dessas estratégias ficou visível apenas quando aplicado o conceito de dados abertos à divulgação das informações públicas.

A ausência dessas exclusões, no exame quantitativo do próximo capítulo, demonstrou que os elos da cadeia de responsividade deixaram de lado aspectos relevantes das ofertas de políticas públicas latino-americanas. Tais ofertas, ainda que explicitadas nos orçamentos, não foram traduzíveis e intercambiáveis com as respectivas demandas democráticas. Em síntese, essa exclusão comprometeu a aplicação do conceito de dados abertos e a avaliação da transparência orçamentária. Ademais, ela diminuiu a abrangência qualitativa da responsividade democrática e impôs uma restrição importante ao uso desse indicador de qualidade da democracia.

A aposta no futuro e a postergação dos conflitos políticos presentes é inerente às escolhas orçamentárias e ao equilíbrio dos fluxos de receitas e despesas (RUBIN, 2006). No mecanismo cibernético de aprendizagem, as experiências passadas orientam as práticas e as instituições correntes (DOUGLAS, 1998). A estabilidade dos valores ao longo das etapas e dos anos indicaria a insensibilidade dos orçamentos às eventuais mudanças de opinião pública (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Mesmo quando constaram dos orçamentos, alguns itens estiveram menos sujeitos à deliberação do que outros. A opacidade dessa postergação revelou a incidência do poder político de apropriação. Por exemplo, do total aproximado de R\$ 2 trilhões constantes da proposta orçamentária para 2011, na esfera federal brasileira,

[...] cumpre destacar a parcela referente ao Refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal, no valor de R\$ 678,5 bilhões, de natureza meramente contábil, uma vez que não constitui despesa efetiva, mas mera troca da parcela dos títulos vencidos por títulos novos. (ARGELLO, 2010, p. 2)

Com a singela afirmação, o então Relator-Geral do Orçamento federal brasileiro para 2011, no Congresso Nacional, descartou as deliberações sobre o emprego de mais de um terço das despesas federais anuais previstas. Tal interdição dos espaços deliberativos orçamentários prestigiou a visão do orçamento resultante de decisões tomadas alhures. Essa visão foi disseminada ainda, por exemplo, na análise das mudanças constitucionais colombianas: "*El principal cambio ha sido la mayor rigidez del presupuesto, al punto que la ley anual de presupuesto es ante todo un compendio de decisiones previas, muchas de ellas adoptadas sin un amplio debate político*" (CÁRDENAS; MEJÍA; OLIVERA, 2010, p. 77).

A interdição do debate orçamentário apareceu também nas análises dos acordos, entre o Executivo federal argentino e as lideranças partidárias, notadamente os governadores das províncias, visando aos votos parlamentares e apoios partidários.

These negotiations do not occur in the arena of the federal budget process. In fact, most interviewees argued that governors were not significant actors in the federal budget process, despite being key actors in policymaking in general. An important corollary is that the budget process is really the arena where society reflects and implements its decisions to allocate the resources collected each year through the tax system. We emphasize the term "reflects", as opposed to "decides", because many of the expenditures present in national budgets arise from past decisions and agreements by policymakers. For example, social security payments and debt payments reflect past decisions regarding the pension system and the accumulation of past fiscal deficits. Although in theory these and other previous decisions can be modified during the budget process, in practice many budget items are rigid. (ABUELAFIA et al., 2005, p. 9)

Outro argumento de interdição remeteu à prática da afetação das receitas (*earmarking*). "*El gasto com destinación específica es del 81% em Colombia, en comparación com el 80%, en Brasil, el 60% en Argentina, el 45% en Costa Rica y el 1% en Perú*" (CÁRDENAS; MEJÍA; OLIVERA, 2010, p. 76).

Assim, abordagens mais restritas da conexão orçamentária desconsideraram agentes e as instituições informais nos processos orçamentários e enfatizaram a abordagem marginalista do justo quinhão, isto é, a parcela do orçamento que seria efetivamente discutida, deixando a base ao largo das discussões alocativas anuais (DEMPSTER; WILDAVSKY, 1979).

A confusão entre a conexão e o processo orçamentários facultou a legitimação do acesso privilegiado de determinados grupos sociais aos recursos coletivos. A inflexibilidade orçamentária perenizou as clivagens sociais que beneficiam certos grupos de interesses específicos e os protegeu da desconfiança das expectativas das majorias futuras. Esse argumento de inflexibilidade também protegeu os agentes públicos da responsabilização.

Por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF – Lei Complementar n. 101, de 2000) afetou com maior intensidade os resultados orçamentários brasileiros de longo prazo, mas não os indicativos da sustentabilidade dos acordos correntes. Na Argentina, a Lei de Solvência Fiscal, de 1999 (LSF), e a Lei de Responsabilidade Fiscal Federal, de 2004 (LRFF), não apresentaram resultados homogêneos, no curto prazo, mas conviveram com o aprofundamento dos déficits de longo prazo, apontando para a redução dos comprometimentos presentes.

A LRF enfraqueceu a autonomia financeira e política dos entes subnacionais brasileiros (LOUREIRO, 2008). Em 1994, o *imposto inflacionário* diminuiu a transferência de renda em favor das administrações públicas. Tal perda de poder aquisitivo das suas obrigações nominais não encontrou substituto nas esferas subnacionais, mas fez elevar o valor dos tributos federais. A diminuição do poder monetário dos entes subnacionais, devido a regras mais rígidas de acesso ao crédito bancário e a assunção das dívidas dos entes subnacionais pela União foram acompanhadas de contratos com metas fiscais restritivas e mudanças constitucionais.

Assim, a década de 1990 conviveu com a derrocada da autonomia dos *barões da federação*, os governadores dos estados brasileiros (ABRUCIO, 1998). Ao mesmo tempo, houve o fortalecimento da União como centro da atividade financeira e política estatal no Brasil. O fortalecimento da União, em face dos demais entes federativos, também respaldou o recorte da tese, de análise da responsividade democrática comparada federal. A LRF diminuiu a discricionariedade dos governantes subnacionais brasileiros no tocante ao endividamento (ALSTON *et al.*, 2009), mas não afetou, significativamente, o comportamento fiscal corrente da União.

A maior disciplina fiscal exigida pela LRF equivaleu à menor discricionariedade política dos entes subnacionais (LOUREIRO, 2008), mas na esfera federal isso afetou apenas o longo prazo. Aliás, persistiram vários fatores de lassidão fiscal, na esfera da

União, tais como: a ausência do limite global de endividamento, demandado pela Constituição; a não constituição do conselho de gestão fiscal, exigido pela LRF; a desconsideração prévia dos impactos fiscais da política monetária, referida pela LRF e pela Lei do Real (Lei n. 9.069, de 1995). Essas foram temáticas retiradas, pelo sistema político brasileiro, das deliberações orçamentárias. Após a LRF, a União contou com opções de financiamento não disponíveis para os entes subnacionais nem deliberados, previamente, nos orçamentos.

Na Argentina, o êxito da Lei de Conversibilidade, de 1991, determinou a paridade entre o peso argentino e o dólar norte-americano (LEVITSKY; MURILLO, 2005). A Lei de 1991 foi seguida de várias outras, visando à consolidação fiscal do novo regime monetário e da credibilidade do poder político hegemônico. Trejo (2008) referiu-se a duas mudanças nas classificações orçamentárias argentinas, em 1980 e 1993. Ambas diminuíram a visibilidade das receitas e das despesas federais. As receitas e as despesas financeiras foram retiradas do orçamento e contabilizadas abaixo da linha.

Segundo Petrei, Ratner e Petrei (2005), a partir de 1995, a integralidade orçamentária das receitas e despesas fiscais argentinas ficou prejudicada. Essa integralidade remeteu à universalidade orçamentária, concernente à inclusão de todos os elementos importantes para as tomadas de posições fiscais na conexão orçamentária. Por exemplo, os orçamentos deixaram de consignar os fundos fiduciários, para o desenvolvimento das províncias, criados com créditos do Banco Mundial (Bird) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

First, it is important to understand that the national budget process accounts for only a fraction of overall public resources. Argentina is a federal country, with a very centralized tax structure and a very decentralized allocation of spending responsibilities. In 2003, the federal government collected 81% of total tax revenues, but spent only 53% of total expenditures. \$25,335 bn, or 5.85% of GDP was transferred automatically by the federal government to the provinces by a tax-sharing system called “coparticipación”, and other automatic transfers. The result is that of the total public spending done in Argentina by the Federal Government the provinces and the municipalities, the federal budget process only accounts for 48%. (ABUELAFIA et al., 2005, p. 9)

Houve ainda reformas fiscais, em 1999 e 2004, visando ao aumento da credibilidade, à contenção dos gastos públicos, à redução dos déficits fiscais e à maior transparência no uso dos recursos públicos argentinos (FILC; SCARTASCINI, 2007; SPILLER; TOMMASI, 2007). Ao mesmo tempo, nesse período, foram ampliados os *superpoderes* orçamentários do Chefe do Gabinete de Ministros.

Diferentemente do caso brasileiro, em que a LRF contemplou todos os entes subnacionais da federação, as metas de solvência fiscal argentinas foram, inicialmente, postuladas apenas para a esfera federal e, até 2004, violadas todos os anos (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Em 2004, estenderam-se os limites de endividamento também para os entes subnacionais argentinos (PETREI; RATNER; PETREI, 2005). A manutenção de parte da política fiscal – como o refinanciamento e as receitas e as despesas financeiras – fora do orçamento argentino dificultou a *accountability* vertical e prejudicou a transparência, com prejuízos para a responsividade democrática. Entretanto, tais deficiências corresponderam aos incentivos da conexão eleitoral, cujas listas fechadas fizeram convergir as principais decisões intertemporais para um número menor de lideranças partidárias.

No Brasil, o voto aberto favoreceu a busca parlamentar por diferenciação individual e a demonstração de influência pessoal mediante participação em decisões fiscais relevantes. Isso levou à maior explicitação dos conflitos políticos no devido processo legislativo, sendo o processo orçamentário apenas um exemplo desse padrão.

4 OPERACIONALIZAÇÃO E TESTE DAS HIPÓTESES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, houve a derivação operacional, o teste das hipóteses e a apresentação e a discussão dos resultados apurados. Antes disso, vale recordar que o exame da responsividade democrática ora efetuado abrangeu cerca de dez por cento da lei, em torno de vinte por cento do executado e um valor abaixo deste limite no pago brasileiros. Na Argentina, as ofertas orçamentárias e financeiras sujeitas ao exame da responsividade ficaram ao redor de cinquenta por cento. Vale lembrar que isso ocorreu por conta das restrições impostas por gastos referentes à previdência e à dívida pública.

A mensuração dos efeitos dessa falta de correspondência constituiu um achado da tese e uma fonte valiosa de informações sobre os sistemas políticos. Sem uma demanda popular correspondente às escolhas realizadas, a *accountability* dos agentes públicos nesses temas também ficou prejudicada. Dito de outra maneira, a delegação popular ampliou os espaços de discricionariedade dos agentes públicos em algumas matérias, oportunizando mais desvios da representação substantiva nas escolhas públicas pertinentes a tais assuntos do que nas matérias submetidas ao crivo de responsividade democrática.

Ao mesmo tempo em que se constituiu um indicador adicional do grau de transparência dos sistemas políticos da América Latina, essa falta de correspondência também limitou o alcance das inferências do presente exame da responsividade democrática na América Latina aos dois países examinados.

As três hipóteses verificadas neste capítulo vincularam os conteúdos dos três capítulos anteriores: o objeto, os objetivos e as questões de pesquisa apresentados no primeiro capítulo, as expectativas expostas no segundo capítulo, quanto aos relacionamentos entre as variáveis, e os dados empíricos obtidos e processados no terceiro capítulo. Tal verificação transcorreu no plano geral das questões teóricas relacionadas à mensuração da qualidade das democracias.

Os testes das três hipóteses atenderam ao objetivo de elaboração e aplicação de um modelo de mensuração da responsividade democrática nos sistemas políticos da

América Latina e visaram às respostas das três perguntas formuladas no primeiro parágrafo da Apresentação. De maneira sintética, os testes aplicados a essas três hipóteses resultaram nas seguintes respostas:

- A alocação de recursos orçamentários e financeiros refletiu os anseios da população ou de elites legislativas nacionais? As alocações dos gastos não corresponderam às expectativas democráticas dos públicos majoritários, com exceção da *lei* orçamentária argentina. Contudo, não houve desdobramentos dessa correspondência no *executado* e no *pago*. Tais alocação observaram as preferência reveladas pelas elites legislativas nos Plenários dos respectivos Senados nacionais de maneira consistente.

- Essa alocação atendeu de maneira igual ou desigual os diferentes públicos que constituíram a população? No Brasil, nenhuma das agendas dos públicos observados – *aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino* – apresentou correspondência significativa com os gastos públicos. Na Argentina, essa correspondência ocorreu entre o público masculino e a *lei* e o *pago* e entre quem *aprovou a gestão* e *pago*. Na primeira situação, os dados foram do mesmo ano. Na segunda situação, houve defasagem de um ano.

- Quão autônomas foram as preferências reveladas pela população e pelos diferentes públicos, inclusive as elites, em face das ofertas orçamentárias e financeiras? Cumpre notar que a verificação dessa hipótese exigiu a inversão das posições das variáveis de demandas e ofertas. Nesse sentido, diferentemente das duas hipóteses anteriores, as demandas dos diversos públicos ficaram à esquerda do sinal de igualdade, enquanto as ofertas orçamentárias e financeiras ficaram à sua direita.

No Brasil, as preferências dos diversos públicos apresentaram correspondência significativa e elevada com as ofertas orçamentárias e financeiras. Contudo, os parâmetros negativos indicaram sentidos contrários entre variações de demandas e ofertas, exceto no *senado*. Esse sinal negativo apontou para a relativa autonomia das demandas populares em relação às ofertas orçamentárias e financeiras. Ao mesmo tempo, houve maior consistência, entre os parâmetros brasileiros pertinentes aos diversos públicos e às diferentes etapas e defasagens temporais, sugerindo que as instituições políticas brasileiras incentivaram mais responsividade democrática e previsibilidade dos gastos federais do que as instituições políticas argentinas.

A propósito, os parâmetros significativos dos brasileiros com *escolaridade superior* foram mais consistentemente para a responsividade democrática das demandas do que os parâmetros dos demais públicos, indicando a maior sensibilidade relativa desse público às ofertas orçamentárias e financeiras.

Na Argentina, surgiram evidências de indução não democrática das preferências populares, ao mesmo tempo em que os parâmetros pertinentes obtidos tiveram menor consistência do que os brasileiros, quando inserida a defasagem temporal. Todavia, as evidências da indução não democrática das preferências das elites legislativas em ambos os Senados foram mais consistentes na Argentina do que no Brasil.

Em suma, no domínio da responsividade democrática das ofertas, apenas as elites legislativas dos dois países obtiveram parâmetros consistentes de apropriação dos recursos disponíveis. Entretanto, houve evidências de responsividade democrática das demandas populares no Brasil, mas indução não democrática na Argentina. No contexto da responsividade das demandas das populações, os resultados brasileiros apresentaram maior regularidade do que os argentinos. As demandas das elites de ambos os países foram induzidas de modo não democrático. Entretanto, nesse particular, a consistência dos parâmetros argentinos foi maior do que a regularidade dos parâmetros brasileiros.

4.1 Relações entre as variáveis e derivação operacional das hipóteses

Com vista à maior segurança das inferências descritivas e causais, King, Keohane e Verba (1994) expuseram algumas formas de obtenção do aumento do número de observações relevantes. Tais estratégias manteriam o foco nas evidências a favor ou contra a teoria em questão e facultariam maior grau de certeza na confirmação ou na rejeição das hipóteses. A tese usou as três abordagens sugeridas pelos três autores.

A primeira consistiu na obtenção de mais observações e na alteração das métricas aplicadas às observações já realizadas. Um exemplo dessa primeira abordagem foi a utilização das métricas de participações relativas, isto é, de percentuais para a identificação das agendas das demandas nacionais majoritárias, das elites legislativas e dos vários públicos e das ofertas de gastos públicos. Nesse sentido, a escala de valores percentuais deixou em aberto a possibilidade da aplicação de outras unidades de mensuração para a verificação dos relacionamentos entre as variáveis ora observadas.

Outra variação da métrica apareceu na forma de diferenciação dos públicos majoritários por diferenças categóricas. Considerando que a população não foi homogeneamente distribuída entre essas categorias, Tilly (2007) argumentou que o sistema político democrático deveria buscar a redução das assimetrias e das diferenças categóricas. Dessa maneira, foi possível verificar se os diversos públicos receberam tratamento similar, pelas ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras, independentemente de abrigarem o maior quantitativo ou os maiores recursos de poder da sua categoria. De maneira simétrica, coube a verificação da responsividade das demandas majoritárias e das elites em face dessas ofertas.

A segunda abordagem usou diferentes variáveis do lado esquerdo do sinal de igualdade das equações com a manutenção das variáveis do lado direito desse sinal. As três diferentes etapas do processo orçamentário e as defasagens temporais de dados em um e dois anos de diferença corresponderam a essa sugestão.

Pela terceira abordagem de King, Keohane e Verba (1994), o surgimento de uma hipótese original derivada da teoria inicial que orientou a pesquisa indicaria o uso de uma nova variável dependente e a aplicação das hipóteses já formuladas a novos contextos. Ao longo da pesquisa, surgiu uma hipótese original, ou seja, um exemplo dessa terceira abordagem. Tal hipótese estabeleceu uma clara expectativa de relacionamento entre as variáveis a partir do substrato teórico construído e das evidências empíricas colhidas ao longo da tese, conforme o próximo parágrafo.

No âmbito das democracias representativas, existe uma endogenia associada à deliberação contínua presente (URBINATI, 2006). Essa endogenia corresponde ao ajustamento das demandas populares e das elites às ofertas de políticas públicas. Tal endogenia não foi considerada nos modelos teóricos de responsividade democrática apresentados por Manin, Przeworski e Stokes (1999) e Powell Jr. (2005).

Essa endogenia pode expressar um relacionamento favorável às instituições democráticas ou ocultar uma violência simbólica, traduzida na indução das preferências individuais pelas ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras. A originalidade da hipótese apareceu no enquadramento e nas estratégias analíticas para a sua confirmação ou rejeição, ou seja, na inversão de sentido dos dados já disponíveis.

Os testes incluíram defasagens de um e dois anos nas variáveis do lado esquerdo da equação como uma primeira aproximação às inferências causais. As ofertas

abrangeram lei, executado e pago. Sendo sete os anos observados, a estatística Wald comportou apenas quatro variáveis do lado esquerdo (seis, contando o intercepto e o controle de ano > 2005, que foi significativo no Brasil, mas não na Argentina).

Pela avaliação de entidades internacionais, o Brasil obteve melhores índices de transparência em geral e de transparência orçamentária em particular do que a Argentina (TI, 2011; IBP, 2011). Seria de esperar, portanto, que a responsividade democrática brasileira também recebesse melhor avaliação do que a responsividade argentina. Tal avaliação abrangeu a dimensão formal, ligada à articulação dos dados e evidenciada pela significância do conjunto dos dados à direita da equação, mensurada pelo Teste de Wald, e a dimensão substantiva da significância dos parâmetros individuais, da direção do sinal e da intensidade do relacionamento entre as variáveis. Assim, a análise efetuada visou às correspondências entre as demandas democráticas ou populares e as ofertas de políticas públicas orçamentárias e legislativas, organizada conforme as espécies da responsividade democrática.

Dado o nível de significância de dez por cento, os parâmetros condizentes com a responsividade democrática teriam sinais diferentes, conforme estivessem situados no contexto da responsividade das ofertas ou das demandas. O tipo ideal da responsividade democrática das ofertas políticas públicas apresentariam sinal positivo, enquanto os relativos ao tipo ideal da responsividade democrática das demandas teriam sinal negativo. O sinal positivo da primeira situação indicaria que as ofertas acompanharam a direção das demandas. O sinal negativo da segunda situação, em que se invertem as variáveis dos lados esquerdo e direito do sinal de igualdade das equações, equivaleria a uma situação agonística ou de antagonismo entre as ofertas dos representantes e as demandas dos representados.

A abordagem agonística representou melhor a função utilitária desses agentes, na satisfação das necessidades dos representados, ensejando a diminuição das demandas democráticas ou destacando a necessidade de avançar em temas que seriam relegados pela população. A aceitação do sinal positivo na responsividade das demandas nacionais ou dos públicos majoritários sugeriria que os agentes públicos estariam determinando as demandas dos seus representados, isto é, não estaria ocorrendo a representação política substantiva (PITKIN, 1967).

Assim, a responsividade das demandas observou uma função diferente da responsividade das políticas públicas, embora ambas remetessem à monotonicidade das funções de agregação, ou seja, à segunda condição do Teorema de Arrow (1963). O cotejo dessas expectativas com os parâmetros obtidos das responsabilidades democráticas nacionais majoritárias e das elites legislativas completou o quadro do exame da responsividade democrática dos dois países, inclusive à luz de diferenças categóricas e permitiu a verificação das hipóteses.

Considerando que os sistemas políticos democráticos brasileiro e argentino apresentaram graus similares de desempenho, na avaliação da *Freedom House*, seria de esperar a equivalência também do grau de indução dos representados sobre os representantes. Em outras palavras, haveria a semelhança dos parâmetros das regressões em que as demandas populares ficaram do lado esquerdo das equações e as ofertas legislativas e orçamentárias situaram-se à direita do sinal de igualdade nos dois países.

A propósito, as dinâmicas da responsividade não foram avaliadas de modo direto nas avaliações atribuídas pelo Latinobarômetro nem pela *Freedom House*. Portanto, as responsabilidades democráticas ora examinadas não integraram explicitamente tais avaliações da qualidade democrática dos sistemas políticos examinados. Ainda assim, os ajustamentos recíprocos entre demandas e ofertas compõem uma espécie de mercado deliberativo favorável à inclusão social e à manifestação dos atingidos pelas escolhas públicas.

O funcionamento balanceado e consonante às expectativas democráticas da via dupla da responsividade evidenciaria, então, um dos atributos desejáveis da qualidade democrática. A solidez institucional e os atributos inclusivos democráticos estariam diretamente relacionados à definição e ao funcionamento dos espaços deliberativos promotores dessa dupla responsividade.

Contudo, a indução das demandas populares pelas ofertas da administração pública, como uma via de mão única, não seria compatível com os atributos democráticos. O mesmo ocorreria com a intensidade excessiva dessa espécie de responsividade em relação à responsividade das ofertas. A indução das demandas em níveis superiores ao sentido inverso seria incompatível com os fluxos esperados das escolhas públicas democráticas congruentes com o modelo de coalizão responsável.

Assim, a expectativa foi de que as demandas dos representados impactassem mais nas escolhas das ofertas públicas efetuadas pelos representantes do que o contrário.

Os procedimentos analíticos detalhados na próxima seção permitiram constatar que ambos os países apresentaram parâmetros distintos de responsividade das demandas democráticas às ofertas legislativas e orçamentárias, diferentemente da convergência das avaliações democráticas efetuadas pela *Freedom House*. No contexto democrático da responsividade das demandas às ofertas, o sinal negativo dos parâmetros correspondeu à expectativa de que as escolhas coletivas efetuadas pela administração pública visassem à resolução dos problemas apontados pela população.

Na responsividade das demandas, a variação nas ofertas equilibraria as carências individuais e as demandas populares, isto é, ensejaria uma variação contrária na saliência temática de demanda do respectivo macrotema. Ao revés, o sinal positivo indicaria que o aumento ou a diminuição das ofertas teria sido acompanhado de variação das demandas no mesmo sentido, ampliando as carências indicadas.

Na responsividade ora em evidência, um parâmetro estatisticamente relevante com sinal positivo indicaria que a alocação dos recursos públicos estaria agravando ou diminuindo a percepção da urgência do problema em lugar de resolvê-la. Tal situação não seria compatível o pressuposto de autonomia dos representados em relação aos representantes, embora fosse condizente com as assimetrias de poder associadas ao clientelismo e ao neopopulismo (LODOLA, 2004; KITSCHOLT; WILKINSON, 2007). A expectativa foi, pois, de significância estatística e sinal positivo na responsividade democrática das ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras, mas negativo, na das demandas nacionais e das elites.

Os incentivos dos senadores para a responsividade da representação política foram menores do que os dos deputados devido aos períodos mais extensos do mandato. Ademais, a seleção majoritária levou à exclusão das minorias. Contudo, a conexão eleitoral incentivou esses agentes públicos a seguissem as modas estatísticas e observassem as posições medianas do eleitorado em detrimento das posições extremadas (DALTON, 2008). Se certos públicos foram mais bem representados do que outros, nas democracias, seria razoável que fossem as maiorias.

Contudo, as demandas de alguns públicos menos numerosos podem ter sido mais bem atendidas do que os mais numerosos. Tais minorias seriam privilegiadas pelos

sistemas políticos, devido aos atributos específicos de poder que possuem, enfatizando as desigualdades categóricas. Então, nos sistemas políticos democráticos, as escolhas públicas não mais estariam observando as preferências das maiorias numéricas.

4.2 Considerações comuns aos testes das hipóteses

Antes da verificação propriamente dita das hipóteses e da apresentação e da discussão dos resultados, couberam alguns esclarecimentos adicionais aos procedimentos empregados na análise.

Os valores absolutos das variáveis de macrotemas foram convertidos em percentuais relativos a cada país (*brasil* ou *argentina*), etapa (demandas – *senado*, *público majoritário*, *aprovou gestão*, *boa situação econômica*, *escolaridade superior*, *masculino* – e ofertas – *lei*, *executado* e *pago*) e ano (2003 a 2009). Tais percentuais expressaram as saliências temáticas anuais dos macrotema (*trabalho*, *segurança*, *saúde*, *educação*, *direitos* e *administração*) e visaram à identificação dos ganhadores e dos perdedores nas apropriações dos recursos disponíveis.

O Macrotema *sem correspondência* não foi incluído nas regressões, pois abrangeu situações não abrangidas nos parâmetros de responsividade democrática. Essa exclusão decorreu da falta de correspondência dos conteúdos versados pelo Macrotema nas diferentes etapas do processo de responsividade. Ainda assim, ele afetou o valor dos demais percentuais e, portanto, dos parâmetros obtidos.

Segundo Nun (2000), o controle do poder político não é, necessariamente, democrático e os representantes – eleitos ou não – podem atuar com vistas aos próprios objetivos ou em favor de elites, sem consideração para com os interesses populares. A inclusão de uma variável de sinalização das preferências reveladas pelo *senado*, junto com as demandas majoritárias, visou ao estabelecimento de um contraponto entre a representação das demandas provenientes da população e das elites.

Nesta tese, tais elites foram representadas pelos agentes públicos que atuaram nas esferas legislativas e orçamentárias e financeiras federais. A expectativa quanto à resposta da questão de pesquisa foi de que os sistemas políticos brasileiro e argentino priorizassem a representação das preferências populares, seguindo os princípios

democráticos e inclusivos relativos à igualdade de acesso aos recursos comuns (NUN, 2000; RIKER, 1982; OSTROM, 1990; DALTON, 2008).

Considerando a possibilidade de haver latências no efeito das demandas sobre as ofertas e vice-versa, foi examinada também a possibilidade de correspondências relevantes com o retardo de um e dois anos na variável do lado esquerdo do sinal de igualdade. Por exemplo, além de verificar se as demandas de 2003 tiveram efeitos na oferta de produtos políticos em 2003 e vice-versa, verificou-se a correspondência com os dados de 2004 e 2005 e assim sucessivamente. Esse foi um pequeno passo, em direção às relações de causalidade, embora muitos outros ainda sejam necessários para a realização de inferências causais robustas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Dessa maneira, existiram três distintas situações temporais dos parâmetros resultantes: os dados dos dois lados do sinal de igualdade foram do mesmo ano ou os dados do lado esquerdo do sinal de igualdade apresentaram defasagem de um ou dois anos em relação aos do lado direito. Essa defasagem temporal visou a um vislumbre dos vínculos causais, nos relacionamentos entre as variáveis indicadas, para além das inferências meramente descritivas.

O modelo analítico escolhido para as regressões de painel foi o de estimadores aninhados, que utilizaram as médias populacionais (*pooled* ou *population-averaged estimators*). Tal modelo analítico pressupõe a aleatoriedade dos efeitos individuais e utilizou os valores médios das variáveis. O controle da auto correlação não exigiu o sacrifício das observações iniciais (CAMERON; TRIVEDI, 2010). A preservação de dados mostrou-se essencial para a escolha do modelo analítico devido ao reduzido número de observações. Assim, a regressão multivariada desses painéis de dados viabilizou a análise estatística das hipóteses, sendo mais eficiente do que outros instrumentos analíticos afins a exemplo da análise fatorial.

A tese buscou ainda alternativas eficientes de técnicas analíticas compatíveis com a proeminência das variações *intra* sobre as variações *entre*. As variações *entre* indicaram as diferenças verticais das seções de dados, enquanto as variações *intra* corresponderam às diferenças horizontais dos dados dispostos em séries temporais. A mensuração das variações *entre* exigiu um modelo analítico que incorporasse efeitos aleatórios ou randômicos, enquanto a ênfase na mensuração das variações *intra* exigiria técnicas de painel compatíveis com efeitos fixos (CAMERON; TRIVEDI, 2010).

Soroka e Wlezien (2010) e Wlezien e Soroka (2011), por exemplo, usaram as primeiras diferenças temporais, na identificação da responsividade das demandas democráticas e das ofertas de políticas públicas. As primeiras diferenças enfatizaram as variações *intra* em detrimento das variações *entre*. Contudo, Norris (2011) usou técnicas analíticas de efeitos aleatórios para a mensuração do déficit democrático. Então, a tese empregou um modelo analítico compatível com efeitos aleatórios e incorporou as duas espécies de variações.

A escolha do modelo analítico compatível com efeitos aleatórios refletiu um juízo valorativo sobre os incentivos comportamentais dos sistemas políticos da América Latina e a natureza dos dados colhidos. A ênfase nas diferenças temporais não capturaria, diretamente, a intensidade das desigualdades existentes entre as diversas categorias sociais representadas.

Em outras palavras, a utilização de modelos de efeitos fixos pressuporia a irrelevância das desigualdades absolutas em relação ao processo decisório. Contudo, tal pressuposto não seria condizente com as elevadas assimetrias e desigualdades categóricas nem com as estratégias de disputas políticas por reconhecimento e igualdade na região. Como visto nos capítulos anteriores, uma parte substancial da incerteza produzida pelos sistemas políticos da América Latina esteve vinculada à precariedade dos acordos políticos estabelecidos e tal precariedade foi justificada pela ênfase conferida à urgência da redução dessas assimetrias e desigualdades.

Assim, desconhecer os riscos de instabilidade política incorridos pela manutenção ou pelo aprofundamento das desigualdades mais salientes pareceu não apenas temerário, do ponto de vista da representação política, mas também equivocado sob o prisma da modelagem da representação social e da avaliação da qualidade dos sistemas políticos democráticos dessa região.

As regressões lineares utilizadas consideraram distribuições homocedásticas das médias das variáveis do lado direito e das variáveis do lado esquerdo das equações. Tal característica impôs restrições adicionais ao modelo analítico da responsividade democrática. No limite, as disparidades entre as diferentes etapas ou cadeias de valor da responsividade democrática não permitiram discriminar as variações sistemáticas das assistemáticas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Tais resultados sinalizariam para

diferenças categóricas mais salientes, associadas a sistemas políticos que enfatizaram as ofertas de produtos políticos e a dimensão reativa da plateia (MANIN, 1997).

No Stata (2010), um programa de análise estatística, o comando *xtgee* invocou o modelo amplo de análise linear de painéis (*generalized linear model – glm*) e permitiu a especificação da estrutura de correlação da variação *intra* dos painéis de dados. O emprego da opção de robustez do *xtgee* visou à superação das eventuais impropriedades na especificação do modelo e da estrutura de correlação.

As variáveis percentuais observaram apenas o intervalo de zero a um, com distribuição assimétrica no espaço de probabilidades, e "*una proporción no está definida sobre el dominio de los números reales, que es el dominio sobre el cual se define la distribución normal*" (RODRÍGUEZ; NÚÑEZ; BURGOS, 2006, p. 396).

Assim, as estimativas dos coeficientes das regressões e das respectivas variâncias sob o pressuposto de distribuição normal seriam enviesadas e inconsistentes (COOK; KIESCHNICK; MCCULLOUGH, 2008). Os modelos de variáveis censuradas ou truncadas tampouco corresponderiam às expectativas condicionadas das variáveis proporcionais. "*Thus the Tobit regression model is subject to the same criticisms as the linear normal regression model*" (KIESCHNICK; MCCULLOUGH, 2003, p. 198).

Lesaffre, Rizopoulos e Tsonaka (2007) recomendaram as transformações logísticas e o uso de modelos lineares para as variáveis dependentes proporcionais. McDowell e Cox (2004) e Baum (2008) indicaram os modelos lineares amplos como as melhores alternativas de estimação de parâmetros com percentuais no lado esquerdo do sinal de igualdade das regressões. Eles enfatizaram o desenvolvimento de um comando específico do Stata (2010), para lidar com dados percentuais, desenvolvido a partir das propostas de Papke e Wooldridge (1996).

Observando tais recomendações, a tese usou o *xtgee* como um equivalente linear da transformação logística das variáveis num contexto de distribuição binomial. Isso evitou os problemas de retransformação da escala dos parâmetros obtidos pela regressão. O comando *xtgee* incorporou essa solução à análise de painel de forma transparente, o que permitiu o uso de variáveis proporcionais sem que se incorresse nas impropriedades referidas.

O patamar de relevância ou significância estatística dos parâmetros observou o limite de dez por cento, embora o nível de cinco por cento seja usual em ciências sociais

e padrão no Stata (2010). Havendo mais de vinte observações, os intervalos de confiança com cinco por cento de significância seriam idênticos para várias distribuições (VAN BELLE, 2008). Contudo, as restrições impostas à obtenção e ao processamento dos dados recomendaram a aceitação de um grau maior de incerteza para a realização das inferências.

Assim, os parâmetros das variáveis significativas a dez por cento foram destacados nas respectivas tabelas com os resultados das regressões. Ao mesmo tempo, foram assinaladas as regressões cuja significância apontada pelo Teste de Wald extrapolou esse limite. Esse teste indicou quando as variáveis do lado direito da regressão não foram substancialmente diferentes de zero, ou seja, as situações em que o modelo analítico não conseguiu distinguir as diferenças sistemáticas dos componentes assistemáticos da responsividade democrática (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

Então, no Teste de Wald, a relevância decorreu da extrapolação do nível de significância de dez por cento, apontando para a indeterminação dos vínculos com os dados empregados. Embora o Teste de Wald não seja absoluto, tal extrapolação impôs um olhar diferenciado para os resultados obtidos, pois remeteu a contextos de elevadas desigualdades categóricas e fragilidades institucionais. Em outras palavras, o conteúdo informacional dos dados utilizados não deu conta das elevadas assimetrias constatadas.

Uma descrição completa dos códigos e dos rótulos dos painéis dos dados usados, no exame comparado das responsabilidades brasileira e argentina, sob as presidências de Lula da Silva e Néstor e Cristina Kirchner constou do Anexo A. As variáveis caracterizadoras dos dados de painel (*macrotema* e *ano*) e a variável binária de controle do ano maior do que 2005 (*c2006*) ilustraram as diferenças entre as variações *entre* e *intra*. Esse controle reduziu os efeitos deletérios de rearranjos políticos intensos, marcados pelo mensalão brasileiro ou pelo afastamento do Prefeito da Cidade de Buenos Aires e pela reforma regimental no Plenário do Senado argentino. O controle esteve também relacionado ao ciclo eleitoral da reeleição do Presidente Lula da Silva e nas estratégias empregadas na sucessão do Presidente Néstor Kirchner.

As identificações numéricas das variáveis do *macrotema* foram de um a sete. Com a retirada da primeira categoria (*sem correspondência*), os valores restantes foram identificados com números de dois a sete cuja média foi média 4,5. Tais codificações mantiveram-se ao longo da série e houve apenas diferenças verticais entre as variáveis.

Assim, a variação total decorreu apenas de diferenças *entre*. Na variável *ano*, as mudanças aconteceram apenas na dimensão horizontal e toda a variância foi atribuída às variações *intra*. As duas variáveis, *macrotema* e *ano*, assim como a *lei*, contaram com oito observações (2003 a 2010), enquanto as demais apresentaram sete (2003 a 2009).

As variáveis de controle (*c2006*) apresentaram o mesmo valor durante cada ano. Assim, não houve variação *entre*. Contudo, a passagem de 2005 para 2006, foi suficiente para fazer constar a variação *intra*. Dessa maneira, houve apenas esta última espécie de variação. As situações em que a relação entre as variações *entre* e *intra* superaram duzentos por cento ocorreram nos domínios das demandas do *senado* de ambos os países (*brasil* = 972%; *argentina* = 492%) e das ofertas argentinas (*lei* = 290%; *executado* = 507%; *pago* = 391%). A menor relação entre elas ocorreu na *lei* brasileira (121%).

Assim, não ocorreu nenhuma situação em que a variação *intra* superasse a *entre*. Ademais, nas variáveis *senado* dos dois países, o desvio-padrão superou a tolerância do limite inferior do espaço de possibilidades amostrais, reforçando a percepção dos atributos de uma distribuição de dados diferente da normal. Tais características dos dados corroboraram o uso de estratégias analíticas que enfatizaram as variações *entre* e a distribuição não normal dos dados.

O número total de observações de cada variável de oferta e demanda (42) foi distribuído entre os seis macrotemas (*trabalho*, *segurança*, *saúde*, *educação*, *direitos*, *administração*) com sete observações anuais cada (2003 a 2009).

Vale lembrar que públicos mais numerosos por categorias foram os que aprovaram a gestão presidencial (*aprovou gestão*: Brasil = 64%; Argentina = 59%), *feminino* (52% em ambos os países), com *escolaridade básica* (Brasil = 55%) e *média* (Argentina 43%) e em *situação econômica boa* (Brasil = 53%; Argentina = 54%). Assim, foram verificadas as correspondências das pautas de demandas de alguns desse públicos e de públicos que não foram os mais numerosos com as ofertas orçamentárias.

No caso da responsividade das políticas públicas, os resultados esperados apontavam para correspondências significativas, com sinal positivo, entre as diferentes ofertas orçamentárias e financeiras (*lei*, *executado* e *pago*) e demandas populares (*público majoritário*), das elites legislativas (*senado*) e dos diferentes públicos (*aprovou gestão*, *boa situação econômica*, *escolaridade superior* e *masculino*). Na

responsividade democrática das demandas, a expectativa foi de significância dos parâmetros com sinal negativo para os parâmetros obtidos. O Apêndice G detalhou os comandos do Stata (2010) empregados para a obtenção desses parâmetros.

4.3 Parâmetros das responsabilidades brasileiras e argentinas

Os resultados das regressões estabelecidas para as hipóteses de associação estatisticamente relevante, entre a responsividade democrática das ofertas e das demandas foram concentrados nesta seção. Assim, essas hipóteses apresentadas na Seção 2.3 foram confirmadas ou rejeitadas, com base nos parâmetros das correspondências entre as demandas dos públicos majoritários e outros, inclusive das elites, e as ofertas orçamentárias e financeiras.

4.3.1 H1: responsividade das ofertas às demandas majoritárias e das elites

Pelos resultados da Tabela 4.1, não se confirmou a expectativa de que as demandas da população apresentassem correspondências maiores do que as demandas das elites legislativas com as ofertas orçamentárias e financeiras. O Teste de Wald confirmou a significância desses resultados a dez por cento, isto é, houve a certeza dos resultados nesse nível de significância.

O controle de *ano>2005* foi relevante no Brasil, mas insignificante na Argentina. Isso indicou que o *mensalão* marcou uma alteração do padrão dos gastos federais brasileiros, mas o mesmo não ocorreu com as mudanças regimentais do Senado argentino nem com o afastamento do Prefeito de Buenos Aires.

Os parâmetros brasileiros não mostraram evidências de responsividade democrática em face das demandas do *público majoritário* por conta do sinal negativo nos resultados relevantes. Contudo, houve parâmetros significativos e com sinal positivo, na *lei* argentina, com os dados do mesmo ano e defasagem temporal de um ano. Nas demais situações, tais parâmetros foram irrelevantes ou apresentaram sinal negativo, contrariando as expectativas teóricas acerca da responsividade democrática das ofertas de políticas públicas.

Ainda que a lei orçamentária argentina estivesse harmonizada com as demandas da população, a reprogramação orçamentária e financeira subsequente observou outras prioridades. Assim, as promessas de solução futura das demandas populares contidas na *lei* não tiveram respaldo no *executado* nem no *pago*. Tais resultados corroboraram as indicações referidas, no primeiro capítulo, sobre a necessidade de acordos intertemporais críveis na economia política daquele país (SPILLER; TOMMASI, 2007).

Nesse sentido, essa medida da responsividade serviu também como indicador da efetividade da participação popular nas etapas de elaboração e aprovação das leis orçamentárias na esfera federal. Essa ausência de atrativos da *lei* orçamentária federal brasileira, em face das demandas democráticas majoritárias, justificou a sua alcunha pejorativa de *peça de ficção*, dado que ela serviu para a mobilização e atendeu às demandas das elites.

TABELA 4.1 – Brasil e Argentina: efeitos das preferências populares e das elites nos gastos federais

públicos demandantes	ofertas orçamentárias e financeiras					
	Brasil			Argentina		
	lei	executado	pago	lei	executado	pago
t						
ano>2005	0,11****	0,15****	0,14****	-0,01	-0,18	-0,09
p	0	0	0	0,93	0,19	0,56
público majoritário	-0,25	-0,56****	-0,46**	0,35****	-0,44	0,24
p	0,4	0	0,04	0	0,11	0,42
senado	0,77****	0,59****	0,54****	2,06****	2,94****	2,50****
p	0	0,01	0,01	0	0	0
constante	-3,82****	-3,62****	-3,73****	-2,97****	-2,87****	-2,98****
p	0	0	0	0	0	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	33,45	34,12	21,43	464,1	339,24	210,14
t+1						
ano>2005	0,29****	0,17****	0,12****	-0,13	-0,1	-0,2
p	0	0	0	0,22	0,4	0,22
público majoritário	0	0,22	0,26	0,84**	-0,74****	0,11
p	0,99	0,48	0,44	0,03	0	0,8
senado	0,90****	0,67****	0,59**	0,94	3,15****	2,70****
p	0	0	0,02	0,13	0	0
constante	-4,00****	-3,70****	-3,78****	-2,74****	-2,93****	-2,96****
p	0	0	0	0	0	0
observações	42	36	36	42	36	36
chi2	417	47,85	41,72	19,78	433,24	122,04
t+2						
ano>2005	0,33****	0,12****	0,12****	-0,08	-0,14	-0,13
p	0	0	0	0,41	0,3	0,2
público majoritário	-0,19	-0,54*	-0,4	-0,3	-1,11****	-0,75***
p	0,63	0,09	0,2	0,14	0	0
senado	0,85****	0,63****	0,50**	2,71****	3,38****	3,16****
p	0	0,01	0,03	0	0	0
constante	-3,93****	-3,56****	-3,68****	-2,93****	-2,94****	-2,99****
p	0	0	0	0	0	0
observações	36	30	30	36	30	30
chi2	151,29	71,08	27,86	254,59	798,03	790,89

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

O *senado* foi relevante para a responsividade democrática das ofertas dos dois países, em todas as etapas da despesa pública e defasagens temporais examinadas, com exceção da *lei* argentina e um ano de defasagem nos dados. Contudo, pelo valor dos parâmetros, houve maior eficiência relativa na apropriação dos recursos pelas elites legislativas argentinas do que pelas correspondentes elites brasileiras. Assim, apesar da rejeição da responsividade democrática das ofertas em relação às demandas populares, houve a confirmação parcial da hipótese no tocante às elites.

Nesse sentido, aliás, vale também sublinhar a consistência do sinal positivo obtido pelos parâmetros do *senado* dos dois países, em comparação com o sinal negativo apresentado pelos parâmetros significativos das demandas da população. No contexto da responsividade das ofertas, o sinal negativo remeteu à situação agonística, em que a maior demanda democrática por um tema foi correspondida pela diminuição da oferta de políticas públicas nesse tema e vice-versa. Como já mencionado, tais parâmetros não foram condizentes com uma função utilidade de responsividade democrática dessas ofertas.

Outro aspecto de destaque, nos resultados da Tabela 4.1, residiu na consistência da redução dos valores dos parâmetros da variável *senado* ao longo das três etapas da despesa pública. Nesse sentido, a diminuição do valor desses parâmetros da *lei*, para o *executado* e deste para o *pago* correspondeu à menor mobilização de recursos, o que se harmonizou com a crescente ampliação dos agentes relevantes e responsabilidade das elites orçamentárias e financeiras no processo de alocação dos recursos públicos. Dito de outra maneira, esse resultado foi coerente com o modelo de coalizão responsável.

A constante identifica a parcela dos gastos não afetada pelas variações anuais das preferências. Sob o prisma incrementalista, essa falta de correspondência identificaria a base orçamentária. O maior valor absoluto dos parâmetros brasileiros, em relação aos parâmetros argentinos, também indicou maior capacidade de *enforcement* e mais estabilidade institucional.

Na Argentina, a consistência entre as etapas orçamentárias também ocorreu para o *senado*, mas apenas entre o *executado* e o *pago*. Isso sugeriu que houve aumento das desigualdades, nas alocações dos recursos, ao longo das etapas da despesa públicas, em lugar da sua redução. Ao mesmo tempo, as soluções diferidas e imediatas dos acordos políticos efetuados estiveram desconectadas das promessas de solução incluídas na *lei*.

Conforme a regularidade do valor decrescente dos parâmetros, ao longos das etapas da *lei*, do *executado* e do *pago*, nas três situações temporais analisadas, a lei orçamentária brasileira conferiu maior previsibilidade aos gastos públicos federais do que a congênera argentina. Esse resultado corroborou as preocupações de Spiller e Tommasi (2007), quanto à fragilidade dos acordos intertemporais naquele país. Nesse sentido, a variação da intensidade dos parâmetros relevantes constituiu uma medida relativa da eficiência democrática do gasto público.

Tal diminuição esteve associada aos efeitos esperados das instituições orçamentárias e financeiras, em relação às respectivas etapas da despesa pública e decorreu da diferença entre os montantes orçamentários comprometidos e os efetivados como fluxos financeiros. O sentido do movimento de redução dos parâmetros – que ocorreu integralmente no Brasil, mas de forma parcial na Argentina – foi coerente com a importância que assumiram os restos a pagar para a solução dos respectivos acordos políticos realizados entre as elites. Dessa maneira, a tendência de redução dos parâmetros evidenciou a incorporação do tempo na solução desses acordos.

A falta de capacidade das demandas nacionais da população na mobilização dos recursos e gastos públicos colocou em evidência o Chefe do Poder Executivo e os seus Ministros, os agentes relevantes para as escolhas públicas nessas etapas da despesa do *executado* e do *pago*. As perdas de eficiência relativa, ou seja, a redução dos parâmetros entre as etapas, estiveram em harmonia com os modelos de coalizão responsável e a inclusão de novos agentes relevantes ao longo do processo de responsividade democrática. Dessa maneira, o Presidente e Chefe do Poder Executivo afiançou o sucesso da coalização em ambos os países.

A etapa do *pago* incorporou todas as escolhas realizadas pelos agentes relevantes nas etapas anteriores da *lei* e, em seguida, do *executado*. No Brasil, esse fiador da coalização obteve o crédito das elites mediante acordos intertemporais críveis. Na Argentina, a falta de confiança na coalização exigiu a repactuação dos acordos firmados, na elaboração e na aprovação da *lei*, durante a execução orçamentária e financeira. Assim, menos agentes foram relevantes para a solução diferida e imediata dos acordos políticos, elevando a incerteza e os custos transacionais do sistema político.

Dessa forma, os orçamentos federais brasileiro e argentino não representaram as demandas da população, mas as das elites. Tal resultado corroborou os achados das

pesquisas referidas no primeiro capítulo que associaram as atividades congressuais brasileiras aos fluxos orçamentários e financeiros administrados pelo Poder Executivo federal. Vale notar que tais pesquisas enfocaram as emendas parlamentares, cujo valor foi marginal, em relação aos montantes gerais versados nos orçamentos públicos. Em outras palavras, a relevância da confirmação desse resultado decorreu da diferença de metodologias empregadas pela tese.

No entanto, os resultados obtidos na Argentina surpreenderam, pela elevada capacidade de apropriação das pautas de demandas das elites legislativas revelada no Plenário do Senado nacional. As relações causais prováveis apontariam para uma inesperada capacidade de articulação legislativa autônoma ou para uma maior convergência ideológica resultante dos incentivos da conexão eleitoral.

Assim, a maior capacidade de apropriação das pautas de demandas das elites legislativas argentinas refletiria a força mobilizatória dos chefes políticos regionais e nacional, conforme referido no capítulos anteriores. Se os parlamentares não tiveram autonomia suficiente para formularem agendas próprias de demandas, como indicaram as referências consultadas, os parâmetros obtidos corroboraram a percepção de que os sistemas de freios e contrapesos não foram tão efetivos na Argentina quanto no Brasil.

Dessa forma, os parâmetros da Tabela 4.1 inovaram na expressão da correspondência entre as demandas nacionais democráticas majoritárias e das elites legislativas nacionais e os gastos orçamentários federais brasileiros e argentinos em lugar do tradicional uso das emendas. Posto nos termos de Nun (2000) e Dalton (2008), os resultados da Tabela 4.1 evidenciaram que as suas pautas de demandas populares foram ignoradas nas ofertas e orçamentárias e financeiras federais. Nesse sentido, os sistemas políticos brasileiro e argentino privilegiaram democracias de elites.

4.3.2 H2 a H5: diferentes responsividade conforme os públicos

Os resultados da Tabela 4.2 indicaram que houve desigualdade na correspondência democrática, entre as demandas dos diversos públicos e as ofertas de gastos públicos, nas três etapas e defasagens temporais examinadas. Essa desigualdade praticamente não foi perceptível no Brasil, mas ficou evidente na Argentina.

TABELA 4.2 – Brasil e Argentina: efeitos das preferências de diversos públicos nos gastos federais

públicos demandantes	ofertas orçamentárias e financeiras					
	Brasil			Argentina		
	lei	executado	pago	lei	executado	pago
t						
ano>2005	0,08****	0,15****	0,14****	0,02	-0,09	0
p	0	0	0	0,7	0,46	1
aprovou gestão	1,01	-2,32***	-1,82**	-0,95	-0,76	-2,05
p	0,44	0	0,03	0,51	0,65	0,37
boa situação	-0,94	1,92	1,18	-0,88	1,02	-0,39
p	0,53	0,23	0,35	0,13	0,47	0,63
escolaridade superior	-0,04	-0,65	-0,27	-0,49	-0,59	-0,54
p	0,94	0,14	0,36	0,17	0,44	0,2
masculino	-0,25	0,13	0,13	2,92*	1,23	3,45**
p	0,81	0,89	0,88	0,05	0,38	0,04
constante	-0,81	-0,89	-0,88	-0,05	-0,38	-0,04
p	0,81	0,89	0,88	0,05	0,38	0,04
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	114,2	143,08	25,21	32,71	839,68	91,47
t+1						
ano>2005	0,29****	0,16****	0,11****	-0,12	0,04	-0,13
p	0	0	0	0,27	0,4	0,42
aprovou gestão	-2,43	0	0,86	0,65	-1,27***	3,37*
p	0,14	1	0,26	0,42	0,01	0,07
boa situação	1,87	-0,11	-0,95	0,21	1,91	-1,05
p	0,32	0,92	0,38	0,8	0,17	0,67
escolaridade superior	-0,68	0,18	0,25	0,36	-1,15**	1,35*
p	0,2	0,54	0,4	0,15	0,02	0,05
masculino	0,72	0,11	0,18	-0,42	0,66	-3,34****
p	0,73	0,93	0,89	0,63	0,6	0
constante	-3,75****	-3,56****	-3,67****	-2,50****	-2,41****	-2,42****
p	0	0	0	0	0	0
observações	42	36	36	42	36	36
chi2	7450,79	1869,01	233,54	82,08	19,97	740,28
t+2						
ano>2005	0,32****	0,10****	0,12****	0	-0,02	0,04
p	0	0	0	0,98	0,33	0,42
aprovou gestão	-1,11	-0,31	-0,55	0,82	-1,39	-3,42***
p	0,47	0,64	0,51	0,45	0,31	0
boa situação	2,05	0,88	1,57	0,58	0,5	2,56
p	0,38	0,68	0,47	0,58	0,73	0,25
escolaridade superior	-0,35	-0,24	-0,66	-0,1	-1,15*	-1,34**
p	0,57	0,73	0,37	0,86	0,05	0,02
masculino	-1,05	-0,85	-0,8	-1,15	2,63	2,15
p	0,29	0,48	0,42	0,3	0,14	0,16
constante	-3,73****	-3,44****	-3,59****	-2,42****	-2,40****	-2,45****
p	0	0	0	0	0	0
observações	36	30	30	36	30	30
chi2	49655,68	258,7	206,16	5,55	206,03	15,75

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

No Brasil, diferentemente do controle de ano maior do que 2005, que foi relevante em todas as situações verificadas, nenhum dos públicos examinados – *aprovou gestão*, *boa situação econômica*, *escolaridade superior* e *masculino* – obteve uma responsividade democrática significativa das ofertas orçamentárias e financeiras. Ainda assim, houve responsividade não democrática das ofertas de *executado* e *pago*, em relação às demandas do público *aprovou gestão*, posto que o sinal do parâmetro foi negativo. Esse resultado ocorreu quando os dados foram do mesmo ano.

Contudo, houve indícios da responsividade democrática das ofertas na Argentina, embora as ocorrências variassem conforme as etapas do gasto e a defasagem

temporal. Com os dados do mesmo ano, as demandas do gênero *masculino* foram relevantes para a *lei* e o *pago*, mas não para o *executado*. Com a defasagem de um ano, *aprovou gestão* e *escolaridade superior* também apresentaram parâmetros significativos e positivos para o *pago*.

A propósito, os públicos argentinos *aprovou gestão* e *escolaridade superior* também apresentaram parâmetros significativos, mas com sinal negativo, na etapa anterior do *executado*. Com dois anos de defasagem, o primeiro desses dois públicos teve correspondências significativas com o *pago* e o segundo, novamente, com *executado* e *pago*. Essa inversão dos sinais apontou para a importância da repactuação ocorrida entre uma fase e outra da despesa pública, retirando a previsibilidade dos desdobramentos das políticas públicas elaboradas naquele país.

Vale lembrar que o público *masculino* foi menos numeroso do que o *feminino*. Ademais, os parâmetros aumentaram da *lei* para o *pago*, indicando a maior eficiência na apropriação dos recursos públicos. Tal achado foi coerente com os resultados da tabela anterior e com os incentivos do sistema político mais polarizado e suscetível ao aumento das desigualdades categóricas em lugar da sua redução (CHAROSKY, 2010).

Cumprir ainda mencionar que, com dois anos de defasagem temporal, entre as variáveis do lado esquerdo e do lado direito das equações, ocorreu uma situação em que estas não foram significativamente diferentes de zero. Em outras palavras, o Teste de Wald rejeitou a significância a dez por cento das demandas dos públicos em face da *lei* orçamentária federal argentina de dois anos depois. Dito de outra forma, o conteúdo informacional dessas variáveis foi insuficiente para a determinação do relacionamento proposto entre essas variáveis. Essa carência informacional corroborou a percepção de fragilidade institucional do sistema político argentino (LEVITSKY; MURILLO, 2005; SPILLER; TOMMASI, 2007).

Ambas as situações estiveram em harmonia com os respectivos incentivos institucionais, referidos pelo primeiro capítulo, e também se coadunaram com a percepção de agentes relevantes mais numerosos, diversificados e menos polarizados ideologicamente no Brasil do que na Argentina.

Em síntese, foram confirmadas as hipóteses de parâmetros mais elevados de responsividade democrática das ofertas federais na Argentina do que no Brasil para os públicos *aprovou gestão* (H2) e *masculino* (H5). Pela Tabela 4.2, rejeitaram-se as

hipóteses de maior responsividade democrática das ofertas brasileiras em relação às argentina no tocante aos públicos em *boa situação econômica* (H3) e *escolaridade superior* (H4).

Tão importante quanto esse resultado foram as evidências de falta de responsividade democrática das ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras federais em relação a qualquer um desses quatro públicos. Ademais, o público *masculino* apresentou contingente menor do que o *feminino*. Isso indicou que as maiorias numéricas não constituíram recursos suficientes de poder para contestarem as escolhas públicas. Tais resultados estiveram alinhados com os achados anteriores.

4.3.3 H6: responsividade das demandas dos diferentes públicos

As Tabelas 4.3 a 4.8 consolidaram os parâmetros das regressões em que os dados do lado esquerdo do sinal de igualdade – as demandas dos públicos majoritários e dos demais públicos, inclusive elites – foram do mesmo ano ou estiveram defasadas em até dois anos das variáveis do lado direito – as ofertas orçamentárias e financeiras. A verificação dos resultados para cada etapa da despesa pública – *lei*, *executado* e *pago* – e o acréscimo da defasagem temporal das correspondências examinadas aumentou a robustez das inferências realizadas.

De fato, o relacionamento entre os dois fluxos integrantes da responsividade democrática comportaria uma modelagem de sistemas de equações, com a utilização de variáveis instrumentais. Contudo, para os fins pragmáticos deste trabalho, a verificação dos efeitos das agendas de gastos nas preferências populares foi concebida e operacionalizada em separada da verificação dos efeitos das pautas públicas nesses gastos. Da mesma maneira, os parâmetros apresentados a seguir invertaram a posição das variáveis empregadas nas subseções anteriores.

O parâmetros obtidos nesta subseção rejeitaram a hipótese de indução não democrática das demandas dos públicos brasileiros *majoritários*, *aprovou gestão*, *boa situação econômica*, *escolaridade superior* e *masculino*, mas a sustentaram para o *senado*. Dito de outra maneira, houve evidências de que as pautas orçamentárias do Poder Executivo federal brasileiro orientaram as agendas políticas reveladas pelo Plenário do respectivo Senado nacional. Ao mesmo tempo, no caso argentino, houve

integral aceitação da hipótese de indução não democrática das preferências reveladas pelos diversos públicos, inclusive as elites, pelas ofertas orçamentárias.

Ao contrário do que ocorreu, no exame da responsividade das ofertas, o controle de ano maior do que 2005 não apresentou relevância estatística em nenhuma das situações examinadas. Isso significou que não houve diferenciação clara nos padrões de demandas anteriores e posteriores aos eventos políticos ocorridos nesse ano.

Tais resultados foram consistentes, ou seja, estiveram alinhados com expectativas teóricas e persistiram nas várias situações examinadas. No entanto, eles estiveram mais expostos às fragilidades detectadas pelo Teste de Wald. Dessa maneira, um número maior de regressões não extrapolou o limite de significância de dez por cento, sugerindo menores graus de certeza nas relações estabelecidas pelo exame da responsividade democrática das ofertas orçamentárias e financeiras em face dos diversos públicos.

Por exemplo, na Tabela 4.3, com a responsividade das demandas majoritárias brasileiras, houve quatro situações de rejeição pelo Teste de Wald em nove possíveis. Contudo, nas outras cinco situações, os parâmetros foram significativos e com sinal negativo, conforme esperado da responsividade democrática das demandas. Em comparação, as nove situações argentinas examinadas foram marcadas por essa rejeição. Houve parâmetros significativos, mas com o sinal diferente do esperado para a responsividade democrática, corroborando as inferências enunciadas.

O sinal negativo indicou que as variações de ofertas foram acompanhadas de variações das demandas em sentido contrário. Esse era o sinal esperado, sinalizando que as ofertas dos agentes públicos antagonizaram as demandas nacionais brasileiras e vice versa. Ademais, a ênfase na elevada reatividade da população, identificada pelo valor absoluto dos parâmetros, apontou para um sistema social com clivagens sociais menos salientes e maior dinamismo na estruturação das formas de representação política no Brasil do que na Argentina (MANIN, 1997).

Vale recordar que essa relação agonística também ocorreu na responsividade das ofertas, mas em caráter não democrático, tanto no Brasil quanto na Argentina. Assim, o resultado da Tabela 4.3 enfatizou as diferentes expectativas, entre as duas espécies do gênero responsividade democrática, posto que o público majoritário também obteve

parâmetros negativos na Tabela 4.1. No contexto da responsividade das ofertas, o sinal negativo apontava para relacionamentos não democráticos.

TABELA 4.3 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências populares

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	público majoritário	público majoritário	público majoritário	público majoritário	público majoritário	público majoritário
t						
ano>2005	0,02	0,13	0,11	0,12	0,13	0,13
p	0,87	0,27	0,38	0,6	0,61	0,57
lei	-17,8			3,17**		
p	0,11			0,04		
executado		-34,91***			0,25	
p		0			0,94	
pago			-35,76**			2,43
p			0,02			0,25
constante	-1,27***	-0,79	-0,84	-1,98****	-1,77***	-1,94****
p	0,01	0,14	0,14	0	0,01	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	3,74	32,01	7,93	4,57	0,27	1,67
t+1						
ano>2005	0,1	0,16	0,13	0,01	0,04	0,01
p	0,68	0,46	0,55	0,98	0,86	0,98
lei	-15,04			-0,53		
p	0,28			0,82		
executado		-21,77**			4,47*	
p		0,02			0,05	
pago			-18,78*			1,76
p			0,06			0,32
constante	-1,42****	-1,21**	-1,32***	-1,65****	-2,10****	-1,84****
p	0	0,01	0	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	1,25	7,87	4,68	0,08	3,8	1,74
t+2						
ano>2005	0	0,06	0,04	0,01	0,05	0,03
p	0,98	0,67	0,77	0,95	0,83	0,89
lei	-18,37**			5,48*		
p	0,02			0,06		
executado		-23,86			2,02	
p		0,27			0,34	
pago			-23,29			3,22*
p			0,4			0,1
constante	-1,33****	-1,12	-1,19	-2,19****	-1,96****	-2,04****
p	0	0,11	0,14	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	6,06	1,33	0,73	4,24	0,95	4,04

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

Assim, a Tabela 4.3 reforçou a percepção de relacionamentos não democráticos, em ambos os sentidos, na responsividade argentina. Todavia, ela identificou a responsividade democrática, na reação dos públicos demandantes brasileiros às ofertas orçamentárias e financeiras. Isso ocorreu, apesar das evidências de responsividade não democrática das ofertas em face das demandas desse público específico.

Houve ainda uma inversão simétrica no valor das constantes. Assim, o maior valor absoluto dos parâmetros argentinos sinalizaram para um conjunto maior de demandas sociais não afetadas pelos gastos federais em relação ao caso brasileiro. Posto

de outra maneira, as preferências populares argentinas foram menos mutáveis do que as brasileiras. Em contraste, as instituições políticas brasileiras foram mais estáveis do que as instituições argentinas.

Os resultados apresentados na Tabela 4.4 sugeriram que a apropriação exercida pelo *senado* em ambos os países não refletiu preferências autônomas. Em lugar disso, tais demandas foram induzidas pelas pautas das ofertas orçamentárias e financeiras geridas pelo Poder Executivo. Tal endogenia é compatível com a possibilidade de que a fonte dessas congruências residisse nas agendas de públicos diferentes dos pesquisados.

TABELA 4.4 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências das elites

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	senado	senado	senado	senado	senado	senado
t						
ano>2005	-0,02	-0,03	-0,05	-0,01	0,07	0
p	0,8	0,71	0,57	0,97	0,82	0,99
lei	2,79			1,70*		
p	0,71			0,09		
executado		5,54			16,99****	
p		0,41			0	
pago			14,04*			0,38
p			0,06			0,72
constante	-1,73*	-1,82**	-2,04***	-1,80***	-3,54****	-1,68***
p	0,08	0,04	0	0	0	0,01
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	0,3	0,71	4,21	3,76	223,74	0,15
t+1						
ano>2005	-0,01	-0,04	-0,04	-0,02	0,07	0,01
p	0,96	0,7	0,74	0,8	0,44	0,91
lei	8,06			7,66****		
p	0,47			0		
executado		17,32***			17,02****	
p		0,01			0	
pago			16,48			5,48*
p			0,18			0,1
constante	-1,89****	-2,18****	-2,08****	-2,36****	-3,52****	-2,42****
p	0	0	0	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	2,16	14,71	3,6	18,97	132,59	7,68
t+2						
ano>2005	-0,03	-0,08	-0,1	-0,14	0,05	-0,1
p	0,72	0,49	0,47	0,14	0,79	0,55
lei	19,14			9,33**		
p	0,17			0,01		
executado		28,42			18,04****	
p		0,12			0	
pago			36,86			20,00****
p			0,21			0
constante	-2,13****	-2,50****	-2,61****	-2,60****	-3,65****	-3,72****
p	0	0	0	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	3,38	5,52	3,36	37,81	107,81	289,16

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

Embora sete das nove regressões brasileiras fossem rejeitadas pelo Teste de Wald, houve dois parâmetros significativos mas cujo sinal positivo não condisse com as

expectativas democráticas. No caso argentino, as sete regressões que superaram o Teste de Wald apresentaram parâmetros relevantes e positivos, isto é, em que as variações das demandas seguiram as variações de oferta com até dois anos de defasagem.

As mudanças desordenadas de intensidade dos parâmetros reforçaram a percepção de alterações contingenciais nos gastos, reforçando a percepção do uso das ofertas orçamentárias e financeiras como instrumento de indução de demandas e possível cooptação clientelista. No entanto, os mecanismos de cooptação das preferências individuais dos integrantes desses públicos foram distintos.

No Brasil, os resultados da Tabela 4.4 respaldaram a lógica dos partidos fortes na arena legislativa, consoante os modelos defendidos por Pereira e Mueller (2003) e Figueiredo e Limongi (1999; 2008). Nesse caso, o orçamento foi empregado como instrumento de coordenado das coalizações que integram tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo federal. Contudo, a metodologia desenvolvida por aqueles estudos envolveu o uso das emendas parlamentares, que corresponde a uma parte ínfima dos gastos orçamentários e financeiros.

Na Argentina, essa articulação girou em torno dos chefes políticos regionais, sem necessidade de pertencimento ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo federais (ABUELA et al. 2005; LODOLA, 2010). Todavia, com exceção de Jones (2001) os estudos anteriores não chegaram a esses resultados pela via orçamentária argentina.

Pela Tabela 4.5, os parâmetros de responsividade democrática das demandas de quem *aprovou a gestão* praticamente reproduziram os resultados dos públicos majoritários, com pequenas alterações de relevância e intensidade.

Assim, todas as regressões brasileiras significativas pelo Teste de Wald apresentaram parâmetros relevantes e com sinal negativo. No caso argentino, as duas regressões significativas pelo Teste de Wald também apresentaram parâmetros relevantes, mas com sinal positivo. Houve ainda um outra ocorrência semelhante numa das situações de rejeição pelo Teste.

Novamente, a intensidade dos parâmetros brasileiros indicou uma elevada sensibilidade das demandas do público *aprovou gestão* às ofertas orçamentárias e financeiras. Os valores absolutos dos parâmetros foram maiores do que os valores correspondentes para as *demandas majoritárias* da Tabela 4.3. Do mesmo modo que ocorreu com a responsividade democrática dessas demandas, cumpre notar que, pela

Tabela 4.2, houve indícios de responsividade não democrática das ofertas para o público *aprovou gestão*. Então, a responsividade democrática dos públicos *majoritários e aprovou a gestão* brasileiros apareceu apenas na sua sensibilidade às ofertas orçamentárias e financeiras, mas não na sua capacidade de apropriação desses recursos.

TABELA 4.5 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público *aprovou gestão*

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão
t						
ano>2005	0,03	0,15	0,13	0,15	0,15	0,15
p	-0,83	-0,24	-0,32	-0,57	-0,58	-0,55
lei	-16,28			2,41		
p	-0,16			-0,13		
executado		-36,60***			-0,25	
p		0			-0,94	
pago			-37,61**			1,53
p			-0,02			-0,55
constante	-1,32***	-0,76	-0,82	-1,94****	-1,74***	-1,89****
p	0	-0,14	-0,14	0	0	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	2,75	35,25	10,44	3,99	0,31	0,94
t+1						
ano>2005	0,09	0,14	0,12	-0,01	0,02	-0,01
p	-0,71	-0,44	-0,54	-0,97	-0,94	-0,96
lei	-14,71			-1,85		
p	-0,28			-0,44		
executado		-21,95**			3,62*	
p		-0,02			-0,09	
pago			-18,92*			0,72
p			-0,06			-0,71
constante	-1,43****	-1,21**	-1,33***	-1,55****	-2,01****	-1,75****
p	0	-0,01	0	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	1,29	13,25	7,25	1,27	2,96	0,18
t+2						
ano>2005	0	0,06	0,04	0	0,03	0,02
p	-0,97	-0,67	-0,78	-1	-0,87	-0,92
lei	-19,66***			6,37***		
p	0			0		
executado		-22,57			0,81	
p		-0,35			-0,73	
pago			-21,25			3,83**
p			-0,49			-0,03
constante	-1,32****	-1,17	-1,25	-2,26****	-1,86****	-2,10****
p	0	-0,12	-0,15	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	10,34	0,9	0,47	8,78	0,13	6,73

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

Dessa forma, as ofertas brasileiras de produtos políticos estiveram mais bem ajustadas às demandas do público *aprovou a gestão* presidencial, isto é, as condutas do principal responsável pela coalizão governativa do que as ofertas argentinas. Além disso, a Tabela 4.5 evidenciou o que o sistema político argentino não manteve um fluxo estável de produtos políticos alinhados com as demandas do público majoritário específico *aprovou gestão*.

A Tabela 4.6, com a correspondência entre as ofertas orçamentárias e financeiras e as demandas dos públicos em boa situação econômica, apresentou padrões similares aos verificados nas tabelas anteriores, com exceção das elites legislativas brasileiras.

TABELA 4.6 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público *boa situação econômica*

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	boa situação					
t						
ano>2005	0,06	0,17	0,14	0,11	0,11	0,12
p	-0,7	-0,13	-0,23	-0,64	-0,65	-0,62
lei	-25,80**			2,43		
p	-0,05			-0,14		
executado		-38,78***			0,04	
p		0			-0,99	
pago			-40,37**			1,85
p			-0,03			-0,45
constante	-1,09**	-0,69	-0,73	-1,92****	-1,74***	-1,88****
p	-0,02	-0,19	-0,23	0	-0,01	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	5,07	29,61	8,73	2,63	0,21	0,81
t+1						
ano>2005	0,13	0,19	0,15	0,01	0,05	0,01
p	-0,66	-0,48	-0,57	-0,96	-0,84	-0,97
lei	-21,16			-1,32		
p	-0,2			-0,64		
executado		-26,31**			4,36*	
p		-0,01			-0,08	
pago			-24,07*			1,51
p			-0,06			-0,44
constante	-1,27***	-1,07**	-1,17***	-1,59****	-2,08****	-1,81****
p	0	-0,01	-0,01	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	2	6,51	3,65	0,42	3,25	1,03
t+2						
ano>2005	0,03	0,1	0,08	0	0,03	0,02
p	-0,85	-0,4	-0,5	-1	-0,89	-0,94
lei	-24,90**			4,88		
p	-0,02			-0,14		
executado		-29,08			1,6	
p		-0,22			-0,52	
pago			-30,31			2,18
p			-0,32			-0,36
constante	-1,19****	-0,98	-1,01	-2,13****	-1,91****	-1,94****
p	-0,01	-0,21	-0,25	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	8,67	2,47	1,44	3,74	0,45	1,23

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

No Brasil, as cinco regressões significativas pelo Teste de Wald apresentaram parâmetros também significativos com sinal negativo e valores absolutos elevados. Houve um parâmetro significativo em uma das quatro regressões rejeitadas pelo Teste de Wald, com sinal negativo e intensidade várias vezes superior a um. Na Argentina, nenhuma das nove regressões ultrapassou a significância determinada de dez por cento. Contudo, houve um parâmetro significativo, mas com sinal positivo.

A propósito, vale lembrar que a Tabela 4.2 não apresentou nenhuma evidência da significância das demandas desse público em boa situação econômica em relação às ofertas orçamentárias e financeiras.

Os parâmetros apresentados na Tabela 4.7 indicaram a elevada responsividade das demandas dos públicos brasileiros com *escolaridade superior* às ofertas orçamentárias e financeiras.

TABELA 4.7 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público *escolaridade superior*

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	escolaridade superior	escolaridade superior	escolaridade superior	escolaridade superior	escolaridade superior	escolaridade superior
t						
ano>2005	0,27	0,36	0,32	0,08	0,1	0,1
p	-0,25	-0,13	-0,17	-0,67	-0,61	-0,61
lei	-40,79****			3,16		
p	0			-0,14		
executado		-48,47****			1,68	
p		0			-0,54	
pago			-54,78****			2,41
p			0			-0,27
constante	-0,87**	-0,51	-0,46	-1,99****	-1,89****	-1,94****
p	-0,02	-0,21	-0,34	0	0	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	12,5	20,17	12,01	2,53	0,78	1,5
t+1						
ano>2005	0,21	0,25	0,22	0,02	0,06	0,02
p	-0,52	-0,39	-0,45	-0,93	-0,82	-0,93
lei	-35,79**			0,29		
p	-0,05			-0,92		
executado		-38,74****			4,24*	
p		0			-0,09	
pago			-44,32***			1,98
p			0			-0,4
constante	-0,98***	-0,74**	-0,69**	-1,74****	-2,11****	-1,88****
p	-0,01	-0,02	-0,04	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	9	20,92	16,46	0,01	2,92	0,7
t+2						
ano>2005	0,13	0,2	0,17	0,01	0,06	0,04
p	-0,43	-0,15	-0,18	-0,96	-0,82	-0,88
lei	-53,34****			7,63***		
p	0			0		
executado		-45,05***			1,87	
p		-0,01			-0,38	
pago			-51,56**			5,39***
p			-0,01			-0,01
constante	-0,67	-0,59	-0,54	-2,38****	-1,96****	-2,24****
p	-0,13	-0,31	-0,4	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	19,64	16,41	15,8	9,85	0,88	10,89

Fonte: elaboração própria * p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

Como antecipado, no caso brasileiro, todas as regressões foram significativas, com parâmetros relevantes, sinal negativo e valores absolutos acima de 35. Houve, portanto, uma elevada correspondência entre as ofertas de políticas públicas e as demandas desse público específico. O resultado era esperado, devido à maior

capacidade de esse público traduzir as mensagens políticas em ações efetivas. Foi inesperada a ausência de uma contrapartida similar na Argentina, em que as duas regressões que superaram o Teste de Wald apresentaram parâmetros significativos, porém positivos e com valores absolutos sete vezes menores. O sinal positivo e a intensidade do parâmetro significativo de uma das outras sete regressões argentinas apenas confirmou o padrão já exposto.

A Tabela 4.8 identificou a responsividade das demandas do gênero masculino às ofertas orçamentárias e financeiras e, basicamente, confirmou o padrão enunciado para os demais públicos, com exceção do *senado*.

TABELA 4.8 – Brasil e Argentina: efeitos dos gastos federais nas preferências do público masculino

ofertas orçamentárias e financeiras	Brasil			Argentina		
	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino
t						
ano>2005	0,05	0,17*	0,15	0,12	0,13	0,14
p	-0,68	-0,08	-0,15	-0,55	-0,55	-0,49
lei	-21,18*			4,05***		
p	-0,09			-0,01		
executado		-37,74***			0,08	
p		0			-0,98	
pago			-39,20**			3,24*
p			-0,03			-0,09
constante	-1,20**	-0,73	-0,78	-2,06****	-1,76***	-2,02****
p	-0,02	-0,22	-0,22	0	-0,01	0
observações	42	42	42	42	42	42
chi2	4,98	31,82	9,35	7,6	0,36	3,15
t+1						
ano>2005	0,11	0,19	0,15	-0,02	0,02	-0,02
p	-0,68	-0,44	-0,54	-0,95	-0,94	-0,95
lei	-17,95			0,46		
p	-0,18			-0,86		
executado		-26,00***			4,62*	
p		-0,01			-0,06	
pago			-22,61**			1,86
p			-0,04			-0,33
constante	-1,35***	-1,10**	-1,23**	-1,72****	-2,11***	-1,84****
p	0	-0,04	-0,02	0	0	0
observações	36	36	36	36	36	36
chi2	1,96	11,52	6,78	0,03	3,72	1,33
t+2						
ano>2005	-0,01	0,07	0,06	0,01	0,05	0,03
p	-0,96	-0,6	-0,68	-0,97	-0,83	-0,91
lei	-19,49**			6,16**		
p	-0,03			-0,03		
executado		-27,99			2,75	
p		-0,03			-0,03	
pago			-29,89			4,52**
p			-0,21			-0,03
constante	-1,30***	-1,02	-1,04	-2,25****	-2,04****	-2,16****
p	0	-0,13	-0,17	0	0	0
observações	30	30	30	30	30	30
chi2	4,65	2,81	1,77	5,24	1,88	7,84

Fonte: elaboração própria

* p<10%, ** p<5%, *** p<1% ou **** p<0,1%

Isso significou a obtenção de parâmetros relevantes negativos no Brasil, mas positivos na Argentina. Ademais, os parâmetros brasileiros estiveram em ordem crescente de valor, em algumas situações temporais, enquanto tal ordenação não surgiu na Argentina. Dessa maneira, as seis equações brasileiras que superaram o Teste de Wald tiveram parâmetros relevantes e negativos, enquanto os três equivalentes argentinos apresentaram sinal positivo. No Brasil, nenhuma das três equações rejeitadas pelo Teste apresentou parâmetros relevantes, embora isso tenha ocorrido com duas equações argentinas, ambas com parâmetros positivos.

Frise-se que os públicos brasileiros *escolaridade superior* e *gênero masculino* não foram os mais numerosos nas respectivas categorias. Ainda assim, os padrões de correspondência das preferências desses públicos assemelharam-se aos da população em geral e dos públicos mais numerosos nas suas categorias (*aprovou gestão* e *boa situação econômica*). Contudo, as elites do *senado* fugiram a esse padrão de responsividade democrática das preferências de demandas.

Aliás, a Tabela 4.7 exemplificou de modo perfeito a crescente eficiência democrática das ofertas orçamentárias e financeiras, na mobilização dos públicos brasileiros, com dados do mesmo ano e defasados em um ano. Esse efeito decorreu da manutenção das agendas de gastos ao longo das diversas etapas da despesa pública, mas com valores decrescentes. Tal aumento da eficiência, entre as diferentes etapas da despesa pública, comprovou a efetividade do funcionamento das instituições orçamentárias e financeiras na esfera federal brasileira e a importância da agenda orçamentária na formação das preferências públicas, além das relações entre os Poderes.

4.4 Síntese e discussão dos resultados

Este capítulo juntou as expectativas teóricas decorrentes dos trabalhos citados nos dois primeiros capítulos aos dados colhidos no terceiro e verificou as hipóteses formuladas a partir dessas expectativas.

A hipótese de responsividade democrática das *demandas populares majoritárias* superior à das demandas das elites do *senado* não se confirmou no Brasil nem na Argentina. A propósito, no Brasil, não ocorreu nenhuma evidência de responsividade

democrática das ofertas orçamentárias às *demandas populares majoritárias*, diferentemente da Argentina.

O Poder Executivo de ambos os países correspondeu da forma esperada aos sinais que orientaram o *senado*, isto é, com parâmetros relevantes e positivos. Acompanhando as expectativas, os parâmetros de responsividade dessas ofertas às demandas das elites foram maiores na Argentina do que no Brasil. Assim, a *lei* argentina espelhou as demandas da população, diferentemente do caso brasileiro, apesar da perda de significância dessa correspondência nas etapas seguintes da execução da despesa pública.

Então, de modo esquemático, o Poder Executivo federal argentino reconheceu como relevantes o atendimento das demandas veiculadas pela população e pelas elites parlamentares no tocante à *lei*, mas prestigiou apenas as elites nas etapas subsequentes do *executado* e do *pago*. No Brasil, apenas o senado foi prestigiado do modo esperado. Contudo, a eficiência relativa da apropriação foi maior na Argentina do que Brasil. Esse resultado atendeu às expectativas decorrentes do menor número de agentes relevantes e da menor diversidade ideológica entre eles naquele país do que neste.

O deslocamento temporal das ofertas – a variável do lado esquerdo da equação – em um e dois ano não alterou a rejeição da hipótese de responsividade democrática das ofertas orçamentárias e financeiras no Brasil e na Argentina em relação às *demandas populares majoritárias* mas a sua aceitação com respeito ao *senado*.

Os resultados da Tabela 4.1 indicaram que, no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner, as ofertas legislativas e orçamentárias não corresponderam às demandas populares nacionais, mas representaram as pautas das elites que mobilizaram os Poderes Legislativo e Executivo federais. Contudo, houve maior regularidade, na responsividade democrática das políticas públicas orçamentárias e financeiras brasileiras em relação às argentinas. Ao mesmo tempo, a eficiência na apropriação desses gastos públicos pelas elites foi substancialmente menor no Brasil do que na Argentina.

Além das diferenças de consistência intertemporal, houve variações distintas nas eficiências democráticas mensuradas pelos respectivos parâmetros de cada etapa dos gastos públicos. No Brasil, a diminuição dessa eficiência sugeriu que, sob o ponto de vista das demandas da população, a inclusão de novos agentes relevantes ao longo das etapas da despesa pública não afetou a previsibilidade do gasto público. Essa foi uma

conquista institucional que favoreceu a discussão acerca da qualidade desse gasto. Ao mesmo tempo, tal aumento reforçou a condição do Presidente da República como principal fiador da coalizão no governo e do bom funcionamento das instituições.

Ao revés, o aumento da eficiência da apropriação efetuada pelas elites na Argentina indicou que o acréscimo de novos agentes relevantes ao longo das diferentes etapas da despesa pública ensejou a reprogramação dos gastos previstos nas etapas anteriores. Isso refletiu a maior fragilidade institucional do processo orçamentário argentino na comparação com o brasileiro. Cumpre ainda frisar as evidências do caráter institucionalmente desestabilizador da gestão exercida pelas lideranças políticas daquele País, justificando as preocupações em torno do neopopulismo e do clientelismo na América Latina (LODOLA, 2004; KITSCHOLT; WILKINSON, 2007).

Os resultados da Tabela 4.2 confirmaram as Hipóteses H2 e H5, na Argentina, mas rejeitaram essas hipóteses no Brasil e as Hipóteses H3 e H4 em ambos os países. Isso decorreu da ausência de vínculos significativos de responsividade democrática das ofertas às seguintes categorias de públicos: *aprova gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e gênero masculino*. Na Argentina, houve indícios dessa responsividade em face do primeiro e do último públicos, mas não em relação aos outros dois.

A verificação da autonomia das preferências individuais, associada à responsividade democrática das demandas desses vários públicos às ofertas orçamentárias e financeiras, estabeleceu diferenças ainda mais claras em relação ao tratamento conferido pelos respectivos sistemas políticos aos seus integrantes.

Conforme as Tabelas 4.3 a 4.8, houve um padrão que se repetiu ao longo de todos esses públicos, com exceção das elites legislativas do *senado*. Dessa maneira, os parâmetros brasileiros significativos de responsividade das demandas foram todos negativos. Esse era o sinal esperado dessa forma de responsividade na modalidade democrática. Contudo os parâmetros relevantes argentinos foram sistematicamente positivos, contrariando as expectativas teóricas acerca da responsividade democrática das demandas naquele país.

Embora esse padrão estivesse reproduzido em todos os públicos, com a exceção já mencionada, ele ficou mais evidente na responsividade democrática das ofertas correspondentes aos públicos com *educação superior*. Frise-se que esse público, assim

como o *senado*, não apresentou o maior número de integrantes, sinalizando para as desigualdades, na distribuição dos recursos coletivos, e para a existência de públicos minoritários mais bem equipados para a apropriação desses recursos.

A situação do *senado* exemplificou os problemas decorrentes da endogenia e da falta de autonomia dos públicos na formulação das preferências. A Tabela 4.1 evidenciou que a pertinência da correspondência entre as demandas reveladas pelos Senadores nos Plenários dos respectivos Senados nacionais e as ofertas orçamentárias e financeiras. Contudo, a Tabela 4.4 indicou que tais ofertas induziram essas preferências de modo não democrático e com intensidade trinta vezes maior no Brasil e seis vezes maior na Argentina do que o inverso.

Tal indução apontou para práticas clientelistas e neopopulistas que diferenciaram o papel dos Chefes do Poder Executivo brasileiro e argentino em relação às instituições deliberativas. No Brasil, os resultados das Tabelas 4.1 a 4.9 foram coerentes com uma liderança que prestigiou tais instituições, enquanto na Argentina, os parâmetros relevantes obtidos de responsividade democrática das demandas apontaram para lideranças que desestabilizaram ainda mais as instituições existentes.

Estas últimas situações são mais prováveis de ocorrer em ambientes polarizados e com menor quantidade e diversidade ideológica dos agentes relevantes (TSEBELIS, 2002). Assim, os efeitos deletérios da maior inconsistência intertemporal dos acordos nos sistemas políticos da América Latina estiveram associados à falta de responsividade democrática das demandas e à carência de mecanismos deliberativos mais porosos e capazes de reduzirem a indução das preferências dos diversos públicos, inclusive das elites legislativas.

Tais resultados lembraram ainda a analogia entre o processo político e um auditório (MANIN, 1997). Quanto mais estáveis e salientes as divisões sociais, menores seriam a discricionariedade dos representantes individuais e a variedade dos produtos políticos oferecidos e maior o destaque conferido às dimensões expressiva e proativa do eleitorado. Quanto menos salientes tais divisões, maiores a autonomia das elites na oferta das políticas públicas e a ênfase na dimensão reativa dos públicos. As Tabelas 4.1 a 4.9 indicaram que a ênfase recaiu, na oferta de produtos e na reação dos públicos, superando a dimensão expressiva e proativa desta.

A ênfase na reatividade da população foi aferida pelos valores absolutos dos parâmetros, que indicaram maior dinamismo na estruturação das ofertas de representação política e clivagens sociais mais bem delineadas no Brasil. Ademais, a falta de relevância da *lei* brasileira e a inconstância do sinal da *lei* argentina sugeriram que os indicadores de responsividade democrática subsidiariam também a mensuração da efetividade de práticas inclusivas de gestão dos recursos coletivos a exemplo do orçamento participativo.

Cumpra ainda mencionar que o controle de ano maior do que 2005 foi significativo para todas as ofertas orçamentárias brasileiras, em todas as regressões pertinentes à responsividade democrática das ofertas de políticas públicas. Contudo, esse controle não teve relevância para a responsividade das ofertas orçamentárias e financeiras argentinas nem para a responsividade das demandas, o que reforçou a percepção de autonomia dos incentivos das instituições eleitorais, legislativos e orçamentárias integrantes desses sistemas políticos. O resultado corroborou a noção de que os agentes relevantes foram em maior número e mais diversificados no Brasil do que na Argentina.

5 CONCLUSÃO

Este exame da conexão orçamentária e da responsividade democrática, no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner (2003-2009), trouxe contribuições ao cabedal de conhecimentos existente. A primeira contribuição decorreu da escolha da América Latina para o estudo de caso, dada a carência de pesquisas acerca do tema na região, devido à precaridade e às dificuldades na obtenção e no processamento dos dados.

De fato, ficaram evidenciadas diferenças substanciais nos sistemas políticos brasileiro e argentino. Tais diferenças dificultam a integração regional, pois indicam distintos padrões de autoridade (ECKSTEIN, 1998). Enquanto os públicos argentinos apresentaram preferências mais coesas e estáveis, as instituições brasileiras demonstraram maior solidez e observância pelos agentes políticos relevantes.

Os resultados da pesquisa confirmaram que maior transparência fiscal e orçamentária foi congruente com mais eficiência e responsividade democrática dos gastos públicos federais. Entretanto, o exame do efeito dos gastos nas preferências ainda não integra o exame da transparência fiscal e orçamentária. Considerando a qualidade da democracia, esse resultado substantivo contrastou com a avaliação da qualidade dos direitos políticos dos dois países, a exemplo da realizada pela *Freedom House*.

Portanto, o objetivo da tese de construção e operacionalização de um modelo de mensuração de *accountability* e responsividade democráticas que desse conta das características dos sistemas políticos da América Latina foi alcançado.

O modelo elaborado ao longo da tese viabilizou respostas às questões de pesquisa, no sentido de que foram apuradas as situações em que os gastos públicos representaram ou não as demandas de diferentes públicos, inclusive das elites legislativas. Dessa maneira, tal modelo forneceu respostas objetivas à indagação de a quem as ofertas orçamentárias e financeiras no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner representaram, se houve diferenças nas correspondências entre as ofertas e as demandas de cada público e se tais demandas foram autônomas ou induzidas.

O Brasil e a Argentina examinados responderam de maneira sistemática às elites, mas não aos demais públicos, atuaram de modo diferenciado em relação a esses

públicos, as vezes de forma não democrática, e induziram as demandas dos diferentes públicos de maneiras mais ostensiva na Argentina do que no Brasil. Essa atuação diferenciada refletiu a diversidade dos recursos de poder à disposição de cada público

Assim, a mensuração da responsividade democrática perpassou a democracia representativa, alcançando temas tão variados quanto a qualidade do gasto público e o déficit democrático, ou seja, a diferença entre as demandas e as ofertas democráticas (NORRIS, 2011). Dessa maneira, tal modelo possibilitou a verificação de uma das dimensões essenciais da qualidade das democracias (DIAMOND; MORLINO, 2005; LEVINE; MOLINA, 2011) e viabilizou aporte relevante de novos conhecimentos.

Houve também inovações metodológicas que ampliaram as possibilidades de verificação das hipóteses pertinentes à responsividade democrática. Nesse sentido, a adoção da conexão orçamentária, ou seja, a mensuração do quanto seria necessário para manter ou alterar a situação vigente diferenciou o presente exame da responsividade daquele efetuado por Stokes (1999; 2001).

A conexão orçamentária adotou a métrica dos percentuais, ou seja, das participações relativas de cada macrotema, nas indicações do principal problema nacional, pelos entrevistados do Latinobarômetro, nos gastos federais e nos registros dos discursos, das proposições, das deliberações e das votações dos Plenários dos Senados nacionais brasileiro e argentino. Essa métrica distinguiu a tese de trabalhos similares, como os de Soroka e Wlezien (2010) e Norris (2011), e exigiu técnicas analíticas específicas para lidar com as características desses painéis de dados.

Os dados das demandas democráticas nacionais vieram das pesquisas de opinião do Latinobarômetro (2010) acerca do principal problema nacional. As escolhas dos entrevistados foram consolidadas em sete Macrotemas: *sem correspondência, trabalho, segurança, saúde educação, direitos e administração*. As saliências desses Macrotemas guiaram a análise das correspondências entre demandas e ofertas de políticas públicas, ou seja, a verificação da responsividade democrática.

O Macrotema *sem correspondência* identificou categorias sociais sem contrapartida nas demais etapas do processo de responsividade democrática. No conjunto de entrevistados, esse Macrotema abrangeu cerca de sete por cento e oito por cento dos entrevistados no Brasil e na Argentina respectivamente.

A tese empregou os registros disponíveis na internet das atividades de Plenário dos Senados federais brasileiro e argentino. Tais registros foram classificados pelas funções de governo orçamentárias, isto é, pelas finalidades dos gastos públicos.

A consolidação dessas funções nos Macrotemas seguiu o padrão da agregação das ofertas orçamentárias. A utilização da métrica das funções orçamentárias às atividades legislativas constituiu outra inovação metodológica da tese, além do exame dos registros legislativos dos Plenários postos à disposição na internet. No âmbito das preferências legislativas, o Macrotema *sem correspondência* abrangeu cinco por cento em ambos os países. A quantificação da falta de responsividade democrática decorrente da não correspondência constituiu outra contribuição relevante da tese.

As ofertas foram determinadas conforme as seguintes etapas do gasto público: *lei*, *executado* e *pago*. Tais etapas corresponderam às promessas de solução futura dos conflitos políticos presentes, à solução diferida desses conflitos e à sua solução imediata. Ademais, a tese verificou a possibilidade de defasagem temporal de até dois anos na apuração das correspondências entre as pautas de demandas e ofertas e vice-versa. Assim, à luz da conexão orçamentária e do sistema político democrático vigente em ambos os países, caberia ao públicos sinalizarem as suas demandas de modo compatível com as ofertas postas às disposição pelos agentes públicos e vice-versa.

Tais funções compuseram os macrotemas, com as saliências temáticas sendo determinadas pelos respectivos percentuais anuais em relação ao total dos montantes financeiros. A falta de correspondência orçamentária foi, em média, de 86% e 53% na *lei*, 83% e cinquenta por cento no *executado* e de 85% e 53% no *pago*, respectivamente no Brasil e na Argentina.

Os índices de falta de correspondência ficaram em um dígito percentual, no âmbito das preferências dos diferentes públicos. Contudo, eles pareceram extremamente relevantes para as ofertas orçamentárias, uma vez que sinalizaram temas em que a *accountability* vertical foi frágil ou inexistente (O'DONNELL, 1998; MEDINA; ALESSANDRO; CHELI, 2007; MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

Então, os incentivos para o controle horizontal também foram menores nos temas de dívida pública, relações federativas, previdência social e outros afins às escolhas coletivas intertemporais. Em outras palavras, o modelo analítico concebido especificou as áreas de maior risco de malversação dos recursos públicos e menor

representação política substantiva. Além disso, ele possibilitou o dimensionamento quantitativo do risco de comportamento predatório dos agentes públicos, relacionado de forma inversa com a responsividade democrática. Assim, quanto menor a responsividade democrática, maior o risco de falta e dos desvios da representação substantiva pelos agentes públicos.

Após a definição qualitativa dos macrotemas, a conexão orçamentária permitiu a fixação dos vínculos de correspondência quantitativa entre os percentuais das saliências dos macrotemas identificadores das demandas dos públicos e das ofertas de políticas públicas a cargo dos agentes públicos. Operacionalmente, a conexão orçamentária foi definida como a mensuração das correspondências entre as preferências relativas relevadas pelos agentes relevantes dos respectivos sistemas políticos. A relevância desses agentes decorreu da sua capacidade de apropriação dos recursos coletivos.

A responsividade democrática diminuiu a distância entre os representantes e representados, idealizada como forma de evitar que a diversidade e o particularismo dos interesses populares paralisassem a atividade governativa (NUN, 2000; SCHUMPETER, 2008). Assim, ela apresentou interfaces com a representação política, a democracia representativa, a representatividade e a *accountability* democráticas e a qualidade e os graus de democracia.

Outro acréscimo de conhecimentos da tese decorreu da operacionalização do conceito de dados abertos governamentais, que subsidiou o uso dos dados disponíveis na internet para a realização do trabalho. Tal conceito aliou-se ao pressuposto democrático de amplo acesso à informação pública e às normas garantidoras da transparência governamental como fundamentos da realização de escolhas públicas informadas e legitimadas pela deliberação pública. Tais diretrizes exigiram a comparabilidade dos dados apresentados com outros dados obtidos de outras fontes ao menor custo possível para os usuários das informações.

Dessa maneira, a responsividade democrática das ofertas políticas públicas foi definida como a expectativa de correspondências significativas entre as preferências reveladas pelos públicos e as agendas dessas políticas reveladas pelos agentes públicos. Soroka e Wlezien (2010) frisaram que a responsividade democrática consiste numa via deliberativa de duplo sentido, em que a responsividade das ofertas de políticas públicas dialogaria com a responsividade das demandas públicas. Então, a responsividade

democrática das demandas foi apurada pela correspondência recíproca entre as ofertas de políticas públicas dos agentes públicos e as demandas reveladas pelos públicos.

A apuração dessa via de mão dupla constituiu novo acréscimo ao cabedal de conhecimentos existentes, dada a sua inexistência nos modelos teóricos de responsividade democrática como os de Powell Jr. (2005) e Manin, Przeworski e Stokes (1999). Esse acréscimo facultou a discussão dos pressupostos de legitimação das democracias representativa, mormente, a autonomia das preferências individuais. Há modelos democráticos que não problematizaram tal pressuposto e muito menos verificaram empiricamente a sua existência e relevância.

O Brasil e a Argentina foram países essenciais para a integração regional da América Latina. Em ambos os países, houve a eleição de membros da coalização governante ou a reeleição presidencial, isto é, a continuidade dos projetos de poder político. Assim, Brasil e Argentina estiveram equiparados do ponto de vista da representatividade e da *accountability* eleitorais, além das semelhanças que existiram em várias das suas macroinstituições, como o federalismo, o bicameralismo e o presidencialismo. Ademais, ambos os sistemas políticos democráticos foram bem avaliados e receberam as mesmas notas da *Freedom House* por vários anos.

Contudo, existiram diferenças importantes nos incentivos relacionados à conexão eleitoral dos dois países. No Brasil, vigoraram as listas eleitorais abertas, enquanto elas foram fechadas à população na Argentina. Desse modo, a averiguação da responsividade permitiu a resposta à questão mais geral da pesquisa, sobre a quem as ofertas de políticas públicas orçamentárias e financeiras representaram, quando os resultados da *accountability* eleitoral sugeriram a satisfação das demandas por representatividade política em ambos os países.

A primeira expectativa da tese apontava para a significativa correspondência entre as ofertas dessas políticas públicas e as demandas dos públicos majoritários e dos demais públicos, inclusive as elites. Considerando o modelo de coalizão responsável, a primeira hipótese considerou que a congruência das ofertas com as demandas dos públicos majoritários seria mais intensa do que com as elites legislativas. Ademais, as demandas populares seriam mais bem satisfeitas no Brasil do que na Argentina, ocorrendo o inverso com as demandas das elites. Tais expectativas derivaram dos

incentivos da conexão eleitoral, mormente as listas eleitorais abertas e fechadas, os pleitos majoritários e os distritos eleitorais.

Os parâmetros apurados pelas regressões multivariadas (modelo linear generalizado – *glm*) de média ponderada móvel levaram à rejeição da primeira hipótese no tocante à responsividade democrática das ofertas orçamentárias e financeiras em relação às demandas populares. Então, os resultados relevantes das regressões dos painéis de dados não atenderam as expectativas de que os gastos públicos federais observassem as agendas nacionais de demandas populares.

Contudo, foram plenamente atendidas as expectativas teóricas correspondentes aos resultados da responsividade democrática das ofertas em relação às elites legislativas. Esse atendimento das expectativas incluiu a maior eficiência da apropriação dos recursos coletivos exercida pelas elites argentinas em relação às brasileiras.

Pela segunda hipótese, haveria distintas responsabilidades dos públicos diferenciados por categorias sociais: *aprovou gestão*; *boa situação econômica*; *escolaridade superior*; *masculino*. A forma democrática de responsividade dos gastos não ocorreu no Brasil, apesar da pertinência das demandas do público *aprovou gestão*.

Em outras palavras, constatou-se a ocorrência de uma espécie não democrática de responsividade das ofertas em relação a esse público brasileiro. Os públicos argentinos *aprovou gestão*, *escolaridade superior* e *masculino*, também obtiveram parâmetros significativos. Todavia, apenas o primeiro e o último atenderam às expectativas democrática da responsividade das ofertas, mas sem consistência temporal ou entre as diferentes etapas.

Nesse sentido, os resultados da tese corroboraram os achados de Rennó e outros (2011), que examinaram a responsividade democrática brasileira e concluíram que a assimetria na participação política e na obtenção de informações pertinentes ao sistema político esteve diretamente ligada aos recursos individuais de poder. Dessa maneira, caso as instituições participativas não viabilizem a efetiva emancipação dos cidadãos, não haverá mudanças nos índices de responsividade democráticas. Dito de outra maneira, o modelo ora concebido viabilizou o controle objetivo da efetividade das práticas participativas exercidas pelos diferentes públicos.

Os testes das hipóteses acerca da responsividade democrática incluíram uma variável de controle para os anos maiores do que 2005. Essa variável foi

sistematicamente pertinente para os testes de hipótese da responsividade dos gastos brasileiros, mas não para a responsividade dos gastos argentinos. Ela também foi irrelevante para a responsividade das preferências públicas dos dois países. Assim, os rearranjos políticos do *mensalão* brasileiro alteraram os padrões de ofertas dos gastos orçamentários e financeiros federais brasileiros. Esse evento não teve equivalente na Argentina nem nas preferências dos públicos brasileiros e argentinos.

Pela terceira hipótese, as ofertas orçamentárias e financeiras teriam induzido de modo não democrático as preferências reveladas nas demandas públicas. Essa indução foi constatada, embora prevalecesse a espécie democrática de responsividade das demandas no Brasil, mas não na Argentina.

Com exceção do *senado* de ambos os países, todos os públicos nacionais apresentaram padrões semelhantes de responsividade democrática das demandas. Nesse sentido, os parâmetros relevantes das demandas dos públicos brasileiros atenderam às expectativas de sinal negativo para essa espécie de responsividade, diferentemente dos parâmetros argentinos que foram todos positivos. Em outras palavras, os resultados sugeriram a natureza potencialmente democrática e deliberativa da responsividade das demandas no Brasil e enfatizaram os atributos clientelistas e neopopulistas vislumbrados nas responsabilidades das demandas dos públicos argentinos.

A averiguação da intensidade dos vínculos das duas responsabilidades, mediante a comparação dos valores absolutos dos parâmetros relevantes da responsividade das ofertas e das demandas, identificou a preponderância das últimas em relação às primeiras. Mesmo no caso brasileiro, os parâmetros dos efeitos dos gastos nas demandas foram maiores do que no sentido inverso. Isso significou que os agentes públicos dos dois sistemas políticos examinados estiveram mais ocupados em promover as suas próprias agendas ou dos públicos que representavam do que em atender as demandas dos públicos ora verificados.

A constatação dessa indução, no caso das elites legislativas representadas no *senado*, evidenciou a maior eficiência da mobilização das preferências dos Senadores pelas ofertas orçamentárias e financeiras do que da apropriação dos recursos públicos por esses agentes. Em outras palavras, a tese constatou o funcionamento ordenado de ambos os Congressos, conforme na literatura consultada, mas deixou em aberto os beneficiários desse sistema no caso brasileiro, posto que não foram, necessariamente, as

elites legislativas examinadas nem o Chefe do Poder Executivo. Na Argentina, essa função foi atribuída às lideranças regionais e locais.

No sentido inverso, o exemplo de responsividade democrática das preferências em relação aos gastos, que ocorreu nas demandas do público brasileiro com *educação superior*, foi quase perfeito. Assim, a identificação do posicionamento estratégico dos vários públicos ao longo dos processos de responsividade democrática constituiu outra contribuição da pesquisa. Por exemplo, o público com mais capital cultural não apresentou maior capacidade de apropriação dos recursos coletivos, mas demonstrou maior capacidade de ajustamento aos incentivos promovidos pelos gastos públicos.

Entre as limitações do trabalho, a seleção do Latinobarômetro como fonte para a consolidação das demandas majoritárias e das diferentes categorias de públicos não contou com dados que permitissem a aferição direta dos efeitos dos recursos de poder político pessoal na conformidade das agendas e na apropriação dos recursos coletivos.

Outra limitação remeteu à equivalência entre preferências reveladas e os resultados obtidos. Como visto na Figura 2.1, as duas medidas não identificaram necessariamente o mesmo objeto social. Assim, os registros de Plenário podem não revelar as preferências coletivas apuradas mediante estratégias analíticas diferentes. Esse caráter contingencial da fidelidade das representações sociais ficou latente na discussão sobre o aumento do número de observações e da ampliação das inferências causais. Assim, as medidas disponíveis subsidiaram as inferências realizadas e forneceram estimativas contingentes tão aproximadas quanto possível no momento.

A propósito, o único controle empregado pela tese, em apoio a qualquer inferência causal, foi a defasagem temporal de até dois anos da variável do lado esquerdo do sinal de igualdade.

Tais limitações apontaram os caminhos de aperfeiçoamentos das pesquisas, sobre a conexão orçamentária e a responsividade democrática, em outros e futuros trabalhos. É essencial que se discutam as estratégias classificatórias compatibilizadoras dos diferentes domínios das representações exercidas nos sistemas políticos. Além disso, o tratamento da responsividade democrática como variável explicada comporta uma ampla gama de testes das variáveis potencialmente explicativas. Nesse particular, cabem avanços também na modelagem formal dos sistemas de equações que integram os dois sentidos da responsividade democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABUELAFIA, Emmanuel; BERENZTEIN, Sergio; BRAUN, Miguel; DI GRESIA, Luciano. *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina*. Inter-American Development Bank, 2005.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. *Budget deficits and budget institutions*. Working Paper 5556. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham J.; DALTON, Russell J.; STRØM Kaare. *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Longman, 2010.
- ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Presidential Power, fiscal responsibility laws, and the allocation of spending: the case of Brazil. 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. 57-90.
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, V. 22, N. 1, P. 87-114, 2005.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARGELLO, Gim. *Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 59, de 2010 – CN, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011"*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2011/relpre/relpre_partea.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2010.
- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 1963.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BALINSKI, Michel; LARAKI, Rida. *Majority judgment: measuring, ranking and electing*. Cambridge: The MIT Press, 2010.
- BAUM, Christopher F. Stata tip 63: Modeling proportions. *The Stata Journal*. A. 8, N. 2, p. 299-303, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 mai. 2010.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 mai. 2010.

BURGES, Winston F. *Crise afeta o emprego na Argentina*. 2009. Disponível em: <<http://www.infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/features/saii/features/2009/10/01/feature-02>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. *Microeconometrics using Stata*: revised edition. College Station: Stata Press, 2010.

CÁRDENAS, Mauricio; MEJÍA, Carolina; OLIVERA, Mauricio. Cómo las instituciones políticas influyen en el proceso presupuestal. In: LORA, Eduardo; SCARTASCINI, Carlos. *Consecuencias imprevistas de la Constitución de 1991: la influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá: Alfaomega Colombiana, 2010, p. 59-78.

CARVALHO, Jailton de. Governo suspende plano para reduzir homicídios. *O Globo*, 30 dez. 2011. Disponível em: <<https://conteudoclippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/30/governo-suspende-plano-para-reduzir-homicidios>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

CD. Câmara dos Deputados. *Execução orçamentária*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/execucao.html>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

CGN. Contaduría General de la Nación. *Cuenta de Inversión*. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

CHAROSKY, Hernán. Reforma eleitoral: a transparência política. *Le Monde Diplomatique Brasil*. A. 4, n. 38, set. 2010. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=762&PHPSESSID=ec1e81bc207cb48bd04197b8be82ee6c>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

COOK, Douglas O.; KIESCHNICK, Robert; MCCULLOUGH, B. D. Regression analysis of proportions in finance with self selection. *Journal of Empirical Finance*. V. 15, p. 860-867, 2008.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALTON, Russell J. *Citizen Politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 5th. ed. Washington: CQ Press, 2008.

DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, Aaron. On change or, there is no magic size for an increment. *Political Studies*, V. XXVII, N. 3, p. 371-389, 1979.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry (Ed.); MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005, p. ix-xliii.

DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Edusp, 1998.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1957.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*. V. 50, p. 634-649, 2006.

- ECKSTEIN, Harry. Congruence theory explained. In: ECKSTEIN, Harry; FLERON, Frederic J.; HOFFMANN, Erik P.; REISINGER, William M. *Can Democracy Take Root in Post-Soviet Russia?* Maryland: Rowman and Littlefield, 1998, p. 3-34.
- ELLIS, Christopher; URA, Joseph Daniel. United we divide? Education, income, and heterogeneity in mass partisan polarization. In: ENNS, Peter K. (Ed.); WLEZIEN, Christopher (Ed.). *Who gets represented?* New York: Russell Sage Foundation, 2011, p. 61-92.
- ENNS, Peter K. (Ed.); WLEZIEN, Christopher (Ed.). *Who gets represented?* New York: Russell Sage Foundation, 2011.
- EPSTEIN, Isaac. O paradoxo de Condorcet e a crise da democracia representativa. *Estudos Avançados*. V. 11, n. 30, p. 273-291, mai.-ago. 1997.
- EULAU, Heinz; KARPS, Paul D. The puzzle of representation: specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*. V. 2, N. 3, p. 233-254, Aug. 1977.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. *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. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/>>. Acesso em: 5 dez. 2010.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*. V. 9, n.1, p. 98-123, 2003.
- GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. *Nota Técnica Conjunta n. 11/2010: emendas ao orçamento 2011*. COFF/CD; CONORF/SF. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/ploa-2011-informativo-conjunto-alterado>>. Acesso em: 25 nov. 2010.
- GUTIÉRREZ, Alfredo. *Crisis política: con el voto negativo de Cobos, el Senado rechazó las retenciones*. 17 Jul. 2008. Disponível em: <<http://edant.clarin.com/diario/2008/07/17/elpais/p-01716723.htm>>. Acesso em: 25 nov. 2010.
- HAGOPIAN, Frances. Brazil and Chile. In: *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005, p. 123-162.
- HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. The Budget process as a political arena. 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. 295-320.
- HELD, David. *Models of democracy*. 3rd ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.

- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. *Informal Institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HSN. Honorable Senado de La Nación. *Proyectos*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/numley.php>>. Acesso em: 5 fev. 2010.
- HTUN, Mala. Political inclusion and social inequality: women, afro-descendants, and indigenous peoples. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; SHIFTER, Michael. *Constructing democratic governance in Latin America*. 3rd. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2008, p. 72-96.
- IBP. International Budget Partnership. *Open Budget Survey*. Disponível em: <<http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>>. Acesso em: 5 jan. 2011.
- IJIRI, Yuji. On the Accountability-Based Conceptual Framework of Accounting. *Journal of Accounting and Public Policy*, V. 2, I. 2, p.75-81, Summer, 1983.
- IMF. International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Manual*. Washington, 1986.
- _____. *Government Finance Statistics Manual*. 2. ed. Washington, 2001.
- _____. *Manual on fiscal transparency: rev. ed.* Washington, 2007.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos. *Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires*. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/10/sh_ipc_2008.xls>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- IPEA. Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *IpeaData*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?65370046>>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- JONES, Bryan D.; TRUE, James L.; BAUMGARTNER, Frank R. Does Incrementalism Stem From Political Consensus or From Institutional Gridlock? *American Journal of Political Science*. V. 41, N. 4, p. 1319-1339, Oct., 1997.
- 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.
- KIESCHNICK, Robert; MCCULLOUGH, B. D. Regression analysis of variates observed on (0, 1): percentages, proportions and fractions. *Statistical Modeling*. V. 3, p. 193-213, 2003.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KITSCHOLT, Herbert (Ed.); WILKINSON, Steven I. (Ed.). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- KOPITS, George; CRAIG, Jon. *Transparency in Government Operations*. Washington: IMF, 1998.

- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. The University of Michigan Press, 1991.
- LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando, como*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- LATINOBARÔMETRO. *Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER; Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, N. 67, p. 49-103, 2006.
- LEVINE, Daniel H. (Ed.); MOLINA, José E. *The quality of democracy in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2011.
- LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. Introduction. In: *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2005, p. 1-17.
- LESAFRE, Emmanuel; RIZOPOULOS, Dimitris; TSONAKA, Roula. The logistic transform for bounded outcome scores. *Biostatistics*, N. 8, V. 1, p. 72-85, 2006.
- LHANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Conselho de anciãos? O Senado e seus membros no Cone Sul. In: LEMOS, Leany Barreiro Lemos. *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasil: Senado Federal, Unilegis, 2008, p. 121-150.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, V. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
- LODOLA, Germán. Neopopulismo e compensações aos perdedores da mudança econômica na América Latina. In: LODOLA, Germán *et al.* *Neopopulismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 13-44.
- _____. The politics of subnational coalition building. Gubernatorial redistributive strategies in Argentina and Brazil. *Tese de Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Pittsburgh*. University of Pittsburgh, 2010.
- LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas*, n. 8, p. 5-40, dez. 2007.
- LOUREIRO, Maria Rita. O Senado e o controle do endividamento público no Brasil. In: LEMOS, Leany B. S. (Org.). *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituente*. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 393-414.
- LUPIA; Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Introduction e Chapter 1. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 1-54.

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

MCDOWELL, Allen; COX, Nicholas J. *How do you fit a model when the dependent variable is a proportion?* Disponível em: <<http://www.stata.com/support/faqs/stat/logit.html>>. Acesso em: 5 mai. 2011.

MCLEAN, Iain (Ed.); MCMILLAN, Alistair (Ed.); MONROE, Burt L (Ed.). *The theory of committees and elections by Duncan Black and Committee decisions with complementary valuation by Duncan Black and R. A. Newing*. Rev. 2nd ed. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998.

MECON. Ministerio de Economía e Producción. *Disposiciones Permanentes*. 2008. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/sistexto/disposiciones.html?var1=permanentes>>. Acesso em: 2 mai. 2008.

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.

MESQUITA NETO, Paulo de; SALLA, Fernando. *Um ano da crise de maio: nada mudou*. 11 mai. 2007. Disponível em: <http://www.nevusp.org/portugues/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=203>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MILLER, Warren E.; STOKES, Donald. Constituency influence in Congress. *The American Political Science Review*, V. 57, N. 1, p. 45-56, Mar., 1963.

MIRAGLIA, Paula. *Divisão de responsabilidades: São Paulo e o PCC*. 10 mai. 2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/colunistas/paulamiraglia/divisao+de+responsabilidades+sao+paulo+e+o+pcc/c1596943597605.html>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MJ. Ministério da Justiça. *O que é o Pronasci*. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 23, n. 66, p. 11-44, fev. 2008.

MOLINAS, José R.; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; HALLERBERG, Mark. Weakened policymaking process: deteriorating fiscal outcomes: the case of Paraguay. 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.

MORTENSEN, Peter B. Political Attention and Public Spending in the United States. *The Policy Studies Journal*. V. 37, N. 3, 2009.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. Verso: London, 2005.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria n. 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. 1999. Disponível em:

<<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>.

Acesso em: 5 jun. 2008.

_____. *Classificações orçamentárias*. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=130&sec=8>>. Acesso em: 5 jun. 2008.

MUNCK, Gerardo L. *Measuring democracy: a bridge between scholarship and politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*. V. 49, n. 2, p. 269-299, 2006.

NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

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.

_____. Delegative democracy. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *Democracy: a reader*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009, p. 32-46.

O'DONNELL, Guillermo; CULLELL, Jorge Vargas; IAZZETTA, Osvaldo M. *The quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

ONP. Oficina Nacional de Presupuesto. *Compendio fiscal: 1993 – 2006*. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie6506.pdf>>.

Acesso em: 5 jun. 2008.

_____. *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. 2008. Disponível em:

<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAPKE, Leslie E.; WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Econometric methods for fractional response variables with an application to 401 (k) plan participation rates. *Journal of Applied Econometrics*. V. 11, p. 619-632, 1996.

- PEREIRA, Carlos. *Institutional Conditions for Presidential Success in the Legislative Arena: The Electoral Connection in Brazilian Politics*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies, 2002.
- 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.
- 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.
- PITKIN, Hanna F. *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.
- POWELL JR., G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry (Ed.); MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005, p. 62-76.
- POWER, Timothy J. (Ed.); TAYLOR, Matthew M. (Ed.) *Corruption and democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2011.
- PRAÇA, Sérgio. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil: 1987-2008. *Tese de Doutorado em Ciência Política*. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. USP, 2010.
- QSR. *nVivo 9*. Disponível em: <http://www.qsrinternational.com/products_nvivo.aspx>. Acesso em: 5 nov. 2010.
- RENNÓ, Lucio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. N. 45, p. 71-92, 1º sem. 1998.
- _____. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, p. 71-82, 2003.
- _____. Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal. In: SILVA, Fábio de Sá (Ed.) e; LOPEZ, Felix Garcia (Ed.); PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010, v. 2, p. 89-126.
- RENNÓ, Lucio; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão de cidadania*. São Paulo: Editora Intermeios, 2011.
- RIKER, William H. *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Long Grove: Waveland Press, 1982.
- RODRÍGUEZ, Aarón Salinas; NÚÑEZ, Ricardo P.; BURGOS, Leticia Á. Modelos de regresión para variables expresadas como una proporción continua. *Salud Pública de México*. V. 48, N. 5, oct. 2006.
- RODRÍGUEZ, Jesús; BONVECCHI, Alejandro. *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*. Naciones Unidas: Cepal: Santiago de Chile, dic. 2004.

- _____. *El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina em perspectiva comparada*. Naciones Unidas: Cepal: Santiago de Chile, jul. 2006.
- RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting*. 5th ed. Washington: CQ Press, 2006.
- SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opinião Pública*, Vol. 15, N. 2, p. 306-332, 2009.
- SAMUELS, David. Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil. In: MORGENSTERN, Scott (Ed.); NACIF, Benito (Ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 315-340.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Prisma-OMS, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: First Harper Perennial Modern Thought, 2008.
- SEDLAC. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. *Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe*. Disponível em: <<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>>. Acesso em: 30 mai. 2010.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- SF. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp?TIP_PAGINA=SENADO>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- _____. *Portal publicações: diários*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/diarios/Diario>>. Acesso em: 30 mar. 2011.
- SOROKA, Stuart N.; WLEZIEN, Christopher. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. *The institutional foundations of public policy in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- STATA. *Stata 11*. Texas: StataCorp, 2010.
- STN. Secretaria do Tesouro Nacional. *Despesas da União por Função - 1980 a 2009*. 2010. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Funcao.xls>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- STEWART, J. D. The role of information in public accountability. In: *Issues in public sector accounting*. HOPWOOD, Anthony (Ed.); TOMKINS, Cyril (Ed.). Oxford: Philip Allan Publishers Limited, 1984, p. 13-33.
- STOKES, Susan. 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.
- _____. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TI. Transparency International. *Corruption Perceptions Index (CPI)*. Disponível em: < http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 5 jan. 2011.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TREJO, Lea Cristina Cortés de. *Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus Incógnitas*. Buenos Aires: Osmar Buyatti, 2008.

TSEBELIS, George. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press, 1990.

_____. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

UN. United Nations. *Report of the inter-regional workshop on problems of budget classification and management in developing countries*. New York, 1964.

UÑA, Gerardo; COGLIANDRO, Gisell; BERTELLO, Nicolás; LABAQUI, Juan. *El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario*. Fundación Konrad Adenauer, 2005.

VAN BELLE, Gerald. *Statistical rules of thumb*. 2nd ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2008.

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

W3C BRASIL. World Wide Web Consortium Escritório Brasil. *Manual dos dados abertos: governo traduzido e adaptado de opendatamanual.org* (<http://opendatamanual.org/>). 2011. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2011.

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.

WESKE, Simone. *Is anybody listening?*. 2009. Disponível em: < http://www.eu-consent.net/library/phd/Award-winner2_2009.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010.

WILDAVSKY, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. *The American political science review*, V. 81, N. 1, p. 4-21, Mar., 1987.

WLEZIEN, Christopher. The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending. *American Journal of Political Science*. V. 39, N. 4, P. 981-1000, Nov. 1995.

_____. Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy. *The Journal of Politics*. V. 66, N. 1, p. 1-24, Feb. 2004.

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

_____. Inequality in policy responsiveness? In: ENNS, Peter K.(Ed.); WLEZIEN, Christopher (Ed.) *Who gets represented?* New York: Russel Sage Foundation, 2011, p. 285-310.

WORLD BANK. The World Bank. *Indicators*. Disponível em:
<<http://data.worldbank.org/indicator>>. Acesso em: 30 mai. 2010.

APÊNDICE A – Do Latinobarômetro às demandas populares

O Latinobarômetro (2010) realiza uma pesquisa anual da opinião pública latino-americana. Para os fins da tese, interessam os dados relativos aos períodos dos Presidentes Lula e Kirchner, isto é, os principais problemas nacionais indicados pelos entrevistados das pesquisas de 2003 a 2009. As questões e as alternativas de resposta pertinentes constam nas duas colunas do Quadro A. A primeira coluna remete ao questionário de 2003 e a outra, aos questionários dos demais anos.

<p>VALUES SURVEY DATABANK Países/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009</p> <p><i>B101C.- De la lista de problemas que le voy a mostrar, ¿cuál considera Ud. que es el más importante?</i></p> <p>Posibles Respuestas: 2001-2003</p> <p><i>(B101C) Problema más importante: 2001-2003</i></p> <p>-4 No preguntada 0 No responde 1 Bajos Salarios 2 Transporte 3 Terrorismo / Violencia política/ guerrilla 4 Inestabilidad en el empleo 5 Problemas de la Educación 6 Inflación /Aumento de precios 7 Desocupación /desempleo 8 Falta de Oportunidades para la juventud 9 Violación de los Derechos Humanos 10 Problemas de Vivienda/habitación 11 Problemas de la salud 12 Problemas del medio ambiente 13 Corrupción 14 Narcotráfico 15 Delincuencia/ seguridad pública 16 Pobreza 17 Consumo de Drogas 18 Discriminación racial 19 Otros 98 No sabe</p> <p>Preguntada en: 2001, 2002, 2003</p> <p>Source: Values Surveys Databank</p>	<p>VALUES SURVEY DATABANK Países/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009</p> <p><i>B101D.- En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?</i></p> <p><i>(B101D) Problema más importante en el país</i></p> <p>Posibles Respuestas:</p> <p>-4 No preguntada 0 No responde 1 Bajos Salarios 2 Transporte 3 Terrorismo - violencia política - guerrilla 4 Inestabilidad en el empleo 5 Problemas de la Educación 6 Inflación - aumento de precios 7 Desocupación - desempleo 8 Falta de oportunidades para la juventud 9 Violación de los derechos humanos 10 Problemas de vivienda - habitación 11 Problemas de la salud 12 Problemas del medio ambiente/contaminación 13 Corrupción 14 Narcotráfico 15 Delincuencia - seguridad pública 16 Pobreza 17 Consumo de Drogas 18 Discriminación racial 19 Problemas limítrofes 20 Problemas con países vecinos 21 Crisis/Situación/Problemas de la Política 22 Gas, combustible 23 Distribución del ingreso, injusticia social 24 Problemas energéticos (ej. Problema del Gas con Argentina) 25 La economía - problemas económicos - financieros 26 Servicios básicos deficientes (agua, luz, etc.) 27 Calentamiento global 28 Violencia, pandillas' 31 Problemas sociales 96 Otros 97 Ninguno 98 No sabe</p> <p>Preguntada en: 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009</p> <p>Source: Values Surveys Databank</p>
---	--

Fonte: Latinobarômetro (2010).

QUADRO A – Latinobarômetro: lista dos principais problemas (2001-2009)

Moisés (2008) reconheceu a representatividade das populações nacionais, nos dados do Latinobarômetro a partir de 2002. Ainda assim, houve necessidade de alguns ajustamentos, para a compatibilização desses dados entre si e a sua posterior compatibilização com as unidades analíticas empregadas na tese.

Entre 2003 e 2009, os entrevistados pelo Latinobarômetro escolheram trinta alternativas de principal problema no Brasil e 29 na Argentina. O *aquecimento global* e as *fronteiras* foram preocupações brasileiras não partilhadas com argentinos, cuja demanda por *combustível* não apresentou correspondência no Brasil. As opções *não respondeu*, *outros*, *nenhum* e *não soube*, equivalem a uma negação ou saída do modelo de responsividade democrática. Isso decorre da exigência de que a expressão das demandas populares esteja em um formato compatível com a possibilidade de atuação dos agentes públicos. Tais opções, entretanto, não atendem esse pressuposto.

No Brasil, houve quatro problemas nacionais com mais de dois dígitos. Na participação percentual em ordem decrescente, eles foram *ociosidade* (25%), *saúde* (12%), *segurança pública* (10%) e *corrupção* (10%). A *ociosidade* comportou um quarto do conjunto total das demandas e mais do dobro do segundo principal problema apontado no período. Esse conjunto abrangeu 56% das respostas no período.

Enquanto a preocupação com a falta de trabalho foi elevada, nos anos iniciais, mas se reduziu ao longo dos demais anos, o inverso ocorreu com a demanda por saúde. A preocupação com segurança pública e corrupção apresentaram variações mais irregulares, com destaque, na última, para os anos de 2005 a 2007. Vale lembrar que esses resultados da saúde e da corrupção podem estar associados a escândalos.

A Controladoria-Geral da União identificou a compra fraudulenta de ambulâncias, em 2004, enquanto o *mensalão* caracterizou o período de 2005 a 2007 (POWER; TAYLOR, 2011). O *mensalão* consistiu num esquema fraudulento de obtenção de apoio congressual, pelo Executivo, mediante pagamentos efetuados com recursos desviados de aquisições federais. Em meados de 2005, um líder partidário da base de apoio ao Presidente Lula, na Câmara dos Deputados, denunciou esse esquema.

Quando se consideram apenas os problemas nacionais brasileiros com mais de cinco por cento do total, além dos problemas já mencionados, aparecem ainda *educação* (7%), *pobreza* (7%) e *não soube* (6%), abrangendo três quartos das demandas

brasileiras por políticas públicas Houve um comportamento aparentemente errático nesses números, com destaque para a presença da exclusão propiciada pelo *não soube*.

Segue a Tabela A.1, pertinente aos principais problemas brasileiros.

TABELA A.1 – Latinobarômetro: principais problemas brasileiros (2003-2009)

brasil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma %
ociosidade	472	448	319	244	159	201	222	2065	25%	25%
saúde	49	84	106	172	187	228	211	1037	12%	37%
segurança pública	109	160	121	81	199	93	73	836	10%	47%
corrupção	94	34	242	103	229	55	64	821	10%	56%
educação	31	61	55	90	90	132	101	560	7%	63%
pobreza	88	124	52	89	88	58	55	554	7%	70%
não soube	10	90	93	86	43	69	73	464	6%	75%
violência	0	0	0	0	0	145	161	306	4%	79%
distribuição de renda	0	0	31	59	66	47	64	267	3%	82%
crise política	0	28	101	47	17	27	17	237	3%	85%
consumo de droga	100	10	5	5	21	14	31	186	2%	87%
inflação	18	76	25	11	5	27	12	174	2%	89%
baixo salário	64	33	19	17	13	10	16	172	2%	91%
terrorismo	37	8	0	95	1	0	0	141	2%	93%
economia	0	0	0	30	28	30	26	114	1%	94%
inserção de jovens	44	3	3	6	3	3	3	65	1%	95%
instabilidade laboral	13	6	2	24	5	0	11	61	1%	96%
narcotráfico	22	5	7	3	4	4	9	54	1%	96%
outros	2	14	1	15	3	10	1	46	1%	97%
habitação	12	6	5	4	3	8	6	44	1%	97%
nenhum	0	3	4	6	2	14	15	44	1%	98%
violação de direitos	12	1	0	2	18	9	0	42	0%	98%
não respondeu	0	5	5	12	4	3	4	33	0%	99%
meio ambiente	2	3	5	0	13	2	6	31	0%	99%
discriminação racial	18	0	1	1	2	2	2	26	0%	99%
serviço básico	0	0	0	0	1	6	17	24	0%	100%
transporte	3	2	2	1	0	5	3	16	0%	100%
aquecimento global	0	0	0	0	0	2	0	2	0%	100%
fronteiras	0	0	0	0	0	0	1	1	0%	100%
país vizinho	0	0	0	1	0	0	0	1	0%	100%
total	1200	1204	1204	1204	1204	1204	1204	8424		

Fonte: elaboração própria

Na Argentina, o universo de problemas com mais de dois dígitos na participação percentual abrangeu apenas a *ociosidade* (23%) e a *segurança pública* (18%), ou seja, 41% das respostas do período. Em 2003, a falta de trabalho preocupava mais de um terço dos entrevistados. Ela diminuiu, para cerca de onze por cento, em 2007, ano de eleição e posse da Presidenta Cristina Kirchner, mas voltou a crescer a partir da crise internacional no ano seguinte.

Após 2005, a demanda por segurança ascendeu para outro patamar. Cumpre notar que a região metropolitana de Buenos Aires, a capital do País, concentra quase um terço da população argentina. Assim, a elevação do patamar de demandas por segurança pública esteve associada ao afastamento do prefeito da Cidade de Buenos Aires.

Em 2005, ele enfrentou um julgamento político, ligado à morte de 194 pessoas, no incêndio ocorrido em uma discoteca, no final do ano anterior. Acusado de responsabilidade política, com respeito aos deveres de fiscalização e segurança públicas, em 2005, esse prefeito foi suspenso do cargo em novembro e afastado em definitivo em março do ano seguinte.

Segue a Tabela A.2, com os principais problemas nacionais argentinos.

TABELA A.2 – Latinobarômetro: principais problemas argentinos (2003-2009)

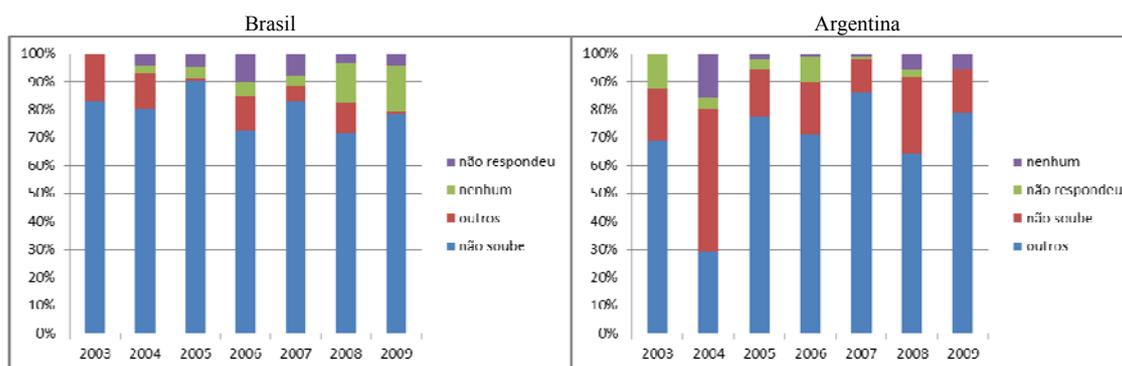
argentina	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma %
ociosidade	413	387	349	206	133	192	279	1959	23%	23%
segurança pública	107	173	157	276	299	251	253	1516	18%	41%
corrupção	158	141	84	84	147	54	34	702	8%	50%
educação	110	85	75	103	99	59	56	587	7%	57%
pobreza	89	80	64	94	79	52	107	565	7%	63%
crise política	0	7	103	77	73	140	122	522	6%	70%
outros	11	15	185	69	80	47	56	463	6%	75%
economia	0	0	0	9	115	171	155	450	5%	81%
inflação	11	181	28	21	71	89	27	428	5%	86%
baixo salário	101	15	48	38	8	26	8	244	3%	89%
distribuição de renda	0	0	0	79	28	34	15	156	2%	90%
instabilidade laboral	52	6	13	51	9	2	4	137	2%	92%
saúde	28	9	30	18	15	16	13	129	2%	94%
não soube	3	26	39	18	11	20	11	128	2%	95%
consumo de droga	12	1	2	18	15	6	28	82	1%	96%
inserção de jovens	38	10	4	12	4	4	3	75	1%	97%
terrorismo	28	39	0	6	0	0	0	73	1%	98%
violação de direitos	20	7	0	2	2	3	1	35	0%	98%
narcotráfico	9	1	3	0	4	7	3	27	0%	99%
habitação	6	3	2	0	0	6	9	26	0%	99%
não respondeu	2	2	9	9	1	2	0	25	0%	99%
nenhum	0	8	5	1	1	4	4	23	0%	99%
violência	0	0	0	0	0	12	9	21	0%	100%
meio ambiente	2	2	0	2	3	0	3	12	0%	100%
serviço básico	0	0	0	0	3	1	0	4	0%	100%
transporte	0	0	0	2	0	1	0	3	0%	100%
país vizinho	0	2	0	1	0	0	0	3	0%	100%
combustível	0	0	0	3	0	0	0	3	0%	100%
discriminação racial	0	0	0	1	0	1	0	2	0%	100%
total	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	8400		

Fonte: elaboração própria

Junto com os problemas anteriores, as preocupações com *corrupção* (8%), *educação* (7%), *pobreza* (7%), *crise política* (6%) e *outros* (6%) compuseram o universo de três quartos das respostas obtidas pelo Latinobarômetro. Nenhum desses problemas pareceu observar alguma trajetória evidente, isto é, eles apresentaram comportamento errático. Vale mencionar a materialidade da falta de correspondência, identificada com esta última opção de resposta. O critério de corte em cinco por cento aumentou a abrangência das respostas relevantes para 86% e fez com que se destacassem os problemas com *economia* (5%) e *inflação* (5%), também com variações elevadas no número de indicações.

A.1 Macrotema *sem correspondência*

Desse modo, a Figura A.1 identificou a distribuição dos principais problemas que compuseram a categoria *sem correspondência* das demandas democráticas majoritárias.



Fonte: elaboração própria

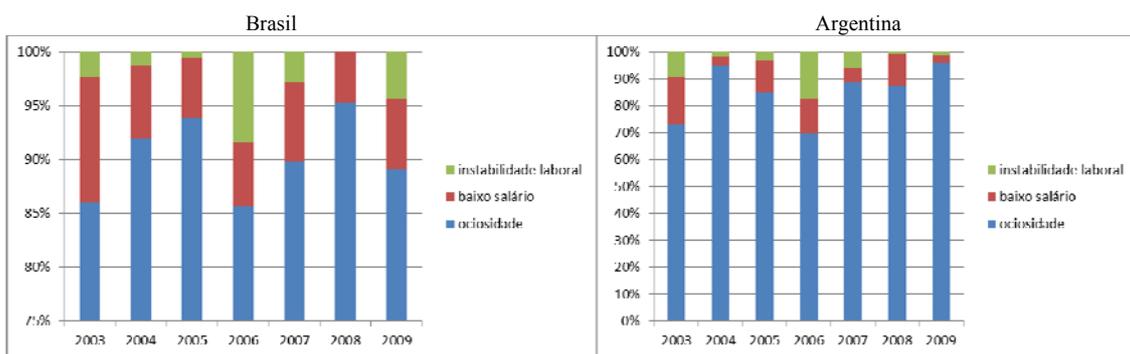
FIGURA A.1 – Brasil e Argentina: demandas *sem correspondência*

A Figura A.1 detalhou o Macrotema *sem correspondência*, que indicou a falta de sintonia entre as demandas dos representados e as ofertas dos representantes. No Brasil, essa ausência apareceu principalmente como ignorância quanto ao principal problema nacional. Na Argentina, ela se baseou na indicação de outros problemas.

O ápice dessas duas alternativas ocorreu, nos respectivos anos de eleições presidenciais, sugerindo a influência do ciclo eleitoral. Enquanto a prevalência brasileira do *não soube* permaneceu acima de setenta por cento em todo o período, em 2004, a opção argentina *outros* foi superada pelo *não soube*. Essa mudança fugiu ao padrão dos demais anos do período examinado.

A.2 Macrotema *trabalho*

A relevância dos problemas associados ao trabalho recomendou a elaboração de um macrotema correspondente. No Brasil, a preocupação com a *ociosidade* não foi menor do que 85% do total, que inclui *baixo salário* e *instabilidade laboral*; na Argentina, ela chegou a 70% desse conjunto. Assim, as demandas por postos de trabalho mais acessíveis e em maior quantidade direcionaram esse macrotema. Isso transpareceu na Figura A.2, que desagregou o Macrotema *trabalho* por problema.



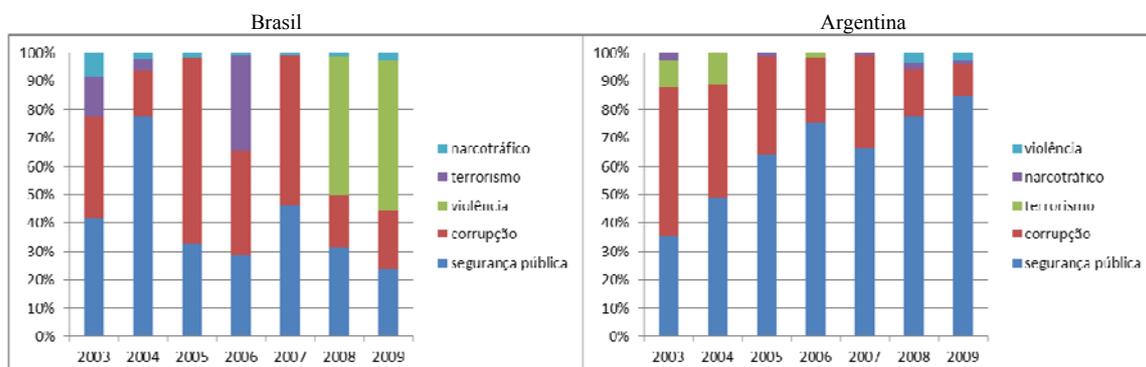
Fonte: elaboração própria

FIGURA A.2 – Brasil e Argentina: demandas por *trabalho*

Outros problemas que perpassaram as questões relativas aos mercados de trabalho poderiam ser incluídos agregados a esse macrotema. Contudo, a relação com essa demanda específica não foi direta e imediata. Ademais, houve indicações em número suficientes de entrevistados para o detalhamento de tais demandas. Desse modo, as indicações de temas como educação ou economia integraram outros macrotemas.

A.3 Macrotema *segurança*

A elevada demanda por segurança sugeriu a agregação de questões afins num macrotema correspondente. Dessa maneira, os problemas nacionais *segurança pública*, *corrupção*, *violência*, *narcotráfico* e *terrorismo* compuseram o Macrotema *segurança*. A Figura A.3 expressou as diferentes composições desse macrotema.



Fonte: elaboração própria

FIGURA A.3 – Brasil e Argentina: demandas por *segurança*

Ficou evidente uma mudança de padrão, na composição desse macrotema, ao contrário dos dois anteriores, em que houve a prevalência de um único problema.

No Brasil, as preocupações da população com a segurança pública dividiram a atenção com a corrupção e a violência. Entre 2003 e 2007, a segurança pública e a corrupção mobilizaram a opinião pública, com algumas aparições de terrorismo e narcotráfico. Em 2005, a corrupção representou quase dois terços das indicações do principal problema nacional. Isso pode ser explicado pelo *mensalão*.

Todavia, em 2006, o terrorismo ocupou a atenção de um terço dos entrevistados brasileiros que demandaram segurança. Em 2007, a corrupção recrudescceu para mais de metade desses entrevistados. Os elementos para a crise de 2006, "[...] a maior crise de segurança pública do país [...]", vem de longa data (MESQUITA NETO; SALLA, 2007). Em outras palavras, o destaque conferido ao terrorismo como problema nacional é compreensível à luz do ciclo eleitoral. Entre maio e agosto de 2006, ocorreram enfrentamentos de organizações criminosas e forças policiais, no maior colégio eleitoral brasileiro (MIRAGLIA, 2011).

Tais enfrentamentos eram divulgados pelos meios de comunicação e deslocaram parte da atenção concedida à participação dos candidatos no *mensalão*. O momento antecedia a campanha eleitoral, para um terço dos Senadores e todos os Deputados Estaduais e Federais e Governadores, além do Presidente da República. Por disposição constitucional, a segurança pública brasileira é responsabilidade dos governadores. Dessa forma, a crise de 2006 desafiou a imagem dos candidatos do então principal partido de oposição ao partido do Presidente da República, que buscava a sua reeleição.

Em 2007 e 2008, os congressistas e o reeleito Presidente Lula criaram o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). O Pronasci articula a cooperação federal, para a segurança pública, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação de famílias e comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social (MJ, 2011). Assim, o Programa viabilizaria a intromissão federal em assuntos regionais e locais.

O caráter precário dessa articulação ficou evidente, no fato de que, cinco anos depois da crise de 2006, "[...] o Pronasci chegou a 150 municípios, ao Distrito Federal e a 22 Estados [...]" (MJ, 2011), embora a federação brasileira comporte 5.565 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal. Uma matéria na capa de um jornal de

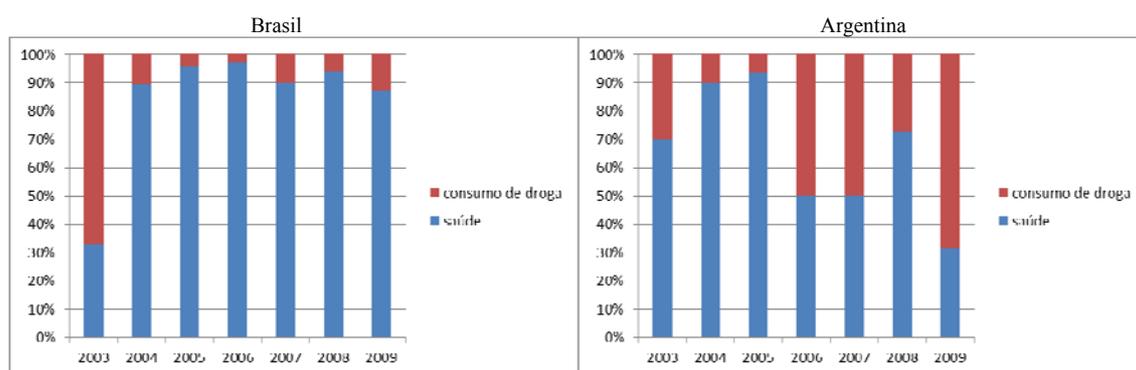
circulação nacional, publicada no final de 2011, informou que ao Executivo federal "[...] suspendeu a elaboração de um plano de articulação nacional para a redução de homicídios" (CARVALHO, 2011). Segundo essa matéria, a determinação presidencial incluiu o Pronasci, sob a alegação de que a segurança pública é competência estadual.

A preocupação com a violência apareceu, apenas em 2008 e 2009, mas de forma significativa. Ela obteve mais de metade das indicações anuais do principal problema brasileiro, entre os que optaram por esse macrotema, e reduziu de novo a importância relativa da segurança pública e da corrupção.

Na Argentina, a segurança pública e a corrupção foram as principais preocupações em todo o período examinado, com cerca de noventa por cento das indicações. Assim, os demais problemas integrantes desse macrotema apareceram de forma discreta. A preocupação com a corrupção superava os cinquenta por cento, em 2003, mas diminuiu para cerca de dez por cento de forma regular. Essa regularidade foi interrompida em 2007, ano de eleições presidenciais e da posse de Cristina Kirchner.

A.4 Macrotema *saúde*

Os problemas com *saúde* e *consumo de droga* integram o Macrotema *saúde* e sua participação relativa está detalhada na Figura A.4. A demanda por saúde foi, relativamente, mais intensa e constante no Brasil do que na Argentina.



Fonte: elaboração própria

FIGURA A.4 – Brasil e Argentina: demandas por *saúde*

No Brasil, com exceção de 2003, a participação dos problemas com saúde no Macrotema beirou os noventa por cento. Na Argentina, houve ciclos de mudanças na composição do macrotema, com tendência de aumento da participação do consumo de

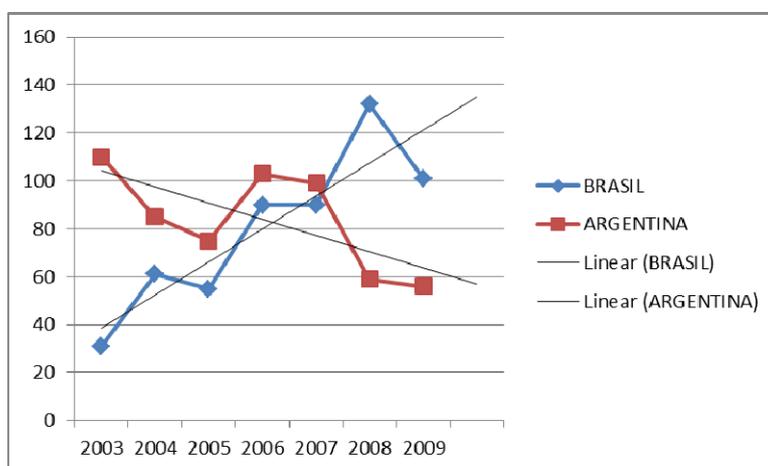
drogas, em relação à saúde. Dessa forma, a situação inicial de setenta por cento de indicações para os problemas com a saúde e trinta por cento para o consumo de drogas, em 2003, inverteu-se ao final do período examinado.

O enquadramento do consumo de drogas como questão de saúde pública respalda a sua inserção no Macrotema *saúde*. Tal enquadramento foi particularmente necessário, quando se consideram as consequências desse consumo sobre o Sistema Único de Saúde brasileiro. Além disso, a perspectiva de repressão ao consumo de drogas, implicando na sua inclusão entre os problemas do Macrotema *segurança*, mostra-se parcial. O ponto relevante é que esse consumo, lícito ou não, impõe um ônus sobre o indivíduo e a coletividade.

Os problemas com o consumo de drogas foram dissociados dos associados ao tráfico, devido às possibilidades dos malefícios causados também pelo uso de drogas lícitas e as polêmicas que cercam a repressão ao consumo de drogas ilícitas. Por exemplo, o absenteísmo é recorrente em alcoólatras, assim como o câncer do pulmão tem maior incidência entre os fumantes. Em outras palavras, o critério utilizado enfatiza o foco da demanda no impacto direto e imediato desse consumo sobre os usuários.

A.5 Macrotema *educação*

O Macrotema *educação* contém apenas a indicação do principal problema nacional de mesmo nome. Assim, a Figura A.5 efetuou uma comparação direta entre as demandas brasileiras e argentinas e as respectivas tendências, projetada em um ano.



Fonte: elaboração própria

FIGURA A.5 – Brasil e Argentina: tendências nas demandas por *educação*

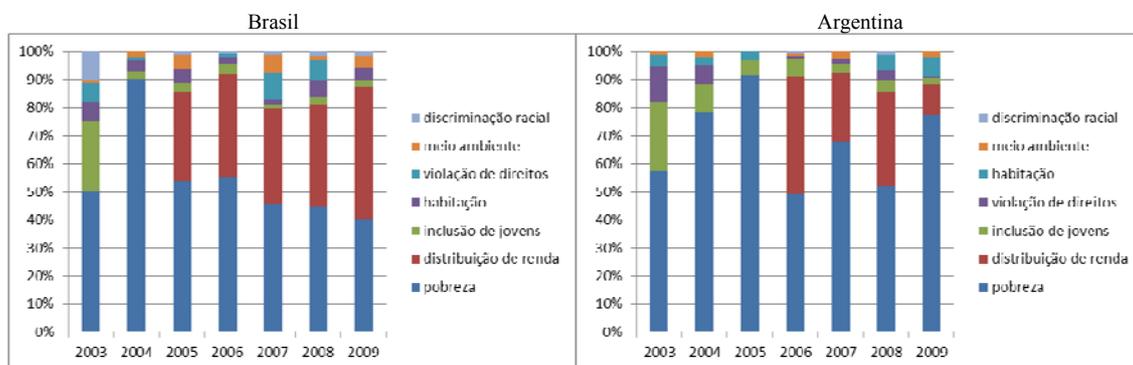
A Figura A.5 evidenciou que a demanda por *educação* tendeu a crescer no Brasil, mas diminuir na Argentina. A tendência de crescimento brasileiro acompanhou os ciclos eleitorais. A cada ano eleitoral houve um acréscimo de demanda, enquanto no ano seguinte ocorreu estagnação ou diminuição dessa demanda.

O ponto mais elevado na demanda por *educação* ocorreu, em 2008, ano de eleições municipais e de aprovação da Lei n. 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Frise-se que a educação básica é compromisso precípua dos entes federados municipais brasileiros. Por força das diretrizes e bases nacionais da educação, tais entes apenas poderão oferecer outras modalidades de educação após atendida a educação básica de modo satisfatório.

Na Argentina, o rompimento da tendência de diminuição da demanda por *educação* ocorreu, em 2006, junto com a promulgação da Lei n. 26.206, a Lei de Educação Nacional daquele País.

A.6 Macrotema *direitos*

Sete problemas compuseram o Macrotema *direitos*. Ao longo do período examinado, as preocupações nacionais com *pobreza* alcançaram 54% desse macrotema no Brasil e 65% na Argentina. Contudo, ele abrangeu cerca de noventa por cento das respostas brasileiras e argentinas, em 2004 e em 2005, pertinentes ao macrotema. Como evidenciou a Figura A.6, esse foi, sem dúvida, o problema dominante desse macrotema.



Fonte: elaboração própria

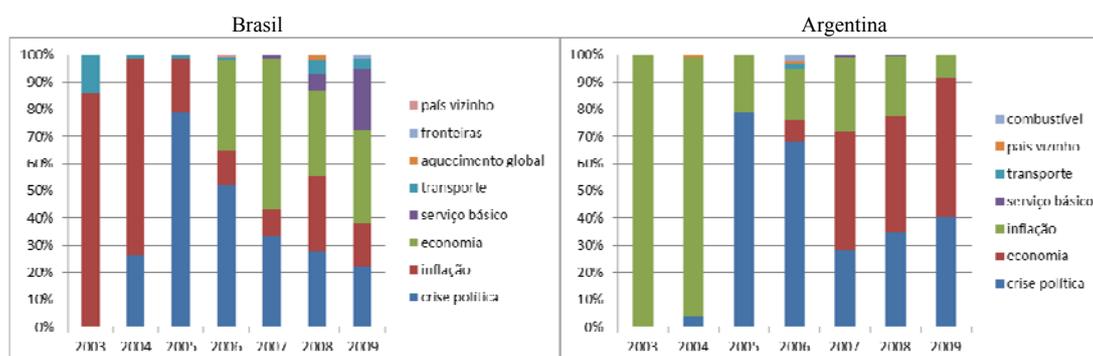
FIGURA A.6 – Brasil e Argentina: demandas por *direitos*

O acréscimo da *distribuição de renda* elevou essa abrangência para 80% e 83% respectivamente. Além desses problemas, houve indicações para a *inclusão de jovens*, a *habitação*, a *violação de direitos*, o *meio ambiente* e a *discriminação racial*. Contudo, nenhuma delas alcançou dois dígitos de participação no total do macrotema. A preocupação popular com os problemas decorrentes da injustiça social associada à má distribuição das rendas nacionais apareceu nas pesquisas do Latinobarômetro apenas a partir de 2005 no Brasil e 2006 na Argentina.

As indicações de distribuição da renda nacional brasileira cresceram e superaram as pertinentes à pobreza em 2009; na Argentina, todavia, elas tenderam à diminuição após a aparição inicial. Antes disso, em 2003, as preocupações com a inclusão de jovens e a discriminação racial ocupavam parte das atenções posteriormente voltadas para a pobreza e a distribuição de renda. Na Argentina, isso ocorreu com as demandas pela inclusão dos jovens e a violação dos direitos humanos. Em 2004, como já mencionado, a pobreza dominou as atenções dos entrevistados de modo quase exclusivo.

A.7 Macrotema *administração*

Vários problemas integraram o Macrotema *administração*: nove, no Brasil; oito, na Argentina, sendo que um deles não se repetiu no Brasil. Segundo a Figura A.7, desse conjunto, *crise política*, *inflação* e *economia* abrangem 92% das indicações brasileiras e 99% das argentinas. As preocupações com inflação prevaleceram em 2003 e 2004, enquanto as indicações pertinentes à crise política dominaram os anos de 2005 e 2006. A partir de 2006, no Brasil, e 2007, na Argentina, os problemas com economia emergiram e reduziram a importância relativa dos outros dois problemas.



Fonte: elaboração própria

FIGURA A.7 – Brasil e Argentina: demandas por *administração*

No Brasil, desde 2006, a relevância dos problemas concernentes ao *serviço básico* aumentou de forma regular. Em 2009, tais preocupações superaram a participação relativa de um quinto do macrotema. Além dos problemas já mencionados, *transporte, aquecimento global, fronteiras e país vizinho* receberam indicações dos brasileiros. Na Argentina, as preocupações com *combustível* substituíram as com *aquecimento global e fronteiras*.

No Brasil e na Argentina, as questões de política econômica encontram amparo nas políticas monetárias e fiscal conduzidas nas esferas nacional e federal. Nesse contexto, são especialmente relevantes as posições defendidas, pelos Presidentes dos bancos centrais e pelos Ministros da Fazenda, respectivamente, todos eles subordinados aos Presidentes da República.

No Brasil, o Presidente do Banco Central à época da desmobilização da âncora cambial, em 1999, soube da sua exoneração por telefonema do então Presidente da República. Cumpre recordar que o Ministro da Fazenda preside o Conselho Monetário Nacional, órgão máximo do sistema financeiro brasileiro, integrado ainda pelo Ministro de Orçamento, Planejamento e Gestão e pelo Presidente do Banco Central. Frise-se que nenhuma dessas três autoridades tem mandato fixo, isto é, todas elas são demissíveis a qualquer momento pelo Presidente da República.

Na Argentina, a tensão gerada pelo descompasso entre o Presidente do Banco Central e a Presidenta Kirchner, em 2010, terminou com o pedido de exoneração do primeiro. Note-se que o Poder Judiciário daquele País não reconheceu a competência de a Presidenta efetivar o afastamento dessa autoridade, mediante decreto de necessidade e urgência, ou seja, mediante ato unilateral da Chefa do Poder Executivo.

APÊNDICE B – Clivagens dos públicos do Latinobarômetro empregadas na tese

As clivagens de público por grau de aprovação ao governo (*aprovou, desaprovou* ou *não soube/respondeu*), gênero (*feminino* ou *masculino*), escolaridade (*básica, média, superior* ou *analfabeto*) e situação econômica (*boa, média* ou *ruim*) são clivagens tradicionalmente empregadas em estudos sociais. Elas constaram nas pesquisas de opinião do Latinobarômetro (2010). O Quadro B apresentou as questões e as variáveis pertinentes, utilizadas para a realização dessas pesquisas ao longo do período examinado.

<i>índice</i>	<i>variable</i>	<i>serie de tiempo latinobarómetro</i>	<i>latinbarometer time series</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>a.07.07.08</i>	<i>a70708</i>	<i>aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el presidente: ¿ud. aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)...?</i>	<i>approves how the government led by the president is running the country: do you approve or disapprove how the current administration headed by (name of president) is running the country?</i>	<i>p24st</i>	<i>p46st</i>	<i>p29st</i>	<i>p43st</i>	<i>p32sta</i>	<i>p32st.a</i>	<i>p68st.a</i>
<i>s01</i>	<i>s01</i>	<i>sexo entrevistado: sexo del entrevistado.</i>	<i>Sex: respondent's sex.</i>	<i>s1</i>	<i>s1</i>	<i>s6</i>	<i>s6</i>	<i>s10</i>	<i>s8</i>	<i>s5</i>
<i>S47</i>	<i>S47</i>	<i>Estudios entrevistado: ¿Qué estudios ha realizado?. ¿Cuál es el último año cursado?.</i>	<i>Respondent Years/Type of education: How much and what type of education respondent completed.</i>	<i>S6</i>	<i>S6</i>	<i>S11</i>	<i>S11</i>	<i>S15</i>	<i>S15</i>	<i>S12</i>
<i>s62</i>	<i>s62</i>	<i>apreciación nivel socioeconómico (realizado por el encuestador): apreciación del nivel socioeconómico del entrevistado. tomar como punto de referencia: calidad de vivienda, calidad de amoblado y apariencia general del entrevistado.</i>	<i>socioeconomic level: perception of the respondent's socioeconomic status. point of reference: quality of housing, quality of furniture and respondent's looks.</i>	<i>s16</i>	<i>s18</i>	<i>s24</i>	<i>s24</i>	<i>s28</i>	<i>s26</i>	<i>s26</i>

Fonte: LATINOBARÔMETRO (2010).

QUADRO B – Variáveis de aprovação ao governo, gênero, escolaridade e situação econômica (2003-2009)

O apoio ao governo aponta para a possibilidade de cooptação de grupos de apoio político mediante o uso de fórmulas clientelistas. O gênero remete às considerações de inclusão e reconhecimentos substanciais de grupos sociais marcados por desigualdades categóricas (TILLY, 2007). A escolaridade e a situação econômica indicam formas de acumulação pessoal de capitais culturais e econômicos, respectivamente, trazendo à consideração as possibilidades de que tais recursos de poder estejam comprometendo a representação democrática dos sistemas políticos. Dessa forma, as variáveis do Quadro B.1 foram agrupadas em torno dos critérios pertinentes nas quatro variáveis, identificando: apoio ao governo, gênero, escolaridade e situação econômica.

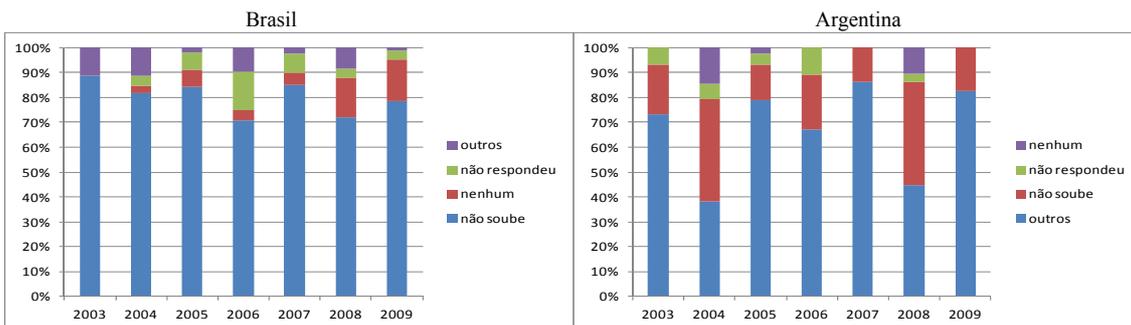
Segue o detalhamento dos critérios de consolidação das variáveis categóricas identificadoras dos respectivos públicos.

B.1 Aprovou a gestão

Para os fins da tese, no tocante às questões de apoio ao Presidente, tido como fiador da coalizão no poder, as alternativas *aprovou*, *desaprovou* ou *não soube* incorporaram, respectivamente, os Códigos 0, 1 e 2.

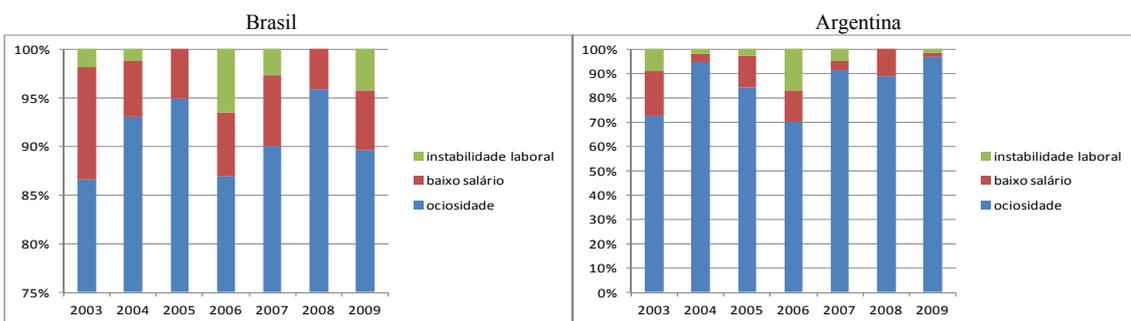
VALUES SURVE< DATABANK Paises/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009 A70708.- ¿Ud. aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)...?. (A70708) Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el Presidente Posibles Respuestas: -4 No preguntada 0 No sabe / No responde 1 Aprueba 2 No aprueba Preguntada en: 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 Source: Values Surveys Databan (LATINOBARÔMETRO, 2010)

A alternativa *não perguntado* não contou com nenhuma indicação, na pesquisas do Latinobarômetro relativas período examinado. Dessa maneira, as Figuras B.1 a B6 detalharam as indicações do principal problema nacional do público *aprovou gestão* por Macrotema.



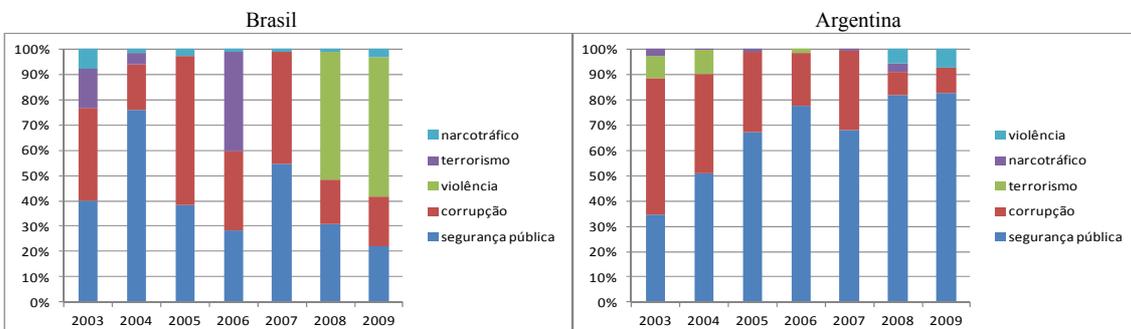
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.1 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): sem correspondência



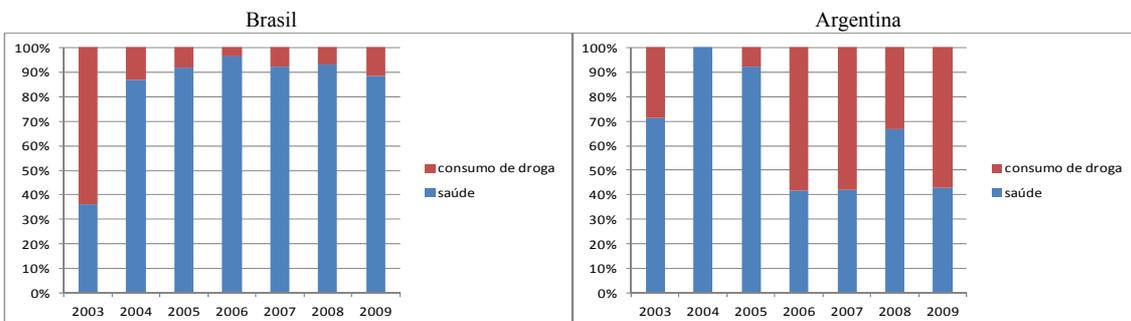
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.2 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): demandas trabalho



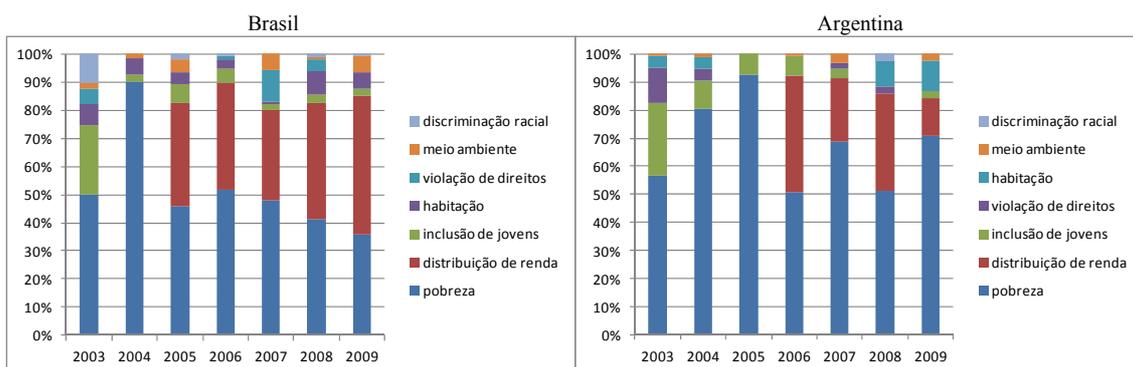
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.3 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): demandas segurança



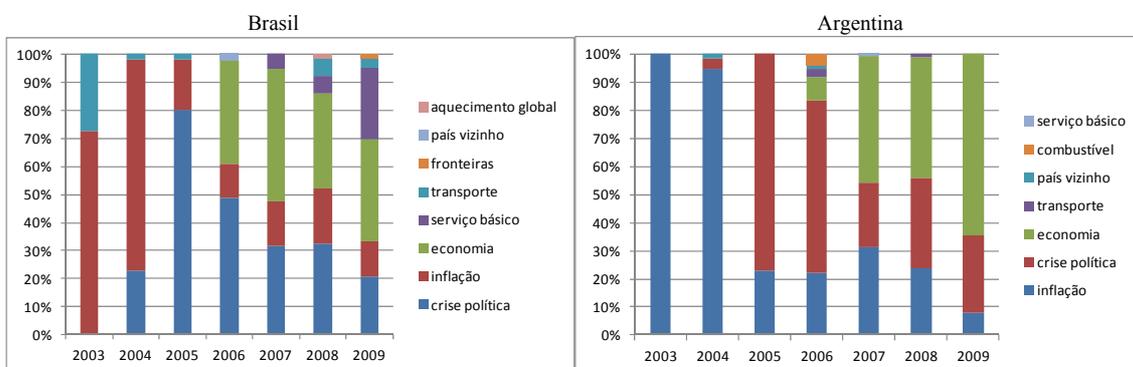
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.4 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): demandas saúde



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.5 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): demandas direitos



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.6 – Brasil e Argentina (aprovou gestão): demandas administração

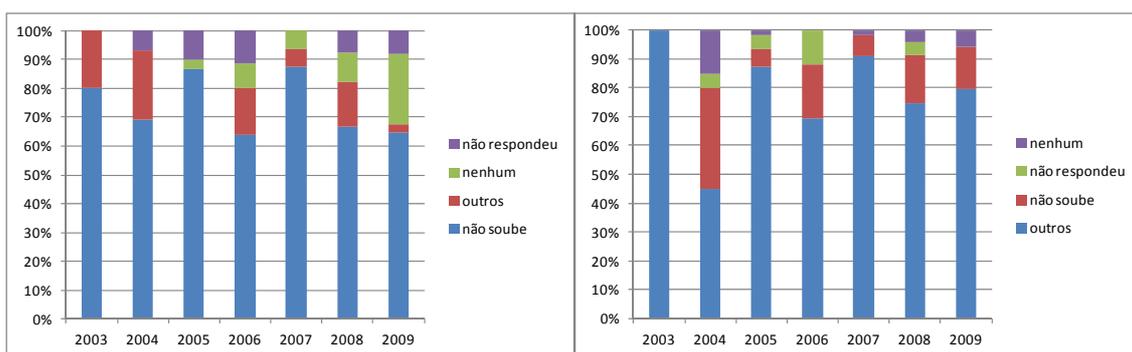
Enquanto as demandas concernentes ao Macrotema *trabalho* mantiveram relativa estabilidade, houve alterações substanciais na composição dos demais macrotemas no período. O mais heterogêneo foi o Macrotema *administração*, com alternância das preocupações com *crise política*, *inflação* e *economia*.

B.2 Boa situação econômica

No tocante à situação econômica avaliada pelos entrevistadores, foram consideradas as opções *boa* (1 ou 2), *média* (3) ou *ruim* (4 ou 5), sem alternativas de saída. A propósito, surpreendeu o elevado número de entrevistados considerados em boa situação financeira pelos entrevistadores do Latinobarômetro. O resultado sugere o possível viés de seleção da pesquisa em favor das classes média e alta.

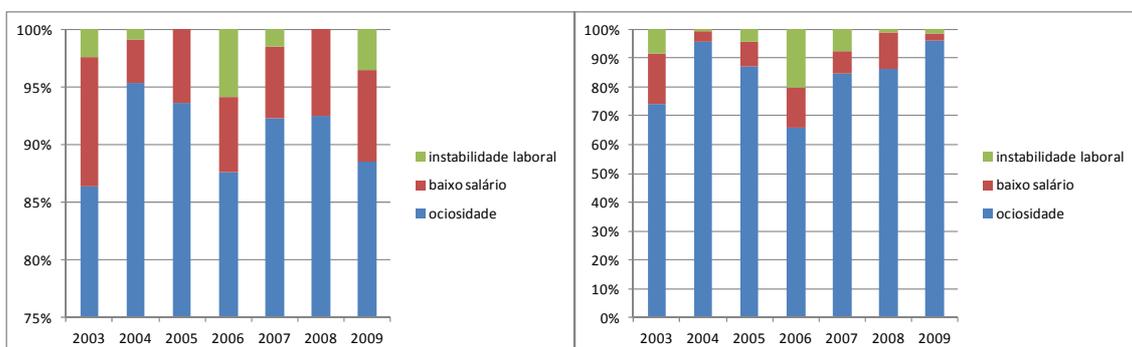
VALUES SURVEY DATABANK Países/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009 S62.- *Apreciación del nivel socioeconómico del entrevistado. Tomar como punto de referencia: Calidad de vivienda, calidad de amoblado y apariencia general del entrevistado.* (S62) *Apreciación nivel socioeconómico (realizado por el encuestador)* Posibles Respuestas: -4 No preguntada 0 Sin Dato 1 Muy bueno 2 Bueno 3 Regular 4 Malo 5 Muy malo 9 No aplicable Preguntada en: [...] 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 [...]0 Source: Values Surveys Databank (LATINOBARÔMETRO, 2010)

As Figuras B.7 a B12 detalharam as indicações do principal problema nacional do público em *boa situação econômica* por Macrotema.



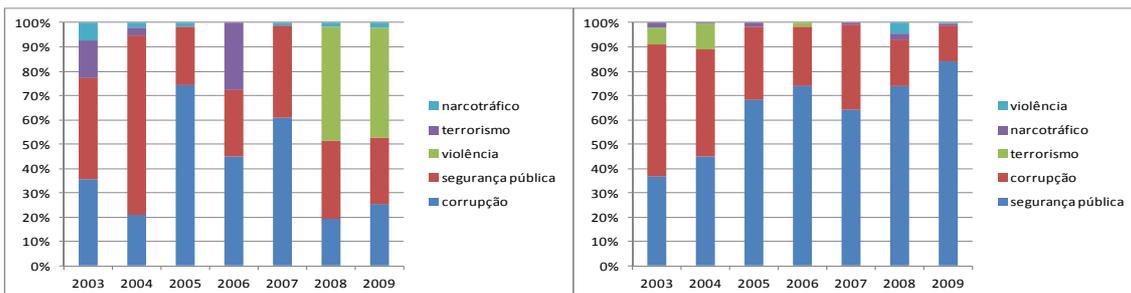
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.7 – Brasil e Argentina (*boa situação*): sem correspondência



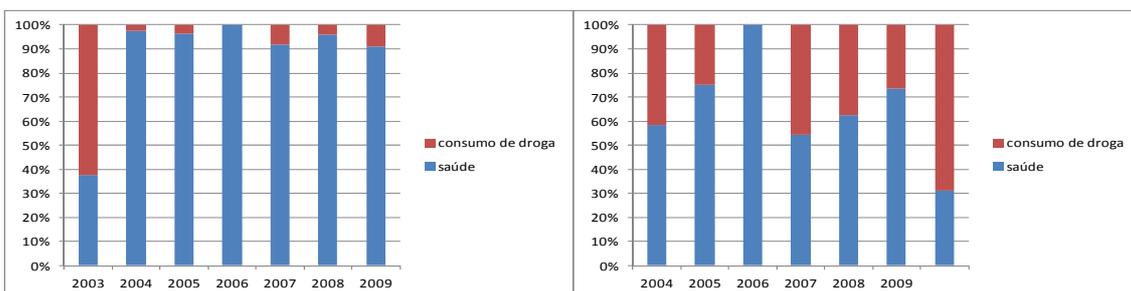
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.8 – Brasil e Argentina (*boa situação*): trabalho



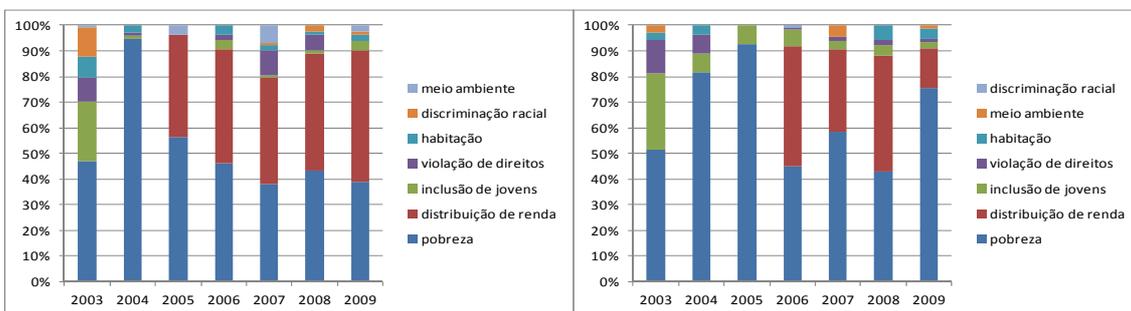
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.9 – Brasil e Argentina (boa situação): segurança



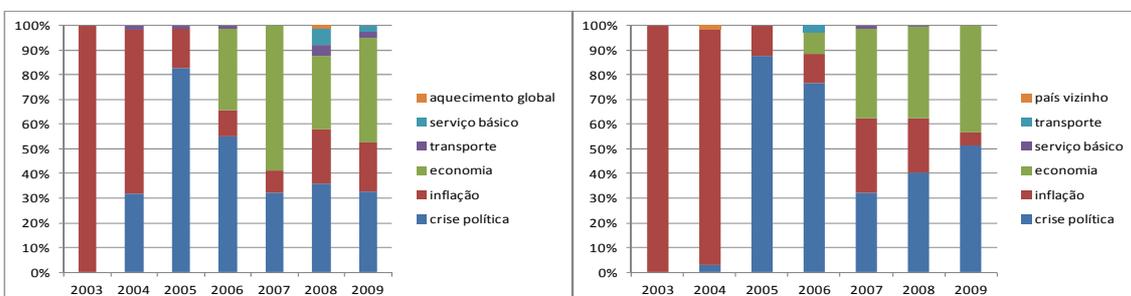
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.10 – Brasil e Argentina (boa situação): saúde



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.11 – Brasil e Argentina (boa situação): direitos



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.12 – Brasil e Argentina (boa situação): administração

Novamente, a composição do Macrotema *trabalho* foi a que menos se alterou, enquanto *administração* passou por alternâncias entre *crise política, inflação e economia*.

B.3 Escolaridade superior

No tocante à escolaridade, os anos de estudo foram traduzidos para quatro categorias: *básica* (2 ou 3), *média* (4 ou 5), *superior* (6 ou 7) ou *analfabeto*(1). Não houve opção de saída nas respostas dessa questão.

VALUES SURVEY DATABANK Países/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009 S51.- Solo para codificar. No marque códigos. Resumen Educación Entrevistado. (S51) Educación entrevistado Posibles Respuestas: -4 No preguntada 0 Sin dato 1 Analfabeto 2 Básica incompleta 3 Básica completa 4 Secundaria, media, técnica incompleta 5 Secundaria, media, técnica completa 6 Superior Incompleta 7 Superior completa 9 No aplicable Preguntada en: [...] 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 [...] Source: Values Surveys Databank. (LATINOBARÔMETRO, 2010)

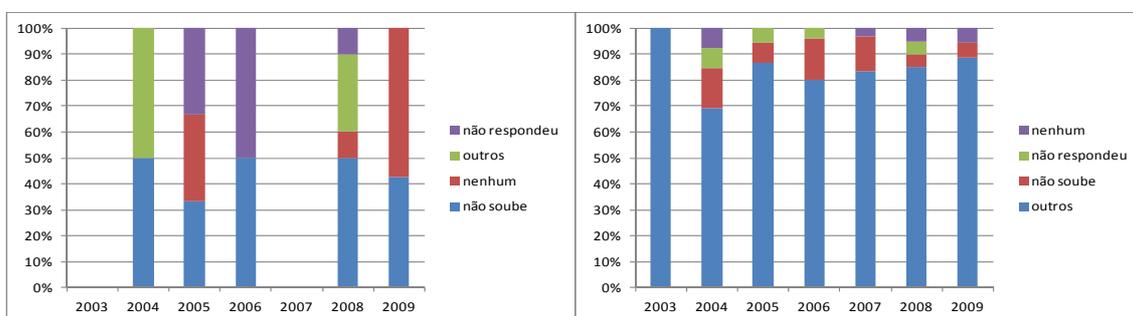
A Variável *s47* do Quadro B.1 indicou os anos de estudos, que foram convertidos para as categorias acima, conforme as seguintes tabelas de recodificação.

PAÍS: ARGENTINA La educación se recodifica con el siguiente resumen: Analfabeto 1 Básica/ primaria incompleta 2 (1 a 6 años) Básica completa 3 (7 años) Secundaria, media, técnica Incompleta 4 (8-11 años) Secundaria, media, técnica completa 5 (12 años) Superior Incompleta 6 (13 años y más) Superior completa 7 (13 años y más) (LATINOBARÔMETRO, 2010)

PAÍS: BRASIL La educación se recodifica con el siguiente resumen: Analfabeto 1 Básica/ primaria incompleta 2 (1 a 7 años) Básica completa 3 (8 años) Secundaria, media, técnica incompleta 4 (9 -10 años) Secundaria, media, técnica completa

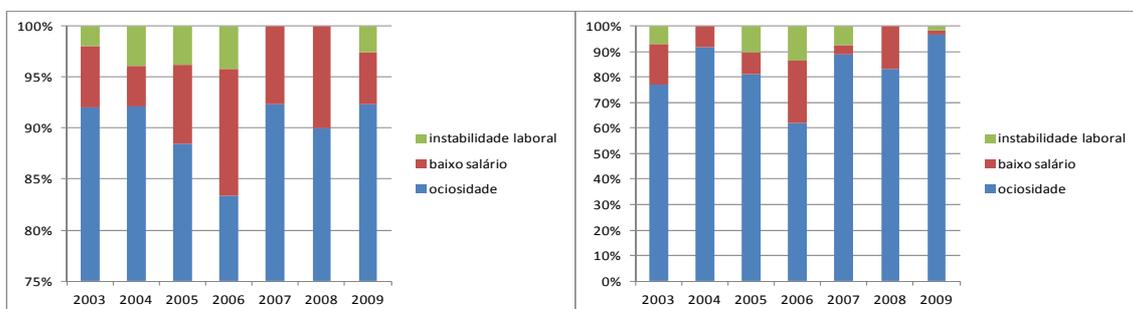
5 (11 años) Superior Incompleta 6 (12 años y más) Superior completa 7 (12 años y más) (LATINOBARÔMETRO, 2010)

Contudo, houve diferenças, entre os resultados da recodificação e os constantes das tabelas do Latinobarômetro (2010). Desse modo, optou-se pelo uso de tabelas de recodificação para efetivar a compactação dos dados de escolaridade. As Figuras B.13 a B18 detalharam as indicações do principal problema nacional do público com *escolaridade superior* por Macrotema.



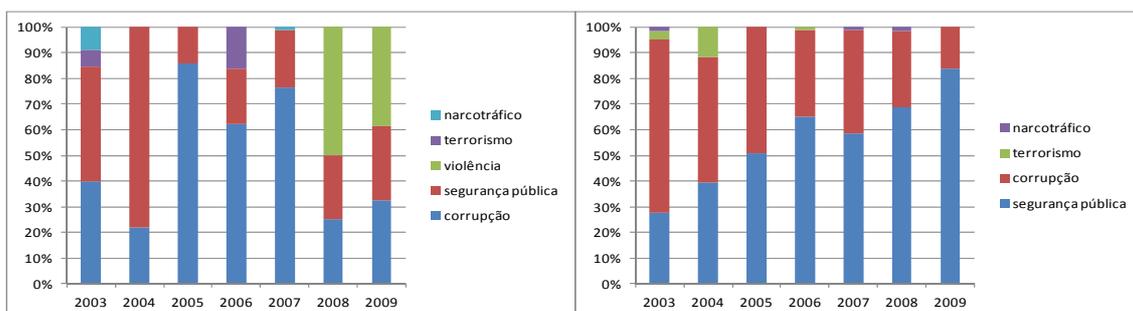
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.13 – Brasil e Argentina (escolaridade superior): sem correspondência



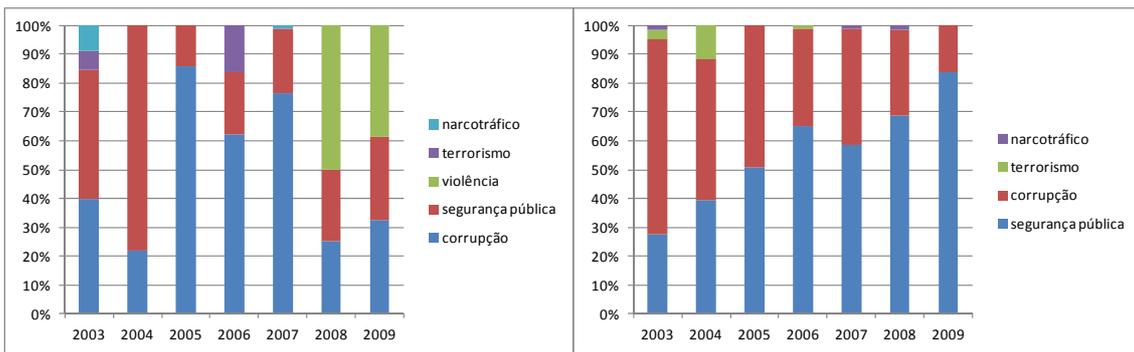
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.14 – Brasil e Argentina (escolaridade superior): trabalho



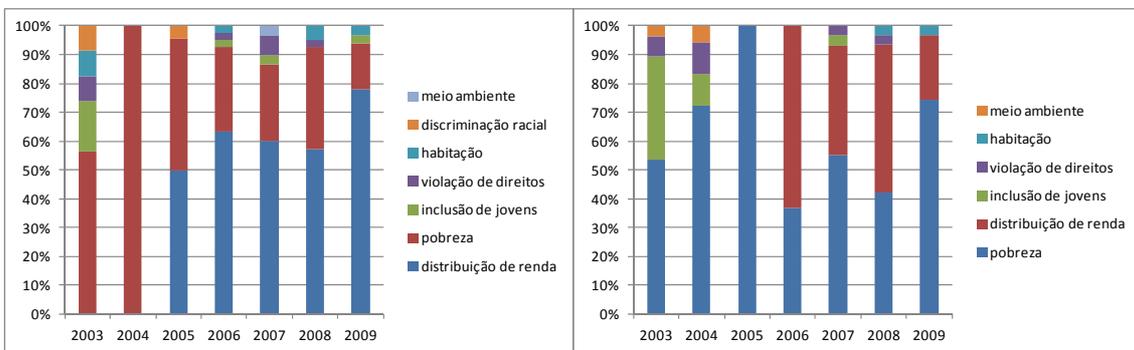
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.15 – Brasil e Argentina (escolaridade superior): segurança



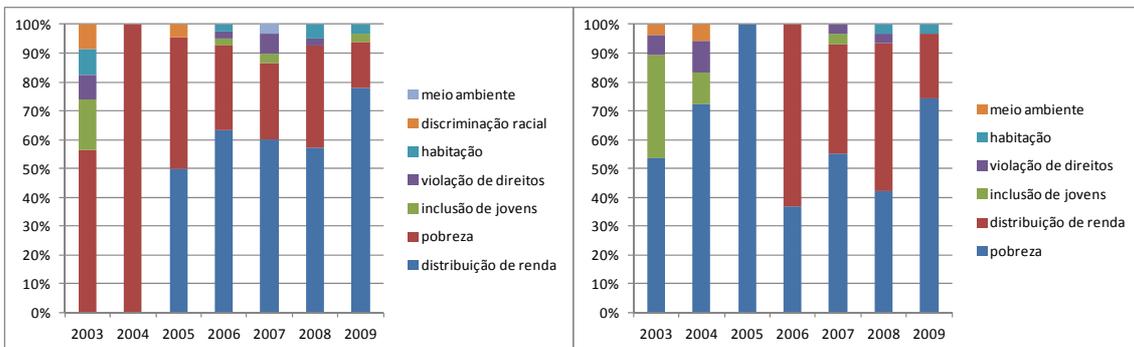
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.16 – Brasil e Argentina (*escolaridade superior*): saúde



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.17 – Brasil e Argentina (*escolaridade superior*): direitos



Fonte: elaboração própria

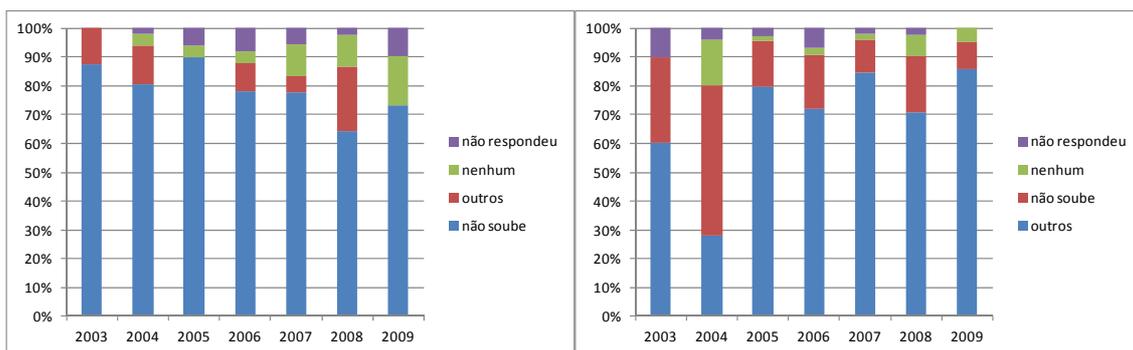
FIGURA B.18 – Brasil e Argentina (*escolaridade superior*): administração

Comparativamente aos públicos anteriores, aqueles com *escolaridade superior* apresentaram variações mais intensas nas composições de todos os Macrotemas, a começar pela ausência de indicações dos entrevistados brasileiros para o Macrotema *sem correspondência*, em 2003 e 2007, isto é, nos dois anos subsequentes às eleições presidenciais.

B.4 Gênero masculino

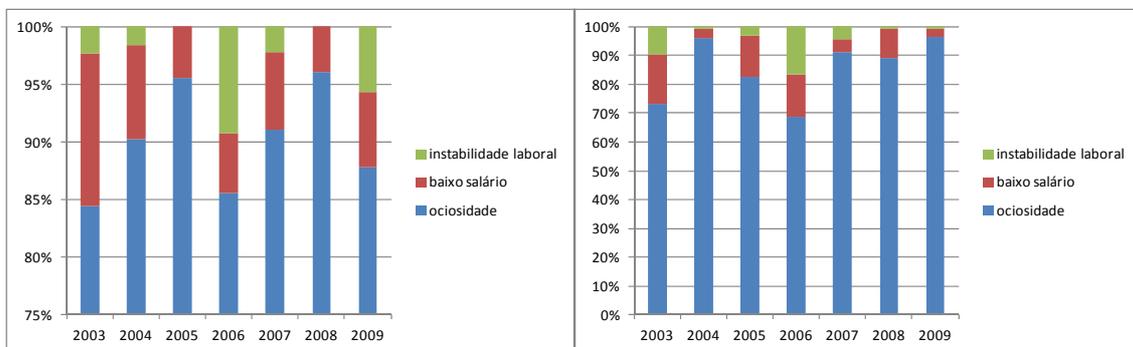
VALUES SURVEY DATABANK Países/muestras seleccionadas: Argentina 2003, Argentina 2004, Argentina 2005, Argentina 2006, Argentina 2007, Argentina 2008, Argentina 2009, Brasil 2003, Brasil 2004, Brasil 2005, Brasil 2006, Brasil 2007, Brasil 2008, Brasil 2009 S01.- Sexo del entrevistado. (S01) Sexo entrevistado Posibles Respuestas: -4 No preguntada 0 No sabe/No responde 1 Hombre 2 Mujer Preguntada en: 1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 Source: Values Surveys Databank (LATINOBARÔMETRO, 2010)

O Latinobarômetro classificou todos os entrevistados nas opções *feminino* (2) ou *masculino* (1), não havendo uma terceira opção. As Figuras B.13 a B.18 detalharam as indicações do principal problema nacional do público *masculino* por Macrotema.



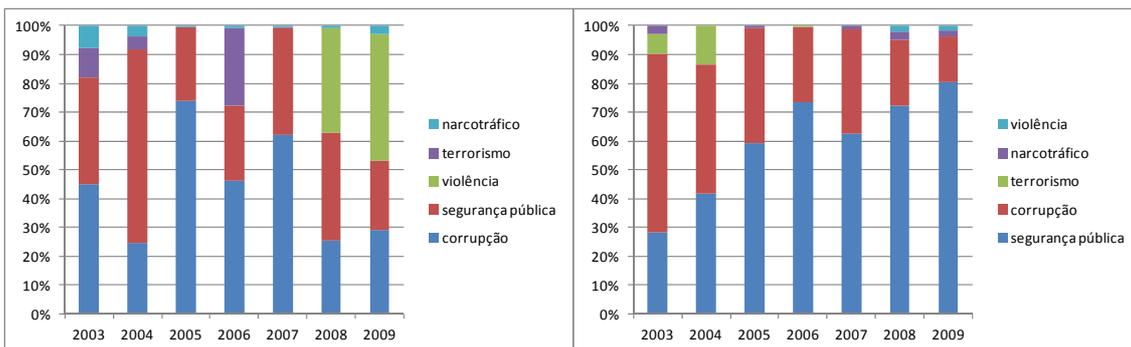
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.19 – Brasil e Argentina (*masculino*): sem correspondência



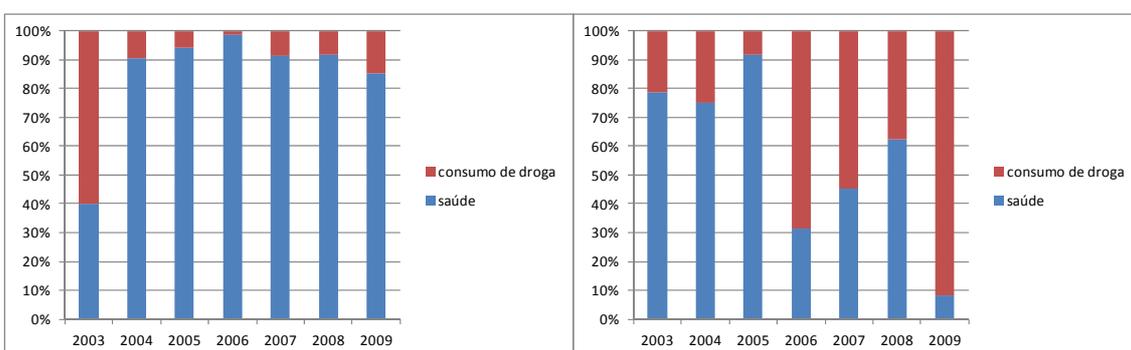
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.20 – Brasil e Argentina (*masculino*): trabalho



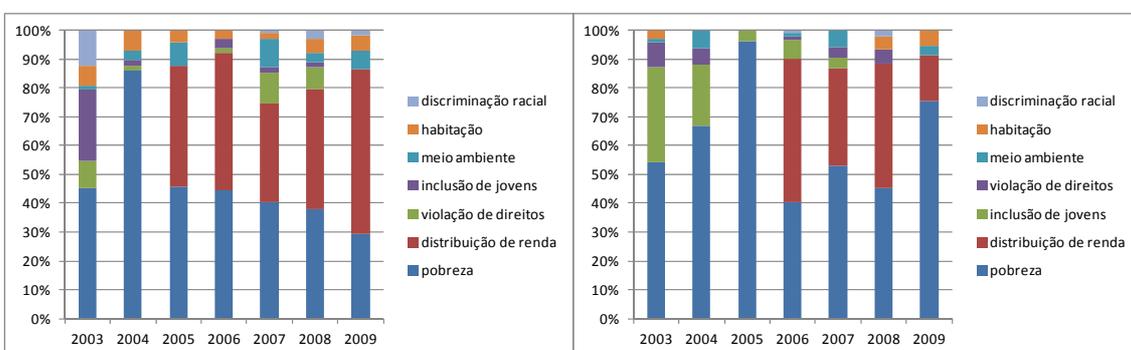
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.21 – Brasil e Argentina (masculino): segurança



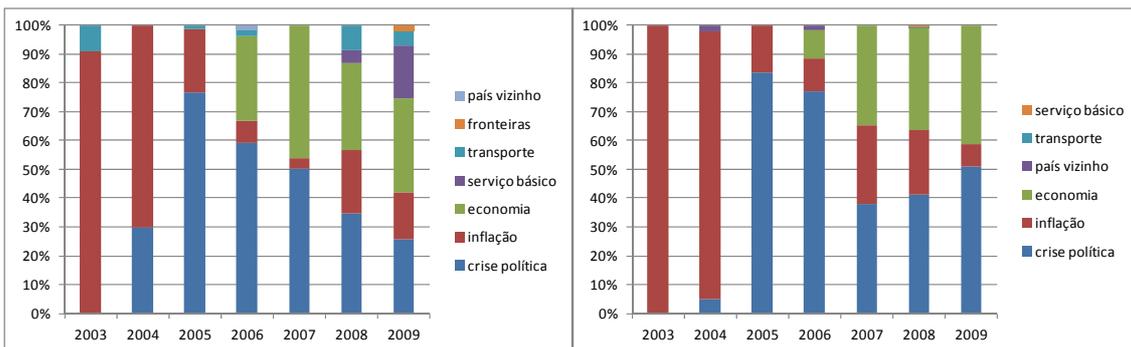
Fonte: elaboração própria

FIGURA B.22 – Brasil e Argentina (masculino): saúde



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.23 – Brasil e Argentina (masculino): direitos



Fonte: elaboração própria

FIGURA B.24 – Brasil e Argentina (masculino): administração

Esse público retomou o padrão dos dois primeiros – aprovou gestão e *boa situação econômica*. Nesse sentido, o Macrotema *trabalho* apresentou a maior estabilidade e o Macrotema *administração* foi o mais heterogêneo.

APÊNDICE C – Brasil e Argentina: orçamentos lei, executado e pago

No Brasil, os dados das despesas por funções tiveram origem nos relatórios de acompanhamento da execução orçamentária da Câmara dos Deputados (CD, 2010). Tais bases de dados forneceram os valores correntes das despesas e demandaram ajustamentos para compatibilizá-los com as demais informações. Por exemplo, no Brasil, o refinanciamento da dívida – *Fonte 143 e Órgão 75000* – foi destacado dos encargos especiais e tratado como uma função específica.

O Quadro C identificou as funções orçamentárias utilizadas no Brasil e na Argentina por ordem alfabética. Ele indicou a terminologia ora empregada, inclusive pela tradução livre dos termos em espanhol relativos às funções orçamentárias argentinas. As funções brasileiras marcadas com asterisco não integraram o rol oficial de funções orçamentárias brasileiras. Elas constaram das bases de dados da Câmara dos Deputados, exceto o *refinanciamento*, destacado dos encargos especiais pelo Autor da tese.

brasil	argentina	argentina (tradução livre empregada na tese)
administração	<i>administración fiscal</i>	administração fiscal
agricultura	<i>agricultura</i>	agricultura
assistência social	<i>agua potable y alcantarillado</i>	saneamento
* atípica	<i>ciencia y técnica</i>	ciência
ciência e tecnologia	<i>comercio, turismo y otros servicios</i>	comércio e serviços
comércio e serviços	<i>comunicaciones</i>	comunicações
comunicações	<i>control de la gestión pública</i>	controle da gestão
cultura	<i>defensa</i>	defesa
defesa nacional	<i>dirección superior ejecutiva</i>	administração
desporto e lazer	<i>ecología y medio ambiente</i>	ecologia
direitos da cidadania	<i>educación y cultura</i>	educação
educação	<i>energía, combustible y minería</i>	energia
encargos especiais	<i>industria</i>	indústria
energia	<i>información y estadísticas básicas</i>	estatística
essencial à justiça	<i>inteligencia</i>	inteligência
gestão ambiental	<i>judicial</i>	judicial
habitação	<i>legislativa</i>	legislativa
indústria	<i>promoción y asistencia social</i>	assistência
judiciária	<i>relaciones exteriores</i>	relações exteriores
legislativa	<i>relaciones interiores</i>	relações interiores
organização agrária	<i>salud</i>	saúde
previdência social	<i>seguridad</i>	segurança
* refinanciamento	<i>seguridad social</i>	previdência
relações exteriores	<i>seguros y finanzas</i>	seguros e finanças
* reserva de contingência	<i>servicio de la deuda pública</i>	serviço da dívida pública
saneamento	<i>sistema penal</i>	sistema penal
saúde	<i>trabajo</i>	trabalho
segurança pública	<i>transporte</i>	transportes
trabalho	<i>vivienda y urbanismo</i>	habitação
transporte	<i>otros servicios urbanos</i>	serviços urbanos
urbanismo		

* não integram o rol oficial de funções orçamentárias

QUADRO C – Brasil e Argentina: gastos orçamentários por finalidades (funções)

Os valores correntes da *lei*, do *executado* e do *pago* estiveram sujeitos à variação do poder aquisitivo da moeda no período. Eles foram diretamente comparáveis apenas pela atualização do valor corrente por essa variação.

Dessa maneira, a Tabela C.1 indicou os *números-índices* empregados para que os valores monetários estivessem expressos em moeda de igual poder aquisitivo. Ela permitiu que os valores monetários estivessem expressos com o mesmo poder de compra, isto é, como se todos os valores fossem do final de 2009. A Tabela C.1 também apresentou o produto interno bruto (*pib*) de Brasil e Argentina, respectivamente, em reais e pesos correntes.

TABELA C.1 – Brasil e Argentina: deflator e pib corrente (milhões de R\$ e \$)

ano	número-índice (ipca) *	pib *	número-índice (ipca) **	pib **
2002	2039,78	1477822	65,7028	312580
2003	2229,49	1699948	68,1082	375909
2004	2398,92	1941498	72,2606	447643
2005	2535,40	2147239	81,1696	531939
2006	2615,05	2369484	89,1559	654439
2007	2731,62	2661344	96,7107	812456
2008	2892,86	3004881	103,7100	1032758
2009	3017,59	3143015	111,6900	1145458

Fonte: * Ipea (2010), ** Indec (2010),

A execução e o pago foram contemporâneos da elaboração da lei para o exercício seguinte, embora estivessem constrangidos pela lei do ano anterior.

Considerando que a lei orçamentária é preparada no ano anterior ao da sua vigência, foi empregado o número índice pertinente. Por exemplo, a atualização dos valores correntes da lei de 2003 empregou o número índice de 2002, posto que a lei foi concebida nesse contexto.

C.1 Funções orçamentárias brasileiras

A Tabela C.2 identificou as trinta funções empregadas, para a determinação dos gastos orçamentários federais brasileiros autorizados, no período de 2003 a 2010, em milhões de reais com poder aquisitivo de 2009.

Desse total, 84% estiveram distribuídos pelo *refinanciamento da dívida* (45%), pelos *encargos especiais* (24%) e *previdência social* (catorze por cento).

TABELA C.2 – Brasil: lei orçamentária (R\$ milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	%	soma %
refinanciamento da											
dívida	757871	1152930	1166011	984143	755657	457542	545129	584095	6403378	45%	45%
encargos especiais	361392	393570	380038	488587	448469	453470	447819	485873	3459219	24%	69%
previdência social	195042	217517	226807	240959	268957	279205	305664	313169	2047319	14%	84%
saúde	41101	44800	46146	48200	52694	53576	57100	61617	405236	3%	87%
educação	21395	18749	21773	21006	25759	30304	38056	45906	222947	2%	88%
reserva de											
contingência	30360	26860	27194	33101	29143	24561	25697	21184	218100	2%	90%
assistência social	12896	17827	20077	25331	28060	31589	34093	38629	208501	1%	91%
defesa nacional	18890	16177	18349	19068	21202	23254	27029	30653	174622	1%	93%
trabalho	12155	14157	15283	16035	20122	24137	27802	31317	161010	1%	94%
administração	13165	16002	15115	19743	17254	20014	22581	27714	151587	1%	95%
judiciária	12757	13255	14685	16519	18859	20961	21628	22401	141064	1%	96%
agricultura	13311	16170	14755	12391	16201	16333	18455	19288	126904	1%	97%
transporte	7808	5371	10298	9091	11245	14700	15619	21150	95282	1%	97%
legislativa	4333	4642	5351	5603	6124	6207	5959	6117	44337	0%	98%
segurança pública	3892	3684	4249	4094	5563	6375	6871	7108	41837	0%	98%
ciência e											
tecnologia	3096	3516	4864	4283	4979	5589	5772	7841	39941	0%	98%
comércio	4413	3941	4881	4061	4806	4677	5665	5769	38213	0%	98%
organização											
agrária	2366	2582	5062	4775	4886	5505	5893	4978	36046	0%	99%
urbanismo	1351	1688	3370	3212	3736	5206	8459	6549	33571	0%	99%
essencial à justiça	2053	2477	3356	3763	4221	4705	5202	5281	31059	0%	99%
gestão ambiental	3441	1755	3160	2677	2490	4563	4324	4551	26961	0%	99%
indústria	834	4496	1864	2739	2299	2588	3286	2419	20525	0%	99%
relações exteriores	1399	1567	1809	1732	2062	1747	1748	1946	14010	0%	100%
direitos da											
cidadania	919	809	1317	1145	1141	1612	1670	2039	10652	0%	100%
energia	3164	981	964	869	865	696	868	1098	9505	0%	100%
cultura	516	564	736	764	952	1182	1325	2145	8184	0%	100%
desporto	530	485	794	1055	1065	1258	1458	1517	8161	0%	100%
saneamento	331	250	248	183	365	1515	2299	2141	7332	0%	100%
comunicações	1491	854	1224	739	796	699	668	801	7272	0%	100%
habitação	438	713	907	756	1092	1114	1496	726	7241	0%	100%
Total	1532710	1988393	2020687	1976623	1761065	1504883	1649635	1766022	14200018	100%	

Fonte: CD (2010) e Ipea (2010).

No contexto do orçamento federal executado brasileiro, a Tabela C.3 indicou que as principais funções continuaram sendo *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (29%) e *previdência social* (dezenove por cento). Juntas, elas alcançaram 83% do total da execução orçamentária no período.

TABELA C.3 – Brasil: executado (R\$ milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma %
encargos especiais	347556	318874	311755	524560	509560	580597	557476	3150377	35%	35%
refinanciamento da dívida	483611	439228	589830	373831	326493	193663	261610	2668266	29%	64%
previdência social	196903	208193	224357	245747	258910	269735	291079	1694924	19%	83%
saúde	36777	41477	43421	46823	50499	52300	58149	329446	4%	86%
educação	19252	18281	19267	22694	26896	29469	36680	172539	2%	88%
assistência social	11391	17438	18812	24873	27301	30089	33336	163240	2%	90%
defesa nacional	15660	17073	18355	19441	21613	23440	26147	141730	2%	92%
trabalho	12851	13468	15136	19102	21820	23674	29301	135352	1%	93%
judiciária	11315	13247	12705	16763	17740	19605	20464	111840	1%	94%
administração	9966	11242	10813	12781	15581	15410	17078	92870	1%	95%
agricultura	8806	9605	9912	11711	12532	10194	14723	77483	1%	96%
transporte	4125	4594	8002	8037	13514	13679	16505	68456	1%	97%
segurança pública	3255	3482	3592	4514	5847	6865	7991	35546	0%	97%
legislativa	4162	4448	4531	5493	5470	5536	5164	34804	0%	98%
ciência e tecnologia	2698	3279	3897	4406	4781	5450	6190	30701	0%	98%
organização agrária	1935	3293	4264	4903	5361	4717	4845	29319	0%	98%
essencial à justiça	1835	2674	2774	3545	4125	4769	4995	24718	0%	99%
comércio	2798	2621	3385	3222	3177	3521	4036	22759	0%	99%
urbanismo	464	1501	2512	2482	4893	4528	4711	21091	0%	99%
gestão ambiental	1283	1501	2371	1857	3579	3916	3697	18203	0%	99%
indústria	594	1948	1779	2385	3115	2377	1602	13802	0%	99%
relações exteriores	1575	1650	1820	1612	1634	2005	1549	11845	0%	100%
energia	5285	498	561	518	600	557	810	8829	0%	100%
direitos da cidadania	533	692	987	1134	1046	1575	1569	7536	0%	100%
saneamento	80	97	105	65	1718	1859	3019	6942	0%	100%
habitação	165	615	678	1347	663	1090	1011	5569	0%	100%
desporto	217	341	503	852	1563	1006	982	5463	0%	100%
cultura	313	408	588	670	836	937	1120	4872	0%	100%
comunicações	868	624	572	553	1001	554	534	4705	0%	100%
Total	1186273	1142393	1317284	1365922	1351867	1313116	1416373	9093228	100%	

Fonte: CD (2010) e Ipea (2010).

A Tabela C.4, com os valores pagos no período, confirmou a consistência da preponderância dessas três funções também no nesse âmbito. Dessa forma, *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (31%) e *previdência social* (dezenove por cento) absorveram 85% dos pagamentos autorizados orçamentariamente.

TABELA C.4 – Brasil: pago (R\$ milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma
--------	------	------	------	------	------	------	------	-------	---	------

										%
encargos especiais	331793	311894	296595	508210	497807	569964	539595	3055858	35%	35%
refinanciamento da										
dívida	478197	439228	589830	373831	326493	193663	261591	2662833	31%	66%
previdência social	193253	207275	222969	245198	258141	251105	276865	1654806	19%	85%
saúde	34058	37863	39503	41795	44289	46372	49561	293441	3%	88%
assistência social	10527	17105	18532	24563	27068	29678	32961	160434	2%	90%
educação	17350	16692	16689	19707	22088	24780	30749	148056	2%	91%
trabalho	12832	13190	14982	18789	21551	22929	28618	132892	2%	93%
defesa nacional	14531	15486	16848	18086	19262	19382	23082	126677	1%	94%
judiciária	10691	12334	11816	15721	16507	18527	19130	104726	1%	96%
administração	9217	10057	9562	11275	13485	13487	15054	82138	1%	97%
agricultura	8325	8956	8903	9687	8767	8101	11196	63935	1%	97%
transporte	2527	3093	4000	4064	6077	4914	8073	32748	0%	98%
legislativa	4039	4176	4303	5145	4967	4877	4780	32286	0%	98%
segurança pública	2831	3091	3104	3814	5044	5733	6501	30118	0%	98%
ciência e tecnologia	2240	2872	3191	3324	3486	4165	4806	24085	0%	99%
essencial à justiça	1796	2540	2635	3351	3765	4457	4744	23288	0%	99%
organização agrária	1298	2238	3035	3418	3904	2595	2499	18987	0%	99%
comércio	2446	1823	1880	2160	1702	1394	1402	12807	0%	99%
relações exteriores	1536	1570	1664	1574	1614	1953	1522	11433	0%	99%
indústria	552	1473	1384	2307	2709	1620	1311	11356	0%	100%
gestão ambiental	957	1162	1381	1351	1492	1548	1680	9571	0%	100%
urbanismo	104	906	716	728	850	1140	1646	6090	0%	100%
energia	2612	454	487	428	471	479	641	5572	0%	100%
direitos da cidadania	453	585	780	853	711	978	1073	5434	0%	100%
comunicações	766	494	487	493	530	425	405	3600	0%	100%
cultura	249	297	423	455	476	568	693	3161	0%	100%
desporto	64	186	131	307	833	212	146	1878	0%	100%
saneamento	8	14	33	25	43	499	843	1465	0%	100%
habitação	15	286	175	78	0	158	136	847	0%	100%
Total	1145270	1117338	1276037	1320739	1294134	1235702	1331303	8720522	100%	

Fonte: CD (2010) e Ipea (2010).

Assim, as Tabelas C.2, C.3 e C.4 evidenciaram que os maiores gastos orçamentários federais brasileiros foram com arbitramentos intertemporais. Os *encargos especiais* representaram a devolução ou o ressarcimento dos créditos que financiaram as ações adotadas no passado. Assim, eles expressaram as decisões de adimplemento das obrigações cujos benefícios já foram usufruídos. O *refinanciamento da dívida* remeteu às contrapartidas financeiras que foram diferidas para um futuro mais ou menos distante, mediante a contratação de novas obrigações para o adimplemento das anteriores.

C.2 Funções orçamentárias argentinas

Houve semelhança entre as estruturas orçamentárias argentinas e do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2001). Aliás, a existência das macrofunções diferenciou ambas da classificação funcional brasileira. Informação verbal, colhida no Ministério da Economia argentino, atribuiu tais semelhanças ao assessoramento prestado pelo Fundo Monetário Internacional ao Ministério, desde a reformulação orçamentária promovida no início dos anos noventa.

Na Argentina, as autorizações orçamentárias nacionais constaram da *Planilha n. 1*, anexa às leis orçamentárias (ONP, 2010), enquanto a execução proveio do *Cuadro n. 11* das prestações de contas (CGN, 2010). Os valores pagos foram, gentilmente, enviados pela CGN, a pedido, dada a dificuldade em localizar a sua disponibilidade pela internet.

As prestações de contas argentinas detalharam as diferenças, entre os créditos orçamentários atribuídos pelo *Sistema Integrado de Información Financiera* (Sidif) e os constantes dos textos legais, na análise da execução das leis orçamentárias. Segundo tais prestações de contas, o Sidif incluiu as modificações efetuadas, pelo Congresso argentino, nas leis orçamentárias, mas não incorporadas ao texto legal e seus anexos (CGN, 2010). Tal diferença foi mais um sintoma da elevada preponderância do Executivo em relação ao legislativo, posto que os valores publicados com a lei aprovada pelo Congresso Nacional argentino não corresponderam às autorizações legislativas orçamentárias efetivamente concedidas para o gasto público.

A Tabela C.5 apresentou os gastos autorizados pelas leis orçamentárias anuais federais argentinas, com destaque para os gastos com *previdência* (quarenta por cento), *serviço da dívida* (doze por cento), *educação* (sete por cento), *transporte* (seis por cento) e *energia* (cinco por cento). Juntos, eles compõem setenta por cento das dotações autorizadas por essa lei.

TABELA C.5 – Argentina: lei orçamentária (\$ milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	%	soma %
--------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	---	-----------

previdência	37726	40568	44476	48448	58065	76898	102126	111990	520297	40%	40%
serviço da											
dívida	23755	11305	15537	14649	17706	22184	26512	26676	158325	12%	52%
educação	5367	6407	7782	9702	10969	13044	16475	19431	89178	7%	59%
transporte	2176	3217	4397	5728	7042	12286	21734	20028	76608	6%	65%
energia	775	764	4832	5760	7123	12649	19396	17585	68884	5%	70%
saúde	6237	3811	4244	4746	5396	7155	9682	10160	51430	4%	74%
assistência	4836	5917	7602	8615	4095	4672	5302	7679	48717	4%	78%
defesa	3963	3888	4176	4365	4504	5084	6354	7089	39422	3%	81%
trabalho	6473	6253	5846	4852	3763	3171	2973	2871	36203	3%	83%
segurança	2698	3053	3567	3729	4001	4811	6015	7652	35527	3%	86%
habitação	1193	1674	3288	3637	3613	3591	4194	5165	26354	2%	88%
relações											
interiores	2224	2698	3268	2800	1530	1442	1866	8331	24158	2%	90%
ciência	1333	1505	1813	2104	2571	3338	4699	5176	22538	2%	92%
judicial	1491	1546	1762	2178	2553	2957	3879	4597	20963	2%	93%
agricultura	428	466	563	779	917	2277	5939	5183	16552	1%	94%
relações											
exteriores	1073	1015	1076	1271	1352	1952	2310	1822	11870	1%	95%
saneamento	318	403	447	655	1018	2145	3411	3122	11519	1%	96%
administração	440	607	784	889	1065	1215	1634	1817	8450	1%	97%
legislativa	595	600	623	658	698	830	1011	1191	6206	0%	97%
sistema penal	321	462	691	625	670	813	965	1275	5823	0%	98%
indústria	192	205	781	539	453	984	1494	909	5557	0%	98%
inteligência	388	585	624	578	590	725	886	964	5341	0%	99%
comunicações	177	285	280	303	368	507	821	1096	3837	0%	99%
administração											
fiscal	274	149	462	351	288	334	405	1382	3645	0%	99%
ecologia	148	149	178	230	406	558	733	1228	3630	0%	99%
comércio e											
serviços	124	143	172	226	256	330	443	564	2256	0%	100%
seguros e											
finanças	46	39	354	333	561	258	76	90	1757	0%	100%
estatística	127	116	110	106	145	157	319	500	1581	0%	100%
controle da											
gestão	87	89	102	106	118	135	182	207	1025	0%	100%
Total	104984	97923	119835	128961	141836	186502	251835	275780	1307655	100%	

Fonte: ONP (2010) e Indec (2010).

A Tabela C.6 evidenciou que o mesmo subconjunto de funções – previdência (38%), serviço da dívida (onze por cento), educação e transporte (sete por cento cada) e energia (seis por cento) – comportou quase setenta por cento dos gastos federais argentinos executados, entre 2003 e 2009, a valores de 2009.

TABELA C.6 – Argentina: executado (\$ milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma %
previdência	34818	38249	39721	45826	65332	79729	98399	402074	38%	38%

serviço da dívida	11755	9101	16581	15232	199255	23337	26103	122034	11%	49%
educação	5449	6486	7514	9683	12885	14481	17144	73641	7%	56%
transporte	2022	3478	5643	8867	12335	17029	20870	70244	7%	63%
energia	725	3849	4794	6765	11475	20461	17579	65647	6%	69%
assistência	4702	6952	7816	8877	3987	5019	6930	44282	4%	73%
saúde	4100	4056	3895	4475	5860	7241	9375	39002	4%	77%
defesa	3773	3991	4052	4278	4782	5391	6210	32478	3%	80%
trabalho	6533	6045	4930	3944	3044	2755	2912	30163	3%	82%
segurança	2801	3102	3166	3458	4064	4917	6691	28199	3%	85%
habitação	1191	1759	4206	5111	3608	4047	5296	25218	2%	87%
relações interiores	3094	3080	3285	2972	1839	1804	7177	23250	2%	90%
ciência	1256	1382	1646	2029	2646	3223	4039	16221	2%	91%
judicial	1404	1635	1831	2060	2362	3042	3606	15940	1%	93%
agricultura	410	505	552	699	2240	5398	4166	13970	1%	94%
seguros e finanças	4938	808	4575	1954	241	90	88	12695	1%	95%
relações exteriores	1022	1264	1060	1269	1392	1881	2194	10082	1%	96%
saneamento	290	453	555	1111	1262	2095	2586	8352	1%	97%
administração	448	638	676	735	946	1339	2255	7037	1%	98%
legislativa	635	580	612	673	719	892	1069	5180	0%	98%
inteligência	590	541	533	559	605	691	802	4321	0%	98%
sistema penal	336	405	449	557	565	656	1026	3994	0%	99%
comunicações	184	221	286	411	476	633	1316	3527	0%	99%
indústria	174	170	517	400	944	443	557	3204	0%	99%
comércio e serviços	118	133	158	238	298	354	416	1716	0%	100%
ecologia	90	114	142	158	254	396	537	1692	0%	100%
administração fiscal	103	104	114	134	152	184	237	1029	0%	100%
estatística	107	156	98	84	119	146	161	871	0%	100%
controle da gestão	85	88	85	103	119	146	176	803	0%	100%
Total	93152	99345	119493	132660	164477	207822	249917	1066866	100%	

Fonte: CGN (2010) e Indec (2010).

Pela Tabela C.7, a ordem decrescente dos gastos orçamentários federais argentinos pagos por função não se alterou, em relação à lei e ao pago, embora os montantes relativos apresentem pequenas diferenças. Dessa maneira, a *previdência* (quarenta por cento), o *serviço da dívida* (doze por cento), a *educação* (sete por cento) e o *transporte* e a *energia* (seis por cento cada) totalizaram setenta por cento dos valores pagos no período.

TABELA C.7 – Argentina: pago (\$milhões de 2009)

função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total	%	soma %
previdência	32855	37794	39022	45075	64208	79238	97407	395601	40%	40%

serviço da dívida	11628	8996	16504	15161	19902	23287	26080	121558	12%	52%
educação	4757	5924	6808	8474	11398	12750	14965	65076	7%	59%
transporte	1822	3108	5135	7788	10792	14667	18528	61841	6%	65%
energia	676	2864	3388	4857	10126	18282	15571	55764	6%	70%
assistência	4418	6504	7360	8496	3505	4282	5491	40056	4%	74%
saúde	3665	3308	3322	3768	5092	6371	8016	33542	3%	78%
trabalho	6519	5989	4855	3901	2961	2612	2853	29689	3%	81%
defesa	3370	3553	3525	3682	4019	4459	5347	27955	3%	84%
segurança	2530	2603	2785	3005	3612	4250	5646	24432	2%	86%
habitação	1112	1594	3575	4611	3245	3335	4736	22208	2%	88%
relações	2632	2957	3067	2900	1707	1728	7048	22040	2%	90%
judicial	1335	1527	1743	1951	2238	2856	3408	15058	2%	92%
ciência	974	1206	1474	1774	2297	2857	3502	14084	1%	93%
agricultura	366	393	487	598	1770	4351	2842	10806	1%	94%
seguros e finanças	4933	32	4571	674	51	83	79	10423	1%	95%
relações exteriores	828	1175	936	1136	1268	1685	2041	9069	1%	96%
saneamento	226	315	418	978	1060	1769	2094	6862	1%	97%
administração	387	539	618	628	850	1146	1923	6091	1%	98%
legislativa	553	530	555	574	640	798	944	4593	0%	98%
inteligência	548	493	497	471	535	634	739	3917	0%	99%
sistema penal	305	368	400	492	507	586	886	3544	0%	99%
indústria	161	158	487	360	905	409	494	2974	0%	99%
comunicações	169	184	249	363	432	580	894	2872	0%	99%
comércio e serviços	107	116	150	212	274	285	361	1504	0%	100%
ecologia	79	96	116	132	207	324	387	1340	0%	100%
administração fiscal	92	91	98	114	135	162	206	897	0%	100%
estatística	90	121	85	70	87	125	133	711	0%	100%
controle da gestão	74	80	76	89	104	127	158	708	0%	100%
Total	87209	92619	112306	122333	153928	194040	232779	995214		

Fonte: CGN (2010) e Indec (2010).

APÊNDICE D – Classificação de gastos por funções do governo

O detalhamento das funções orçamentárias facilita o controle casuístico dos gastos públicos, enquanto a agregação dessas funções em macrofunções enfatiza os eixos ideológicos das divisões do mundo social e das escolhas coletivas. A diminuição das macrofunções e a expansão do número de funções internacionais ilustram a demanda por heurísticas que compactem cada vez mais informações. Isso ocorre sem prejuízo de ampliação do reconhecimento inclusivo das representações sociais e da capacidade analítica das funções.

O Quadro D.1 sintetiza o panorama das classificações funcionais orçamentárias brasileira, argentina e internacional.

origem	classificação	(a)	(b)	(c) b-a
	período	1980-1999	2000-atual	1980 – atual
brasil *	macrofunções (quantidade)	inexistente	inexistente	inexistente
	funções (quantidade)	16	28	↑ 12
	período	1965-1992 **	1993-atual ***	1965-atual
argentina	macrofunções (quantidade)	9	5	↓ 4
	funções (quantidade)	52	29 (30, a partir de 2002)	↓ 23 (22, a partir de 2002)
	período	1986-2001	2001-atual	1986-atual
internacional****	macrofunções (quantidade)	14	10	↓ 4
	funções (quantidade)	61	69	↑ 8

* Fonte: STN (2010). ** Fonte: ONP (2007, p. 70). *** Fonte: ONP (2007, p. 72 e 81). **** Fonte: IMF (2001, p. 87)

QUADRO D.1 – Variações qualitativas da representação orçamentária

P Além da Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional (IMF, 1986, 2001) também dissemina a classificação funcional Cofog (Classificação das Funções do Governo). O Fundo editou dois manuais de finanças: um, em 1986; outro, em 2001. De um manual para o outro, o Fundo aumentou o número de funções (de 61 para 69) e reduziu o de macrofunções (de catorze para dez). Pelo simbolismo do controle das agendas, o Quadro D.1 sugere que se ampliou o espectro de representação temática brasileira, nas políticas orçamentárias, enquanto essa abrangência diminuiu, no caso argentino, e foi ambígua no âmbito internacional.

Nesse sentido, a falta de macrofunções brasileiras alimenta as controvérsias acerca das clivagens sociais, exacerbadas pela quase duplicação do número das funções, de 16 para 28 em 2000 (STN, 2010). Nesse sentido, a questão sobre o que são os gastos sociais no Brasil permanece aberta do um ponto de vista governamental.

Para os fins do presente trabalho, duas funções foram acrescentadas ao rol oficial definido pela legislação brasileira constante do Quadro C.1. Os *encargos especiais* comportam a segregação do refinanciamento da dívida, isto é, da rolagem da dívida pública. No Brasil, além da separação entre os *encargos especiais* e o *refinanciamento da dívida*, merece menção a *reserva de contingência*. Essa reserva consta apenas da lei orçamentária, mas não do executado nem do pago. Ela serve como fonte para o aumento dos gastos autorizados das demais funções ao longo da execução. Assim, foram consideradas trinta funções orçamentárias brasileiras neste trabalho.

Na Argentina, em 1993, as macrofunções diminuíram de nove para cinco e as funções, de 55 para 29 – trinta, a partir de 2002 (ONP, 2007). Tais mudanças

[...] *parcializan la realidad de los recursos y gastos de la Administración General [argentina]. 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'.* (TREJO, 2008, p. 189 e 190)

A diminuição do número de funções e macrofunções argentinas correspondeu à concentração de poder promovida pelas reformas políticas conduzidas pelo Presidente Carlos Menem conforme exposto na Apresentação. A *Lei Nacional de Inteligencia* (Lei n. 25.520, de 2001) terminou com os decretos e resoluções secretos e recomendou a criação, a partir de 2002, da Função *Inteligencia*.

A comparabilidade qualitativa dessas funções brasileiras e argentinas exigiu a uniformização e a compactação das funções orçamentárias brasileiras e argentinas. Dessa maneira, o Quadro D.2 detalha os relacionamentos adotados pela tese nesse sentido. Cumpre frisar que as equivalências qualitativas ainda não concernem aos valores apurados, ou seja, é possível que algumas dessas funções não tenham apresentado materialidade suficiente para constarem nas próximas etapas da análise.

funções nacionais *	nome das funções nacionais	funções compactadas	nome das funções compactadas	ofertas	nome das ofertas
104	administração	0	administração	6	administração
13	administração central	0	administração	6	administração
16	administração fiscal	1	administração fiscal	6	administração
120	agricultura	2	agricultura	0	trabalho
45	agricultura	2	agricultura	0	trabalho
32	assistência social	3	assistência	5	assistência
108	assistência social	3	assistência	5	assistência
119	ciência e tecnologia	4	ciência	4	educação
35	ciência e tecnologia	4	ciência	4	educação
123	comércio e serviços	5	comércio	6	administração
47	comércio, turismo e serviços	5	comércio	6	administração
42	comunicação	6	comunicações	6	administração
124	comunicações	6	comunicações	6	administração
17	controle da gestão	7	controle	6	administração
113	cultura	8	cultura	4	educação
21	defesa	9	defesa	6	administração
105	defesa nacional	9	defesa	6	administração
127	desporto e lazer	10	esportes	4	educação
114	direitos da cidadania	11	cidadania	5	assistência
44	ecologia e meio ambiente	12	ecologia	5	assistência
118	gestão ambiental	12	ecologia	5	assistência
112	educação	13	educação	4	educação
34	educação e cultura	13	educação	4	educação
128	encargos especiais	14	encargos especiais	0	sem correspondência
125	energia	15	energia	6	administração
41	energia, combustível e mineração	15	energia	6	administração
103	essencial à justiça	16	justiça	2	segurança
116	habitação	17	habitação	5	assistência
37	habitação e urbanismo	17	habitação	5	assistência
122	indústria	18	indústria	6	administração
46	indústria	18	indústria	6	administração
18	informação estatística	19	informação	6	administração
24	inteligência	20	inteligência	6	administração
12	judicial	21	judiciária	2	segurança
102	judiciária	21	judiciária	2	segurança
11	legislativa	22	legislativa	6	administração
101	legislativa	22	legislativa	6	administração
121	organização agrária	23	organização agrária	0	direitos
33	previdência social	24	previdência	0	sem correspondência
109	previdência social	24	previdência	0	sem correspondência
129	refinanciamento	25	refinanciamento	0	sem correspondência
14	relações exteriores	26	relações exteriores	6	administração
107	relações exteriores	26	relações exteriores	6	administração
15	relações interiores	27	relações interiores	6	administração
199	reserva de contingência	28	reserva de contingência	0	sem correspondência
117	saneamento	29	saneamento	6	saúde
38	água e saneamento	29	saneamento	6	saúde
110	saúde	30	saúde	3	saúde
31	saúde	30	saúde	3	saúde
22	segurança	31	segurança	2	segurança
106	segurança pública	31	segurança	2	segurança
48	seguro e finanças	32	seguro e finanças	6	administração
51	serviço da dívida	33	serviço da dívida	0	sem correspondência
23	sistema penal	34	sistema penal	2	segurança
111	trabalho	35	trabalho	1	trabalho
36	trabalho	35	trabalho	1	trabalho
126	transporte	36	transporte	6	administração
43	transporte	36	transporte	6	administração
115	urbanismo	37	urbanismo	5	assistência
39	serviços urbanos	37	urbanismo	5	assistência
198	atípica	38	atípica	0	sem correspondência

* Os códigos de funções em dezenas indicam a Argentina, enquanto as centenas indicam o Brasil.

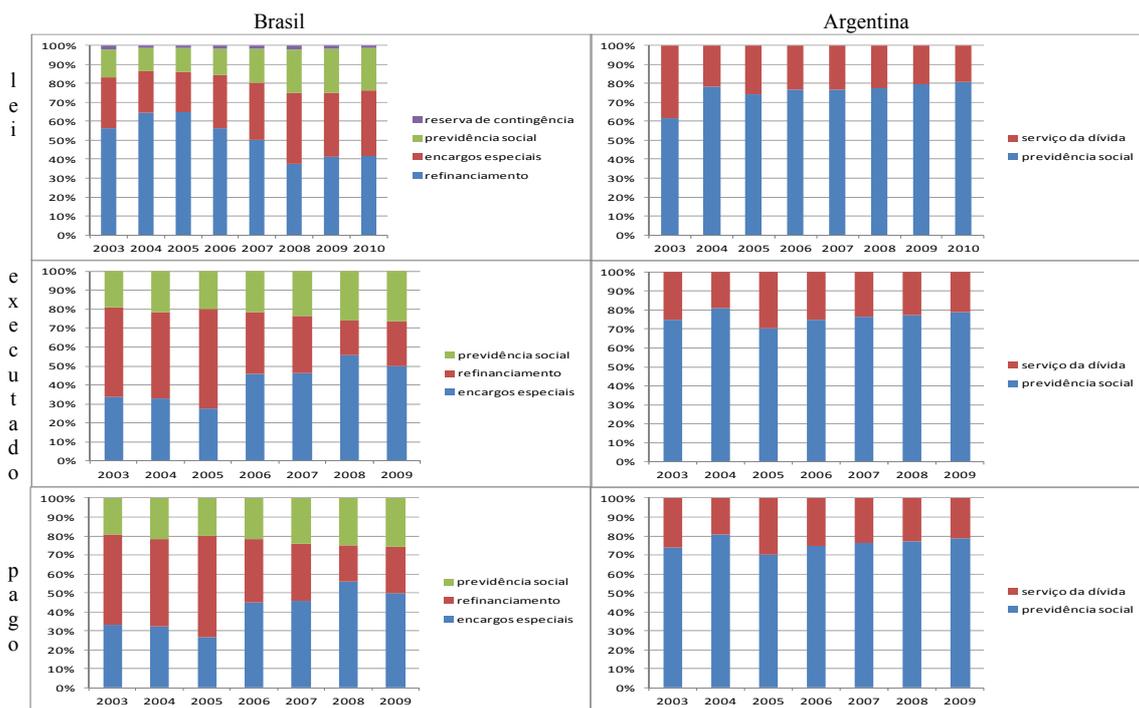
Fonte: elaboração própria

QUADRO D.2 – Funções consolidadas de governo e macrotemas (2003-2009)

Dessa maneira, as Figuras D.1 a D.7 detalharam a composição da saliência temática e das respectivas variações de cada Macrotema relativo às ofertas orçamentárias e financeiras, nas etapas *lei*, *executado* e *pago* no Brasil e na Argentina.

D.1 Macrotema *sem correspondência*

A Figura D.1 detalha a composição relativa do Macrotema *sem correspondência*, integrado por *refinanciamento*, *encargos especiais*, *previdência social* e *reserva de contingência* no Brasil e *serviço da dívida* e *previdência social* na Argentina. A *reserva de contingência* foi empregada apenas na *lei* brasileira e não teve equivalente na Argentina. Ademais, o *refinanciamento* também apareceu apenas no Brasil. A *previdência* abrangeu cerca de vinte por cento dos gastos brasileiros, nas três etapas da despesa, e oitenta por cento Argentina.



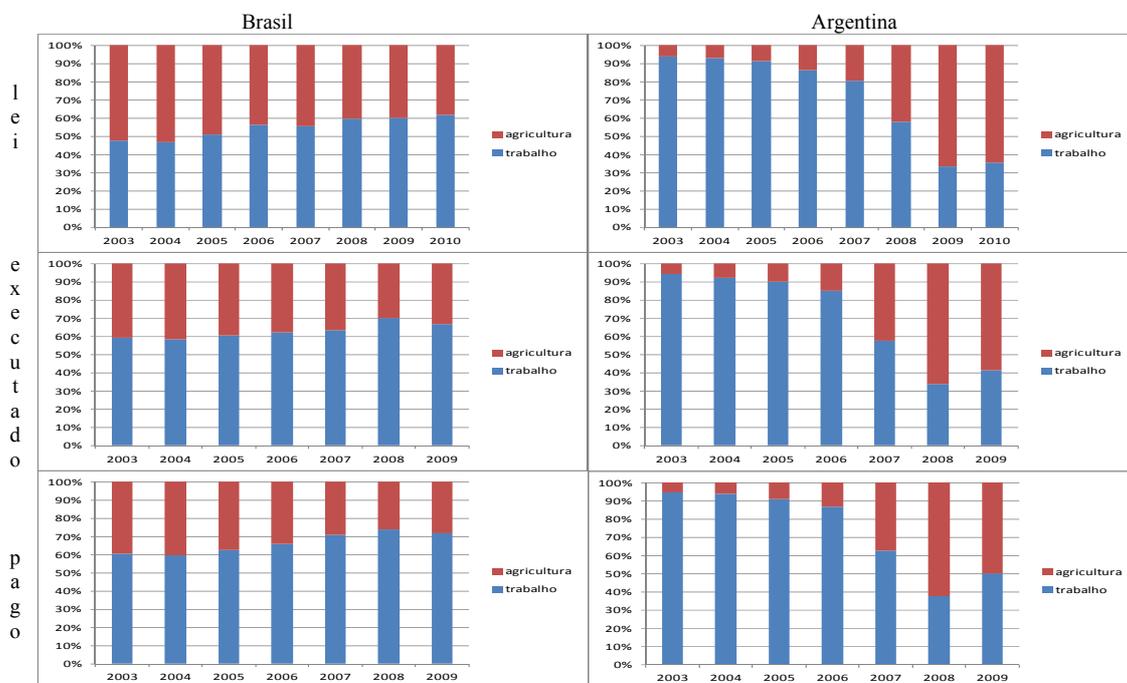
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.1 – Brasil e Argentina: Macrotema *sem correspondência* (ofertas)

A partir de 2006, o *refinanciamento* deixou de ser a principal Função no Macrotema brasileiro, nas etapas de *executado* e *pago*, embora continuasse nessa posição na *lei*.

D.2 Macrotema *trabalho*

Nas ofertas do Macrotema *trabalho*, conforme a Figura D.2, houve maior regularidade na composição brasileira do que argentina.



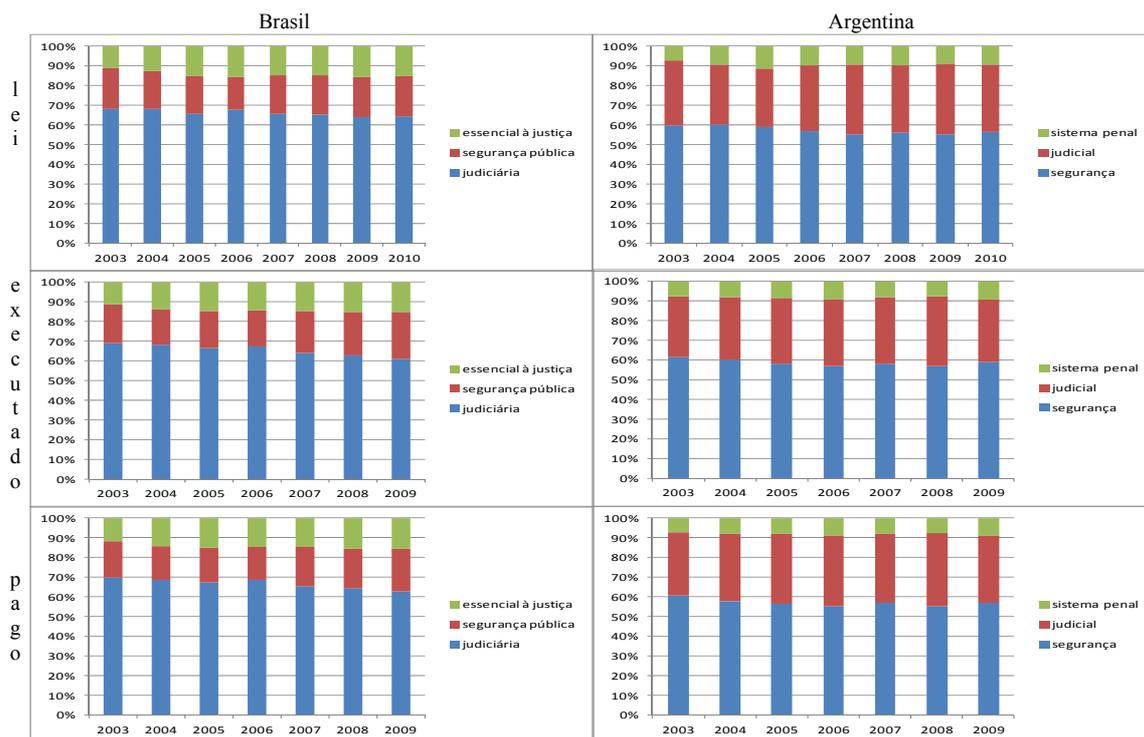
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.2 – Brasil e Argentina: Macrotema *trabalho* (ofertas)

Assim, a Função de mesmo nome participou com mais de cinquenta por cento em praticamente todas as etapas e anos brasileiros, com exceção da *lei*, em 2003 e 2004. Na Argentina, entre 2003 e 2006, a Função *trabalho* ficou acima de oitenta por cento, nas três etapas. No entanto, ocorreu o recrudescimento da Função *agricultura*, a partir de 2007, no *executado* e no *pago*, e de 2008 na *lei*.

D.3 Macrotema *segurança*

Conforme a Figura D.3, a composição do Macrotema *segurança* apresentou relativa estabilidade no período examinado em ambos os países.



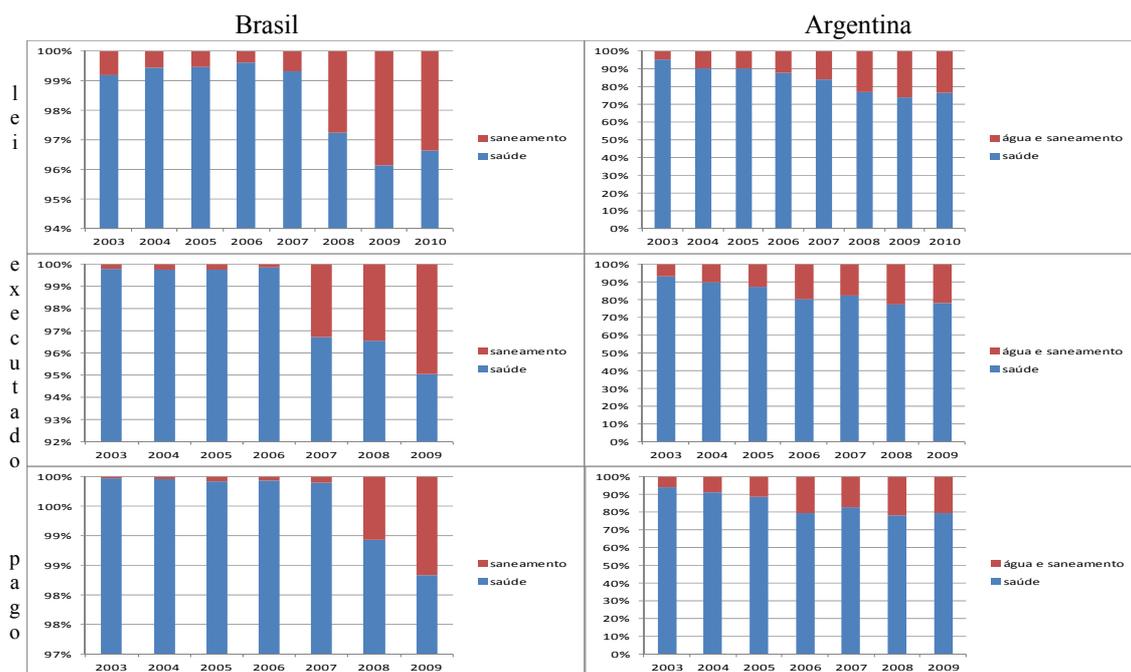
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.3 – Brasil e Argentina: Macrotema *segurança* (ofertas)

No Brasil, a Função *judiciária* ficou acima de sessenta por cento em todas as etapas e anos da despesa pública, enquanto as Funções *segurança pública* e *essencial à justiça* completaram o quadro. Na Argentina, preponderou a Função *segurança*, com mais de 55% em todas as etapas e a anos, seguida das Funções *judicial* e *sistema penal*.

D.4 Macrotema *saúde*

A Figura D.4 detalha a composição do Macrotema *saúde*, integrado pelas Funções *saúde e saneamento* no Brasil e *saúde e água e saneamento* na Argentina. A Função *saúde* ficou acima de noventa por cento em todas as etapas e anos dos gastos brasileiros e setenta por cento dos gastos argentinos.

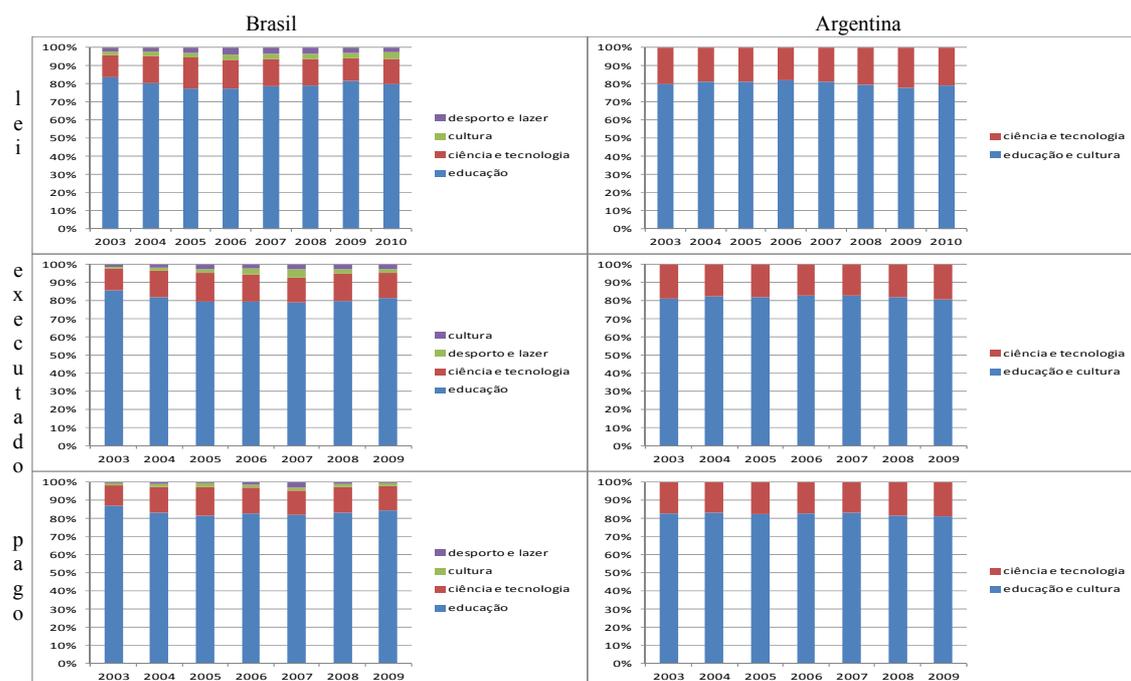


Fonte: elaboração própria

FIGURA D.4 – Brasil e Argentina: Macrotema *saúde* (ofertas)

D.5 Macrotema *educação*

Conforme a Figura D.5, compuseram o Macrotema *educação* as Funções *educação*, *ciência e tecnologia*, *cultura* e *desporto e lazer*, no Brasil, e *educação* e *cultura* e *ciência e tecnologia* na Argentina.



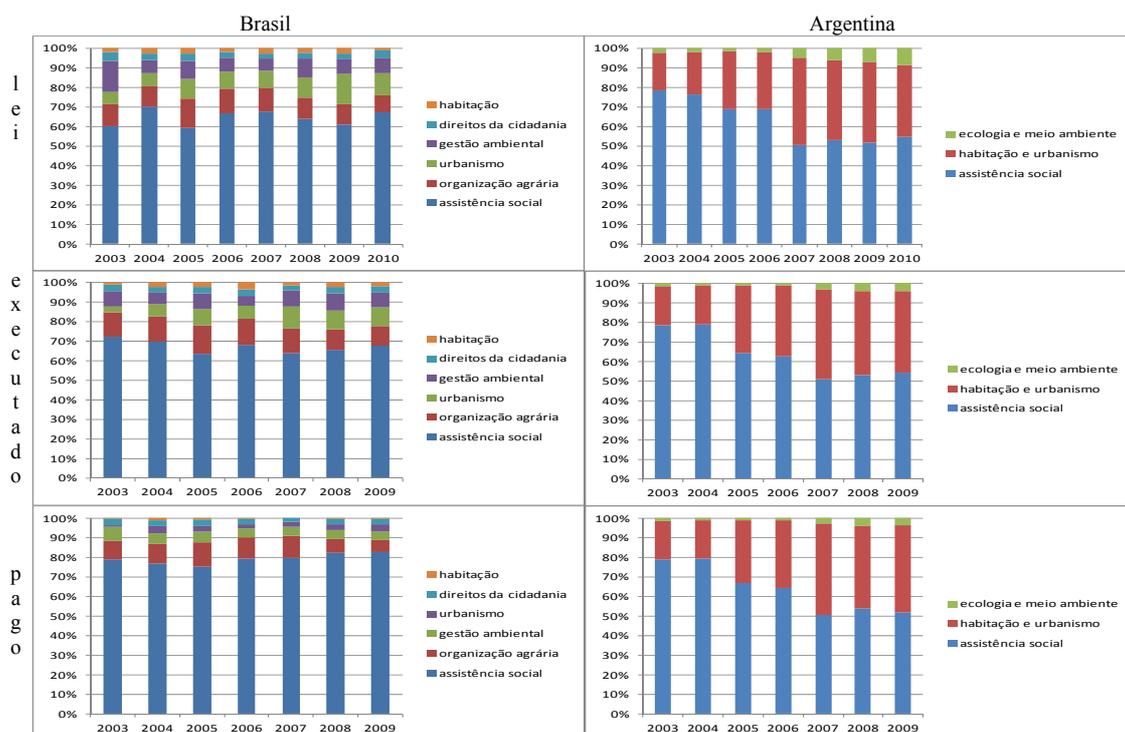
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.5 – Brasil e Argentina: Macrotema *educação* (ofertas)

Em ambos os países, em todas as etapas e anos, as Funções educação e *educação e cultura* representaram oitenta por cento do total do Macrotema.

D.6 Macrotema *direitos*

No Macrotema *direitos*, constaram as Funções *assistência social*, *organização agrária*, *urbanismo*, *gestão ambiental*, *direitos da cidadania* e *habitação*, no Brasil, e *assistência social*, *habitação e urbanismo* e *ecologia e meio ambiente* na Argentina. A Função *assistência social* absorveu mais de sessenta por cento dos gastos brasileiros nas três etapas, com exceção da lei, em 2003 e 2005, e mais de cinquenta por cento dos gastos argentinos em todas as etapas e anos.



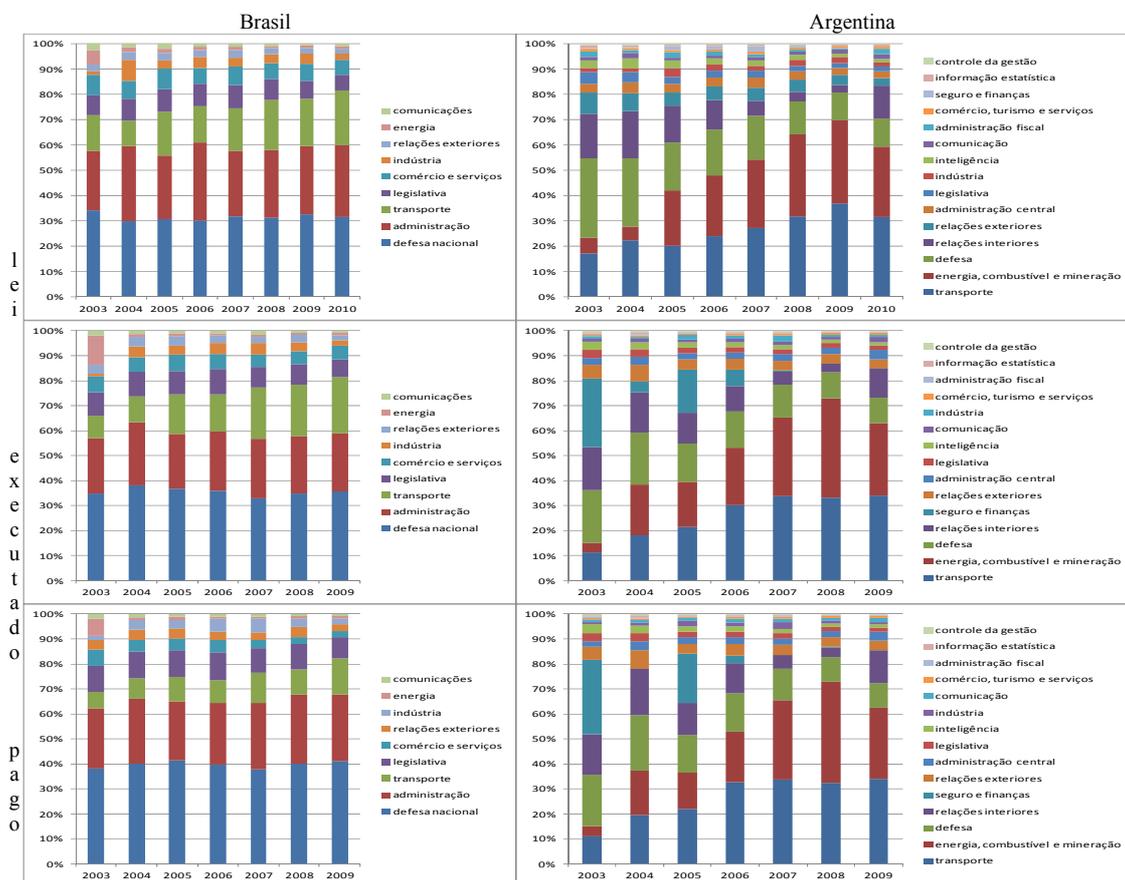
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.6 – Brasil e Argentina: Macrotema *direitos* (ofertas)

Na Argentina, a partir de 2005, aumentou de forma substancial a participação relativa da Função *habitação e urbanismo*. Ainda assim, esse aumento não alterou a condição majoritária da Função *assistência social*.

D.7 Macrotema *administração*

Conforme a Figura D.7, o Macrotema *administração* brasileiro apresentou um comportamento mais homogêneo, ao longo do período do que o congêneres argentino.



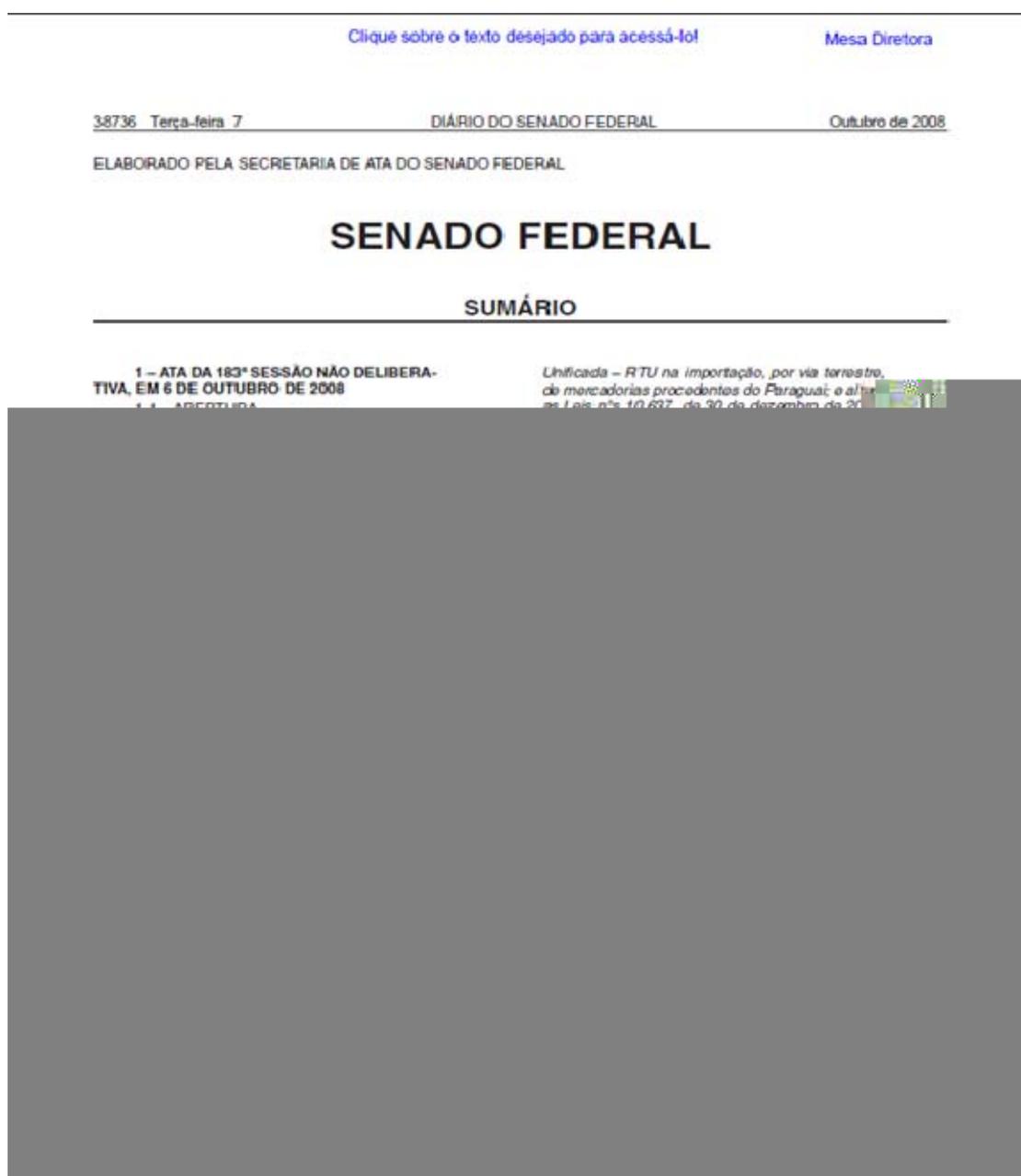
Fonte: elaboração própria

FIGURA D.7 – Brasil e Argentina: Macrotema *administração* (ofertas)

no Brasil, as Funções *defesa nacional*, *administração*, *transporte*, *legislativa*, *comércio e serviços*, *indústria*, *relações exteriores*, *energia* e *comunicações* integraram o Macrotema *administração*. Contudo, os dois primeiros abrangeram cerca de sessenta por cento dos gastos em todas as etapas e todos os anos examinados. Na Argentina, as Funções *transporte*, *energia, combustível e mineração*, *defesa*, *relações interiores*, *relações exteriores*, *administração central*, *legislativa*, *indústria*, *inteligência*, *comunicação*, *administração fiscal*, *comércio, turismo e serviços*, *seguro e finanças*, *informação estatística* e *controle da gestão* compuseram o Macrotema *administração*. As três primeiras Funções abrangeram mais de metade dos gastos, exceto em 2003, nas etapas de *executado* e *pago*, quando ocorreu o acréscimo de *relações interiores*.

APÊNDICE E – Dos registros de plenário às ofertas legislativas

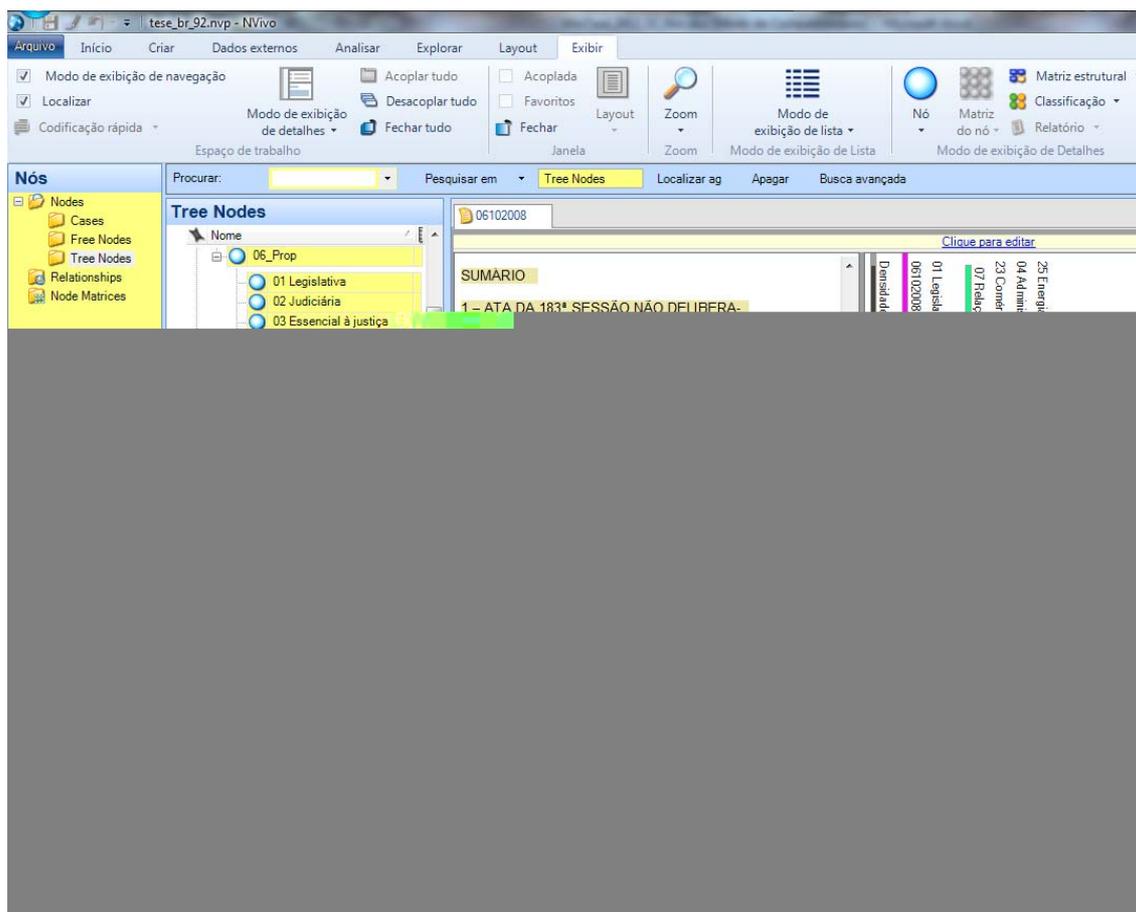
A contagem dos registros observou a identificação da página dos registros dos sumários e das atas de Plenário dos Senados brasileiro e argentino. A classificação desses registros pelas funções orçamentárias gerou as frequências. Tais saliências temáticas são comparáveis com as demandas populares e das ofertas orçamentárias. A Figura E.1 contém exemplos do formato dos conteúdos dos arquivos obtidos na internet.



Fonte: SF (2010, 2011)

FIGURA E.1 – Brasil: exemplo do sumário da ata de Plenário do Senado

A maioria dos arquivos brasileiros estava no formato *.pdf*. Os registros foram processados com o nVivo (QSR, 2010), após a importação dos arquivos em formato Word (*.rtf* ou *.doc*) e texto (*.txt*), sendo esses últimos extraídos de arquivos Acrobat (*.pdf*). A Figura E.2 ilustra a classificação dos registros de Plenário, correspondente à parte das informações da Figura E.1, com a imagem da página de trabalho do nVivo.



Fonte: elaboração própria

FIGURA E.2 – Brasil: exemplo de página de trabalho do nVivo

A maioria dos arquivos originais brasileiros foi obtida na internet. Os casos de impropriedades no Senado brasileiro foram discutidos com o Senhor Neto, que promoveu a atualização e a substituição dos arquivos na página da internet e o envio de alguns deles por correio eletrônico.

O mesmo ocorreu no Senado argentino, com a diferença que a interlocução foi com a Senhora Elisa Bianchi, do Serviço de Informática do *Honorable Senado de La Nación*. No caso do Senado argentino, adicionalmente, o Senhor Jorge Bravo, Diretor

dos Taquígrafos, facultou que se copiassem os arquivos da base original, o que conferiu mais segurança ainda aos conteúdos. Alguns dos arquivos de registro das Atas do Senado argentino estavam no formato *.wpd*, do Word Perfect, um editor de texto concorrente do Word. A conversão e a importação desses dois formatos de arquivos para o nVivo não apresentou dificuldades.

A Figura E.3 contém o Sumário e a Ata pertinentes a uma sessão ordinária do Plenário do Senado Argentino.

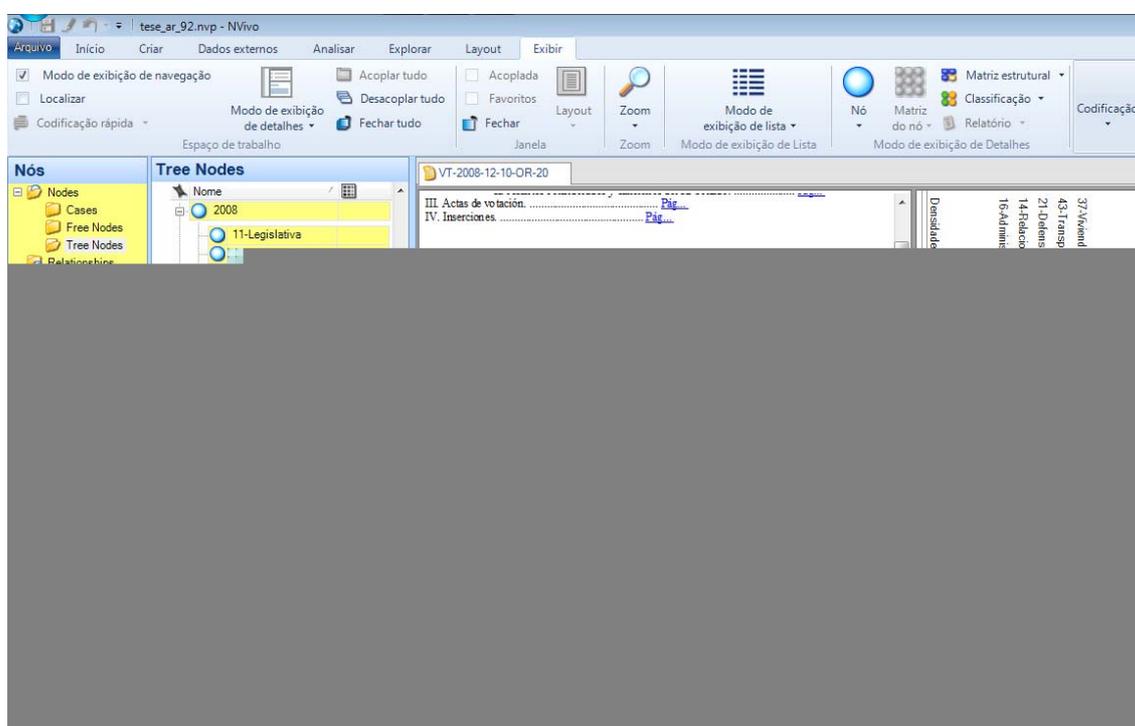
10 de diciembre de 2008	Versión provisional - Sesión Ordinaria	Pág. 9
S-4219/08:	Día Mundial de la Lucha Contra el Sida.	Pág...
S-4220/08:	“Urgencias Toxicológicas en el Uso Indebido de Drogas”.	Pág...
S-4325/08:	Reconocimiento al Ballet Hispania.	Pág...
S-4326/08:	Solicitud de medidas para localizar los restos de las personas de la tripulación oficial del avión de la fuerza aérea argentina matriculada como TC 48.	Pág...
S-4327/08:	Premio SADOSKY recibido por la universidad de la Punta, provincia del Chaco.	Pág...
S-4328/08		
y otros:	Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	Pág...
S-4242/08:	Condena de los atentados perpetrados en Bombay, India.	Pág...
S-4335/08:	XLIX Festival Nacional de Folclore de Cosquín.	Pág...
S-4320/08:	XV Fiesta Pampeana de la Caza Mayor y Menor	



Fonte: HSN (2010).

FIGURA E.3 – Argentina: exemplo da ata de Plenário do Senado

A Figura E.4 apresenta a tela de trabalho do nVivo, com as informações da Figura E.3. Nesse exemplo, a perda da formatação do arquivo Acrobat importado para o nVivo não comprometeu a classificação do texto da ata de Plenário. Infelizmente, no caso brasileiro, a importação dos arquivos no formato Acrobat para o nVivo inviabilizaria a classificação pretendida, devido ao comprometimento da formatação e da inteligibilidade dos dados. Assim, houve necessidade de usar o programa Acrobat Professional, visando à conversão de arquivos em formato *.pdf* para *.txt*, que manteve uma formatação compatível com as demandas da tese ao ser importado pelo nVivo.



Fonte: elaboração própria

FIGURA E.4 – Argentina: exemplo de página de trabalho do nVivo

Surgiu também a necessidade de revisão dos conteúdos convertidos em formato de texto, uma vez que poderiam ser excluídas informações relevantes nos arquivos em *.pdf*. Alguns documentos de ambos os Senados contêm imagens encapsuladas, que não são convertidas para *.txt* e nem importadas pelo nVivo portanto. Nesses casos, houve a inclusão manual da informação pertinente, pelo Autor da tese, nas bases de dados do nVivo, mediante menção ao ato ou ao registro pertinente.

Em algumas situações, a proteção de leitura dos documentos fez com que o texto não fosse lido e convertido corretamente. Aqui, a solução foi imprimir o texto disponível e promover a sua digitalização, para posterior leitura do conteúdo textual em programas de reconhecimento de caracteres óticos (OCR).

Alternativamente, ocorreu a digitação da identidade do registro e do tema versado, como elementos essenciais para os fins do trabalho. Assim, os registros relevantes ou, pelo menos, a indicação da sua existência e conteúdo, foram acrescentados, manualmente, aos documentos contidos na base nVivo.

A categorização dos registros nas respectivas funções observou os critérios gerais do Quadro E, discriminados por país.

brasil
01 legislativa: legislação eleitoral e relativa à representação política; mudanças nos regimentos do senado federal ou do congresso nacional; encaminhamentos de proposições, cujo resumo não é claro sobre o objeto; repercussão de matérias locais e outras não enquadradas em outros temas; homenagens ou votos de pesar a políticos ou não enquadradas em outras categorias; política cambial; relatórios da política fiscal, exceto quando o tema for dívida; gestão de pessoal do legislativo; indicações de membros em comissões; relatórios do tribunal de contas da união, quando não enquadrados em outros temas; demonstrações contábeis recebidas de fundos e entidades da administração pública federal; organizações não governamentais, quando não enquadradas em outras categorias
02 judiciária: tipificação de sanção penal, administrativa, civil ou política; questões processuais, como execução penal, elementos para a delimitação da pena ou condições ou modos para a formação das provas judiciais; conselho nacional da justiça; discussão da repercussão de decisões judiciais e manifestações (des)favoráveis; gestão de pessoal do judiciário; homenagens ou votos de pesar a membros do judiciário e instituições correlatas
03 essencial à justiça: homenagens ou votos de pesar a procuradores, defensores públicos e advogados individual ou coletivamente e instituições correlatas; delação premiada; carreiras ou das atividades advogados, procuradores e defensores públicos; ministério e defensoria públicos
04 administração: pedidos de informações aos ministérios da justiça, das cidades, da fazenda, do planejamento, orçamento e gestão, do desenvolvimento social e combate à fome e pedidos de informações não enquadrados em outras categorias; licitações; agências reguladoras não enquadradas em outras categorias; inflação; gestão de pessoal do executivo; leis orçamentárias (orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual) não enquadradas em outras categorias
05 defesa nacional: forças armadas; fronteiras, se não enquadrada em outro tema
06 segurança pública: violência; polícias municipais, estaduais ou federais; homenagens ou votos de pesar a agentes da segurança pública e instituições correlatas; acordos nacionais e internacionais sobre o tema; unificação de cadastros ligados à criminalidade
07 relações exteriores: indicação de embaixadores; viagens de autoridades ao exterior; repercussão de fatos estrangeiros ou que envolvam a comunidade internacional; referências internacionais não enquadradas em outros itens
08 assistência social: benefícios tributários, creditícios ou sob a forma de licenças, conferidos a grupos específicos;
09 previdência social: aposentadorias, pensões e outras formas de seguridade social para quem, em tese, não mais integra o mercado de trabalho
10 saúde: hospitais, remédios, protocolos de atendimento aos doentes e de enfrentamento das doenças; ministério da saúde; anvisa
11 trabalho: representações classistas, interesses corporativos
12 educação: homenagens a professores; questões ligadas aos ensinos básico, médio e superior; homenagens ou votos de pesar a professores, educadores e instituições correlatas
13 cultura: eventos comemorativos de aniversários; homenagens ou votos de pesar a artistas e religiosos ou instituições correlatas
14 direitos da cidadania: direitos da pessoa humana, relativos à raça, idade ou gênero, quando não classificadas em assistência social;
15 urbanismo: arquitetura; planejamento urbano; ministério das cidades
16 habitação: com o termo habitação; cidades
17 saneamento: água, quando não incluída na gestão ambiental;
18 gestão ambiental: desenvolvimento sustentável; transposição de rios, desmatamento; queimadas, reservas ambientais

- 19 ciência e tecnologia: avanços (bio)tecnológicos e pesquisas com possibilidade de geração de novas patentes
- 20 agricultura: saúde vegetal e animal, exceto a humana; irrigação; pesca
- 21 organização agrária: ministério do desenvolvimento agrário; mst; incra; reservas ambientais, inclusive indígenas; funai
- 22 indústria: cadeias produtivas; representações industriais, como a confederação nacional da indústria; ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior,
- 23 comércio e serviços: aplicação do código do consumidor; zonas de processamento de exportação
- 24 comunicações: referências a matérias jornalísticas, redes de mídia ou jornalistas ou comunicadores de mídia; autorização para a execução de serviços de radiodifusão comunitária e retransmissão de televisão; correios e telégrafos
- 25 energia: eletrobrás, petrobrás; petróleo, gás, gaseodutos;
- 26 transporte: infraero, transportes e tráfego terrestre, aéreo ou marítimo
- 27 desporto e lazer: homenagens ou votos de pesar a desportistas e instituições correlatas; jogos de azar tutelados pelo poder público; turismo
- 28 encargos especiais: dívida pública; títulos público; gerenciamento dos passivos; integração nacional

argentina

- 11-legislativa: *cuestión de privilegio; agenda; financiamiento de los partidos políticos*
- 12-judicial: *tribunales orales; designación de jueces (incluso de los tribunales penales); asuntos penal no incluidos en sistema penal; tribunal de juicio; derecho de defensa*
- 13-dirección superior ejecutiva: *agencias ejecutivas, como banco central; poder ejecutivo; jefe de gabinete*
- 14-relaciones exteriores: *homenajes a otros países; onu; código internacional; día mundial* 15-relaciones interiores: *traspaso de bienes ; estudio de prefactibilidad; declarar en estado de emergencia; instalación de agencias o tribunales; subsidios o incentivos locales y regionales; transferencia de un inmueble*
- 15-Relaciones Interiores
- 16-administración fiscal: *fiscales; presupuesto*
- 17-control de la gestión pública: *auditoría (quando não relacionada a outra função: se vá a el archivo; se aconseja su remisión al archivo; se hay proyecto, es de otra función); rendición de cuentas; control interno*
- 18-información y estadística básicas: *identidad; censos; registro público de banco de datos*
- 21-defensa: *promociones en las fuerzas;*
- 22-seguridad interior
- 23-sistema penal: *competencia territorial; ejecución de la pena privativa de la libertad respecto de la reinserción social de los condenados del juzgado federal; creación de tres juzgados nacionales de ejecución penal*
- 24-inteligencia
- 31-salud: *salud, hospital*
- 32-promoción y asistencia social
- 33-seguridad social:
- 34-educación y cultura: *escuelas; conmemoración; homenaje; aniversario; religión; deportes amadores; universidad; biblioteca*
- 35-ciencia y técnica: *beca otorgada a la doctora*
- 36-trabajo: *oit,*
- 37-vivienda y urbanismo
- 38-agua potable y alcantarillado: *red cloacal*
- 39-otros servicios urbanos
- 41-energía, combustibles y minería: *gas; red de alta tensión; represa hidroeléctrica; mineral; iluminación; concesiones de energía geotérmica*
- 42-comunicaciones: *telefonía;*
- 43-transporte: *obras viales; red de acceso; ruta; corredor ferroviario; ferrocarril; aerolíneas argentinas; aeropuerto; obras en la ruta; embarcaciones*
- 44-ecología y medio ambiente
- 45-agricultura: *seguro agropecuario o agrícola; agricultura, ganadería y pesca; productores rurales; aftosa; deudas de productores agropecuarios*
- 46-industria: *ajuste sectorial; cluster empresarial*
- 47-comercio, turismo y otros servicios: *patentes; derechos de autor; congresos; consumidor; política comercial externa*
- 48-seguros y finanzas: *regulación de actividades y entidades bancarias; crédito; cobranzas; comisiones por servicios prestados; tarjetas de crédito; banco de la nación argentina*
- 51-servicio de la deuda pública: *préstamos y deuda de la república; bonos de la república argentina; deuda e ganancias del banco central*

Fonte: elaboração própria

QUADRO E – Funções consolidadas de governo e macrotemas (2003-2009)

APÊNDICE F – Dos registros de plenário às ofertas legislativas

Este Apêndice identificou a composição dos macrotemas que marcaram as ofertas legislativas, mediante a contagem dos registros legislativos dos Plenários dos Senados brasileiro e argentino, no período de 2003 a 2009. Para tanto, o estudo utilizou os resultados da classificação funcional aplicada aos registros.

No Brasil, seis funções orçamentárias abrangeram quase setenta por cento dos registros. Em ordem decrescente, apareceram as Funções *legislativa* (28%) e *comunicações* (dezenove por cento), *administração* (sete por cento). Além dessas, as Funções *cultura*, *relações exteriores* e *judiciária* obtiveram cinco por cento cada.

A Função *legislativa* destacou-se no Brasil, como esperado, em razão dos incentivos institucionais ligados à conexão orçamentária. Conforme os conteúdos indicados o Apêndice E, as *comunicações* inflaram devido às autorizações para o funcionamento de rádios e retransmissoras de televisão, cujo alcance eleitoral é inequívoco, e às constantes referências a matérias jornalísticas nos discursos, especialmente, nos primeiros quatro anos do período examinado. A Função *administração* incluiu os pedidos de informações dirigidos aos ministérios, além das questões relativas à situação dos servidores públicos federais. Tal função indicou as elevadas visibilidade e participação dos legisladores na coalização governamental.

A Função *cultura* incorpora os atos honoríficos e as homenagens como forma de representação simbólica dos parlamentares. Assim, ela também remete à conexão orçamentária. As *relações exteriores* concernem às designações de autoridades diplomáticas e às menções em Plenário das situações vivenciadas por outros países e refletem as deliberações em torno das políticas externas brasileiras. Na Função *judiciária*, cabem as polêmicas em torno de decisões judiciais, as normas pertinentes aos agentes públicos que atuam no Poder Judiciário e as questões processuais. Tais questões tem como exemplo a tipificação penal e administrativa de condutas, a fixação de sanções pelo descumprimento das normas e as determinações que orientam o conjunto de atos tendentes à prestação jurisdicional.

As oito funções que abrangeram 68% dos registros do Plenário do Senado nacional argentino foram: *legislativa* (dezoito por cento); *educação e cultura* (dezessete

por cento); *relações exteriores* (oito por cento); *comércio, turismo e serviços* (seis por cento); *assistência social e judicial* (cinco por cento cada); *transporte* (quatro por cento); e *relações interiores* (três por cento).

O uso do valor absoluto ao longo dos anos subestimou a participação relativa da Função *legislativa* e superestimou a participação da *educação e cultura*. Isso decorreu da alteração que houve nos procedimentos regimentais, em que a diminuição do montante total dos registros prestigiou a primeira, mas onerou a segunda função. A deliberação em torno das políticas externas argentinas também foi tema relevante no Plenário daquele Senado na forma da Função *relações exteriores*. A Função *comércio, turismo e serviços* indicou uma forma de representação em que os parlamentares deliberam sobre questões comerciais, como patentes e direitos autorais, e divulgam os eventos de maneira convidativa para a audiência.

Na Função *assistência social*, foram deliberadas medidas de apoio a localidades e grupos sociais específicos. A Função *judicial* assemelhou-se à brasileira, enquanto transporte versa sobre todos os meios públicos de deslocamento de pessoas e coisas. A Função *relações interiores* apontou para situações locais que não demandam ações assistenciais nem configuraram uma divulgação mais incisiva para a participação nos eventos mencionados.

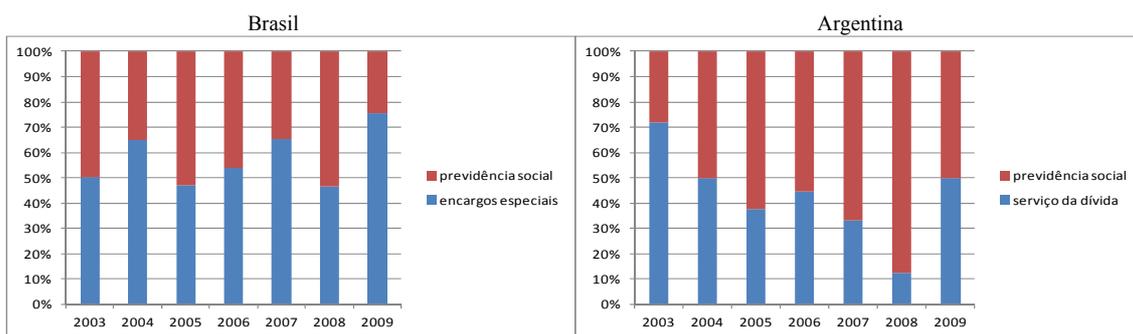
A Tabela F detalhou as quantidades ordenadas na ordem decrescente de registros das ofertas legislativas brasileiras e argentinas, discriminadas pelas funções detalhadas no Quadro C. Houve ainda a indicação da importância relativa de cada função, isto é, do percentual individual e acumulado em relação ao total.

TABELA F – Brasil e Argentina: quantidade de registros do Plenário do Senado

funções compactadas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
brasil										
senado (plenário)										
legislativa	3693	3186	4427	3546	4262	4961	4648	28723	28%	28%
comunicações	3074	3827	3589	2811	1873	1640	3041	19855	19%	47%
administração	1149	1144	1356	766	893	924	926	7158	7%	54%
cultura	652	514	860	677	774	484	1430	5391	5%	59%
relações exteriores	644	623	679	508	831	866	987	5138	5%	64%
judiciária	380	423	546	521	787	1398	702	4757	5%	69%
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
educação	272	346	475	416	740	654	397	3300	3%	72%
transporte	442	355	332	468	533	768	297	3195	3%	75%
saúde	327	283	340	429	368	548	261	2556	2%	78%
comércio e serviços	426	299	236	232	339	616	326	2474	2%	80%
gestão ambiental	243	184	384	190	312	633	230	2176	2%	82%
segurança pública	205	167	205	310	504	306	196	1893	2%	84%
trabalho	215	166	139	234	355	458	179	1746	2%	86%
direitos da cidadania	161	157	194	160	286	628	155	1741	2%	87%
agricultura	189	152	213	350	335	378	85	1702	2%	89%
assistência social	228	301	321	174	181	195	236	1636	2%	91%
encargos especiais	268	210	137	218	236	182	385	1636	2%	92%
energia	232	189	208	250	248	274	182	1583	2%	94%
essencial à justiça	86	67	146	176	345	303	148	1271	1%	95%
previdência social	266	113	155	186	126	209	125	1180	1%	96%
desporto e lazer	71	88	96	202	169	164	143	933	1%	97%
ciência e tecnologia	59	120	72	76	127	198	35	687	1%	98%
defesa nacional	46	111	94	86	121	124	63	645	1%	98%
organização agrária	105	100	139	66	74	64	67	615	1%	99%
indústria	98	111	75	88	65	101	44	582	1%	99%
habitação	24	17	38	19	77	93	44	312	0%	100%
urbanismo	27	38	39	13	7	32	38	194	0%	100%
saneamento	13	8	30	31	25	23	10	140	0%	100%
Total	13595	13299	15525	13203	14993	17224	15380	103219		
argentina										
senado (plenário)										
legislativa	229	234	220	221	227	256	196	1583	18%	18%
educação e cultura	257	458	505	107	70	59	53	1509	17%	36%
relações exteriores	106	202	184	82	27	30	18	649	8%	43%
comércio, turismo e serviços	103	198	214	26	3	7	5	556	6%	50%
assistência social	165	112	130	30	11	14	12	474	5%	55%
judicial	66	100	130	83	35	37	13	464	5%	61%
transporte	138	113	89	14	11	9	4	378	4%	65%
relações interiores	35	94	65	31	23	19	10	277	3%	68%
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
ecologia e meio ambiente	86	91	69	9	5	8	3	271	3%	71%
energia, combustível e mineração	79	101	38	21	6	4	4	253	3%	74%
agricultura	83	81	53	8	3	11	3	242	3%	77%
controle da gestão	65	35	72	17	3	4	4	200	2%	79%
saúde	59	53	43	11	9	9	14	198	2%	82%
ciência e tecnologia	32	60	61	4	4	1	4	166	2%	84%
administração central	35	38	31	29	11	5	8	157	2%	85%
comunicação	49	41	38	10	4	4	11	157	2%	87%
administração fiscal	58	42	18	9	7	10	4	148	2%	89%
segurança	41	42	40	5	7	4	6	145	2%	91%
defesa	41	38	26	13	10	9	4	141	2%	92%
trabalho	32	29	39	2	3	3	3	111	1%	94%
informação estatística	29	33	23	8	3	6	1	103	1%	95%
serviço da dívida	54	19	6	4	1	1	1	86	1%	96%
indústria	23	36	16	2	1	1		79	1%	97%
seguro e finanças	12	19	21	12	2		4	70	1%	97%
previdência social	21	19	10	5	2	7	1	65	1%	98%
água e saneamento	20	30	7	8				65	1%	99%
sistema penal	4	17	7		4	11	3	46	1%	99%
habitação e urbanismo	26	6	2	4		2		40	0%	100%
inteligência	1	2	1					4	0%	100%
serviços urbanos	2							2	0%	100%
Total	1951	2343	2158	775	492	531	389	8639		

Fonte: elaboração própria

A Figura F.1 ilustrou a composição do Macrotema *sem correspondência*.

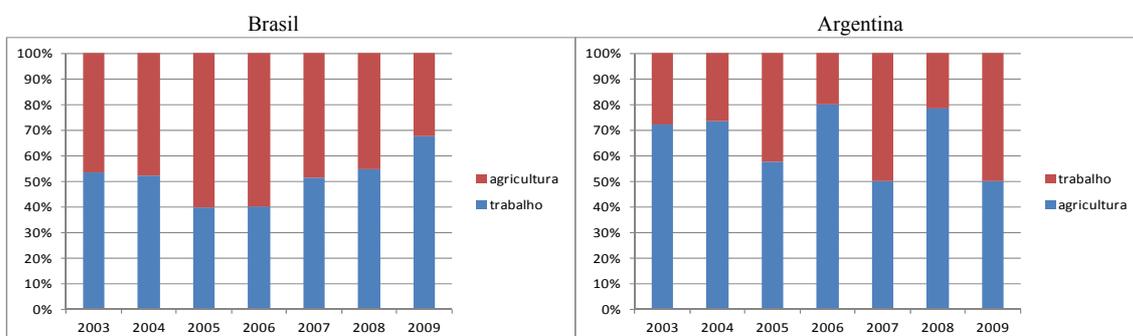


Fonte: elaboração própria

FIGURA F.1 – Brasil e Argentina: Macrotema *sem correspondência* (elite)

Nesse Macrotema, constaram as Funções *encargos especiais* e *previdência social* no Brasil e *serviço da dívida* e *previdência social* na Argentina. A Figura F.1 evidenciou os efeitos do uso da participação relativa de cada ano. Embora o número absoluto das questões relacionadas a dívida pública tivesse sido maior em ambos os países, a mudança regimental ocorrida no Plenário do Senado nacional argentino, a partir de 2006, inverteu a quantidade de registros relacionados a cada Função. Dessa maneira, a *previdência social* superou o *serviço da dívida* em quatro das sete observações realizadas.

Conforme a Figura F.2, as Funções *trabalho* e *agricultura* integraram o Macrotema *trabalho*. Embora a fome ou a produção de alimentos não fossem problemas citados pelo Latinobarômetro nem houvesse destaque para esse tema nos orçamentos brasileiro e argentino, os agricultores compuseram uma categoria profissional diferenciada. As questões agrícolas recrudesceram, no Brasil, em 2005 e 2006, quando a *agricultura* superou o *trabalho*. Na Argentina, essa inversão não ocorreu.

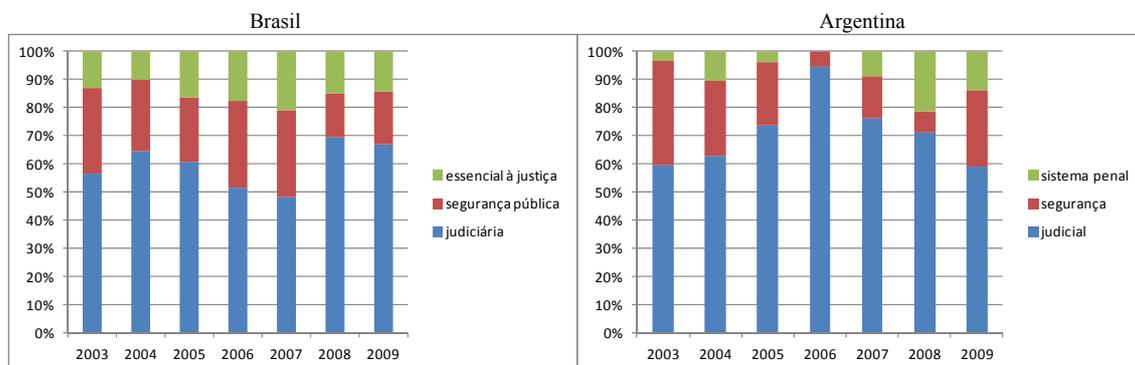


Fonte: elaboração própria

FIGURA F.2 – Brasil e Argentina: *trabalho* (elite)

Por exemplo, em 2008, a rejeição das propostas tributárias, sobre a exportação de produtos agropecuários (*retenciones*), devido ao voto de minerva contrário do Vice-Presidente da República e Presidente do Senado, Julio Cobos, (GUTIÉRREZ, 2008), simbolizou o ambiente de recrudescimento da contestação política. Ele não se afastou da Vice-Presidência nem da Presidência do Senado nacionais e, ao contrário dos antecessores, apesar da hostilidade da coalizão da então Presidenta Cristina Kirchner, eleita no final do ano anterior. Nesse ponto, o Vice-Presidente foi fiel às orientações dos produtores rurais exportadores argentinos.

Quanto à composição do Macrotema *segurança*, pela Figura F.3 destacou-se a diferença na participação relativa das instituições judiciárias. Cumpre frisar que ocorreram julgamentos públicos de vários mandatários argentinos e, nesse sentido, não houve limites à prestação jurisdicional. Vale lembrar que, em 2005, houve o julgamento do Prefeito da Cidade de Buenos Aires, seguido do seu afastamento definitivo, no ano seguinte, por questões de segurança pública. Inobstante as questões administrativas, contudo, a ênfase recaiu nos temas relativos ao Poder Judiciário.



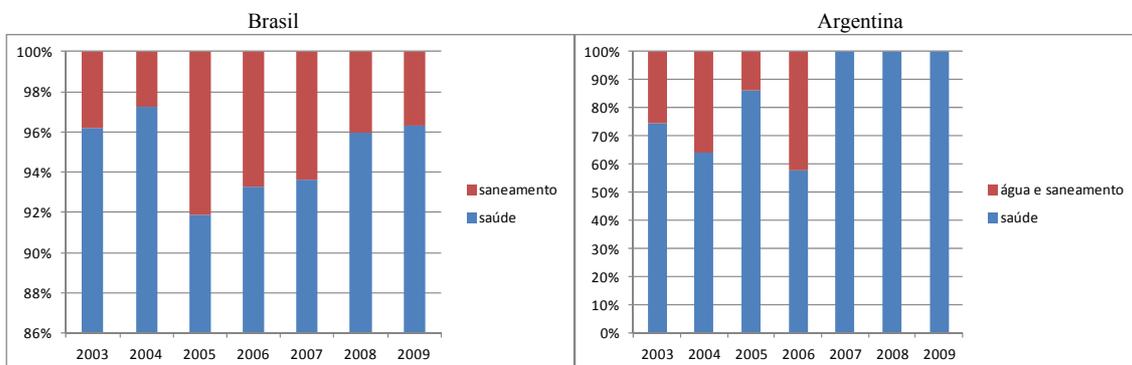
Fonte: elaboração própria

FIGURA F.3 – Brasil e Argentina: *segurança* (elite)

Após os temas específicos do Poder Judiciário, vieram os assuntos relacionados à manutenção da ordem pública na esfera administrativa. No Brasil, a persecução civil e criminal, assim como a defesa judicial dos desassistidos, completou o quadro do Macrotema, enquanto na Argentina foi a função relativa às execuções penais.

Segundo a Figura F.4, as Função *saúde* e *saneamento* integraram as demandas legislativas identificadas pelo Macrotema *saúde*. A primeira contou com mais de noventa por cento dos registros do Macrote no Brasil e entre sessenta por cento e

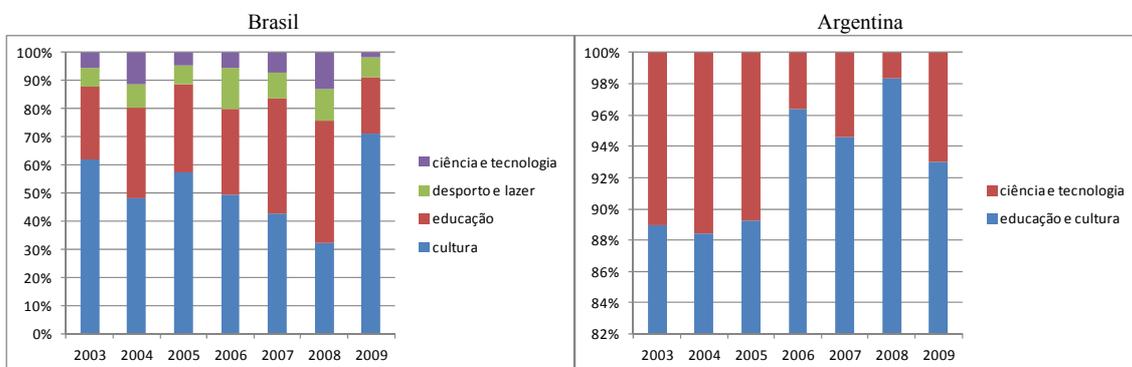
noventa por cento, entre 2003 e 2006, na Argentina. De 2007 a 2009, o Macrotema *saúde* confundiu-se com a Função argentina de mesmo nome.



Fonte: elaboração própria

FIGURA F.4 – Brasil e Argentina: *saúde* (demandas elites)

Conforme a Figura F. 5, no Brasil, as Funções *cultura*, *educação*, *desporto e lazer* e *ciência e tecnologia* integraram as ofertas do Macrotema *educação* na ordem decrescente do número total de registros contabilizados. Na Argentina, o Macrotema foi composto por *educação e cultura* e *ciência e tecnologia*.



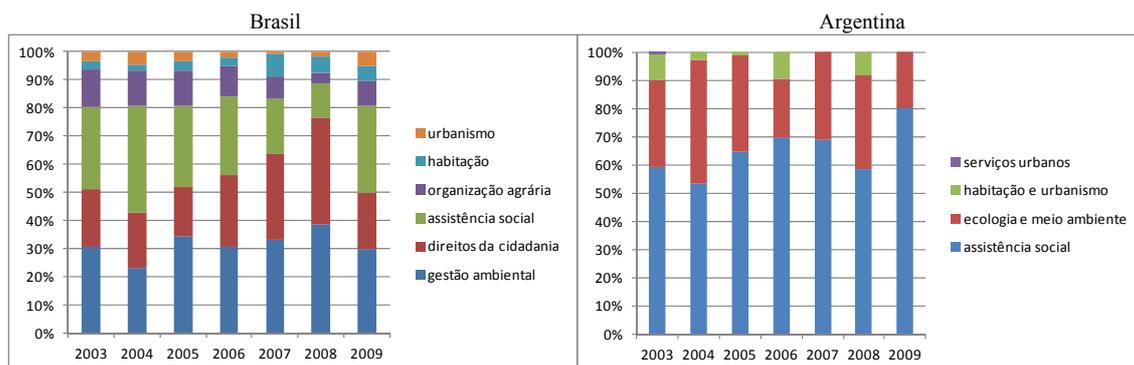
Fonte: elaboração própria

FIGURA F.5 – Brasil e Argentina: *educação* (demandas elite)

No Brasil, a Função *ciência e tecnologia* superou os dez por cento de participação no Macrotema apenas em 2004 e 2008, enquanto na Argentina ela ficou abaixo de vinte por cento apenas em 2006 e 2008. Assim, é curioso notar que essa função recrudescceu em meio à crise internacional de 2008, no Brasil, mas se retrai na Argentina. Este último comportamento é mais condizente com os períodos de incerteza. Tal diferença pode ser explicada pelas ações anticíclicas adotadas pelo Brasil, à época,

mas não pela Argentina que exercitou políticas públicas mais passivas em relação aos ciclos econômicos em curso.

Pela Figura F.6, as Funções *gestão ambiental* e *direitos de cidadania e assistência social* apresentaram os maiores números de registros entre as que integraram o Macrotema *direitos* no Brasil e na Argentina respectivamente.



Fonte: elaboração própria

FIGURA F.6 – Brasil e Argentina: *direitos* (demandas elite)

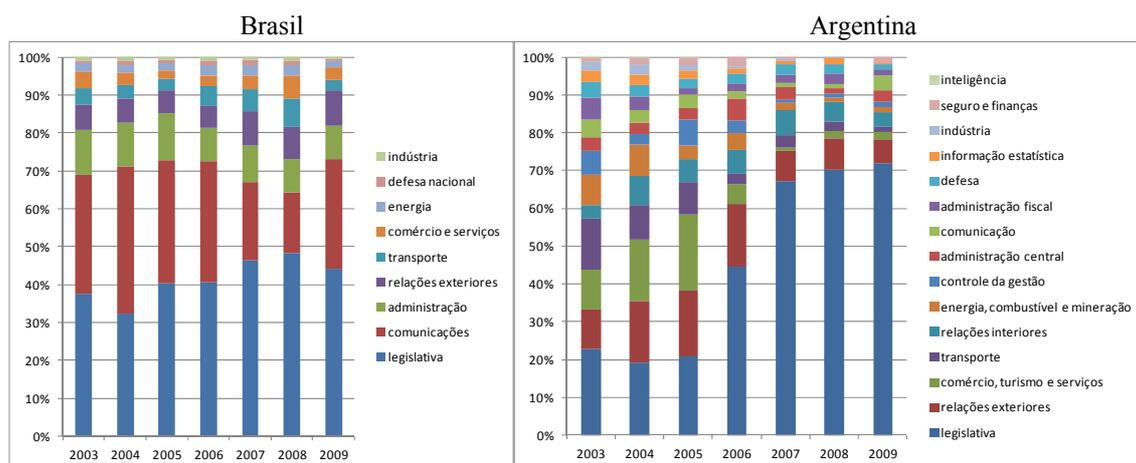
No Brasil, o Macrotema albergou ainda direitos da cidadania, *assistência social*, *organização agrária*, *habitação* e *urbanismo*. Na Argentina, apareceram também as Funções *ecologia e meio ambiente*, *habitação e urbanismo* e *serviços urbanos*. O destaque conferido em Plenário à *gestão ambiental* e aos *direitos da cidadania* no Brasil indica que os espaços legislativos do Plenário do Senado foram ocupados por temas mais polêmicos. A solução legislativa mais óbvia consistiu, na postergação de uma solução específica para o assunto, fazendo com o que as mesmas matérias retornassem à pauta por várias sessões legislativas seguidas. A permanência desses temas consistiu numa estratégia válida de diferenciação individual dos parlamentares incentivada pelas listas eleitorais abertas.

A *organização agrária*, junto com as Funções *habitação* e *urbanismo*, lida com a redistribuição de rendas no Brasil. Tal redistribuição está ligada às questões de pertença e identidade que marcam o reconhecimento judicial do Macrotema *direitos*. Em outras palavras, são temas que geram expectativas de prestações positivas da administração pública, sob pena de ação judicial contra os agentes omissos.

Na Argentina, a *assistência social* foi a temática majoritária, isto é, com a maior visibilidade relativa no domínio das ofertas legislativas desse Macrotema. Assim, temas

menos polêmicos povoaram as pautas registradas do Senado nacional argentino em comparação com o Senado brasileiro. Ademais, a prevalência da *assistência social* foi inconteste no período, ficando sempre acima de cinquenta por cento.

A Figura F.7 expressou de forma gráfica a distribuição dos registros legislativos entre as Funções que compõem o Macrotema *administração*, que arbitra os mercados, inclusive os financeiros, e realiza a representação internacional dos países.



Fonte: elaboração própria

FIGURA F.7 – Brasil e Argentina: *administração* (demandas elite)

No Brasil, no período examinado, cerca de setenta por cento dos registros desse Macrotema decorreram das Funções *legislativa* e *comunicações*. Na Argentina, ocorreu uma variação intensa na composição relativa das Funções integrantes do Macrotema *administração*. De 2003 a 2005, as Funções *legislativa*, *relações exteriores*, *comércio, turismo e serviços* e *transporte* compuseram a maioria dos registros de Plenário. Com a mudança regimental de 2006, apenas as duas primeiras funções bastaram para tanto. A partir de 2007, a Função *legislativa* manteve um patamar de setenta por cento dos registros pertinentes ao Macrotema.

A elevação relativa do patamar da Função *legislativa* argentina, no contexto dos registros de Plenário, acompanhou o recrudescimento das disputas políticas resolvidas nesse foro. Assim, os acordos partidários perderam efetividade na condução dessas disputas. Isso indica também uma maior polarização das posições políticas assumidas pelos agentes relevantes, o que aumenta o custo transacional de mobilização para mudanças (TSEBELIS, 2002).

APÊNDICE G – Comandos das Hipóteses H1 a H6

Para os testes das hipóteses, foram empregadas as regressões explicitadas nos quadros a seguir na forma de comandos do Stata (2010). A primeira variável ficou do lado esquerdo do sinal de igualdade e as demais do lado direito. A condição (*if*) afastou o Macrotema *sem correspondência*. A associação entre os dois lados ocorreu observou o paradigma (família) binomial ($f(b)$). A escala correspondeu ao ajustamento necessário no Stata para lidar com variáveis na forma de percentual ($scale(x2)$). Houve o também o ajustamento para a robustez das regressões aos erros de especificações ($vce(r)$). O acréscimo do *nolog* evitou que os resultados parciais dos testes de convergência aparecessem na tela.

A opção $exp(c2006)$ acrescentou a exposição da variável do lado esquerdo do sinal de igualdade a um controle binário ($c2006$) igual a um para $ano > 2005$. Esse controle remete aos rearranjos políticos associados ao *mensalão* no Brasil e ao afastamento do Prefeito da Cidade de Buenos Aires e à reforma regimental no Plenário do Senado argentino.

Para painéis com poucas observações no tempo, a forma desestruturada seria o melhor modelo, enquanto a autoregressão de ordem um é comumente empregada nessas situações (CAMERON; TRIVEDI, 2010). Devido aos erros de convergência, a estrutura padrão de correlação temporal desestruturada (*uns*) foi alterada para estrutura de correlação de ordem um ($c(ar1)$). Nas situações em que essa estrutura também apresentou erro de convergência, foi empregada a estrutura de equivalência para todas a distribuição (*exchangeble*). O acréscimo do controle de robustez do modelo às impropriedades de especificações permitiu a realização de inferências consideradas satisfatórias para os objetivos da tese.

O Quadro G.1 apresentou as regressões pertinentes à hipótese de vínculo maior responsividade das políticas públicas às demandas democráticas majoritárias do que às das elites. A verificação da correspondência observou o mesmo ano para todas as variáveis e as defasagens temporais de um e dois anos para a variável do lado esquerdo da igualdade.

```

eststo clear
eststo: qui      xtgee p_31 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_32 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_33 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f.p_31 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_32 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_33 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f2.p_31 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_32 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_33 c2006 p_35 p_34 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee p_11 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_12 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(exc)
eststo: qui      xtgee p_13 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f.p_11 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_12 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_13 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f2.p_11 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_12 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_13 c2006 p_15 p_14 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)

```

Fonte: elaboração própria

QUADRO G.1 – Comandos Stata: H1

No Quadro G.2, estão os comandos das regressões relativas às Hipóteses 2 a 5, versando sobre as diferenças de responsividade entre os públicos.

```

eststo clear
eststo: qui      xtgee p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f.p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f2.p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(exc)
eststo: qui      xtgee p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f.p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f.p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)
eststo clear
eststo: qui      xtgee f2.p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
eststo: qui      xtgee f2.p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19 if mt>1, f(b) scale(x2) vce(r) nolog c(ar1)
esttab *, b(2) p (2) equations(1) label mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) sca(chi2) level(10)

```

Fonte: elaboração própria

QUADRO G.2 – Comandos Stata: H2 a H5

APÊNDICE H – Comandos e parâmetros de H1 a H6 com efeitos fixos

Os resultados obtidos com efeitos fixos não conflitaram com as inferências realizadas a partir do exame dos efeitos aleatórios dos painéis. Ainda assim, poucos parâmetros substantivos apresentarem relevância a dez por cento. Essa aparente falta de responsividade dos dois sistemas políticos, segundo a análise de efeitos fixos, foi atribuída a dois conjuntos distintos de argumentos.

No plano formal, houve a aplicação de técnicas compatíveis com distribuições normais a dados cuja métrica em percentuais apontou para características não normais. Ademais, a robustez do modelo analítico empregado enviesou os resultados, visando à obtenção de intervalos de confiança mais amplos.

No plano substancial, a opção pelas variações *intra* não considerou os diferentes níveis em que elas ocorreram. Soroka e Wlezien (2010), por exemplo, enfrentaram esse argumento substantivo, levando em consideração a diferença entre as expectativas de aumento e diminuição de gastos públicos em cada tema. Tal diferença sinalizou para a intensidade da controvérsia em torno dessas expectativas e o nível em que tais variações anuais ocorreram. Soroka e Wlezien (2010) reconheceram que as variâncias em torno da tendência central influenciaram o grau de certeza das suas estimativas, mas alegaram a estabilidade temporal das preferências medianas nos três países examinados por eles.

Em outras palavras, houve o pressuposto de estabilidade institucional no seu modelo. Dessa maneira, as variações anuais utilizadas por Soroka e Wlezien (2010) incorporaram várias informações de contexto aos dados de demandas dos públicos. O foco do contexto na América Latina exigiu a revisão desse pressuposto.

Ademais, o Latinobarômetro realizou pesquisas semelhantes, sobre a satisfação com o nível de gastos nacionais e das preferências por mais ou menos gastos ou pela sua manutenção apenas em 1998. Em outras palavras, a informação sobre a satisfação dos públicos com os níveis de gastos em cada tema não esteve disponível nesta pesquisa. Assim, a ausência da informação do grau de controvérsia incorporada à variação anual pode ter contribuído para a aparente falta de relevância da responsividade democrática das demandas apurada por efeitos fixos.

Apesar dessas restrições, os procedimentos adotados e os resultados obtidos por efeitos fixos foram também apresentados para fins de comparação.

A estimação de parâmetros consistentes com o modelo de efeitos fixos empregou a primeira diferença entre as variáveis, que tem a vantagem da exigência de pressupostos menos rigorosos de exogeneidade (CAMERON; TRIVEDI, 2010). A importância dessa característica para os modelos dinâmicos, aliada à possibilidade de os resíduos não serem uniformemente distribuídos, favoreceu o emprego dessa técnica. Dessa maneira, diminuíram os empecilhos da correlação entre os valores futuros das variáveis do lado direito do sinal de igualdade das regressões e os respectivos resíduos.

O cômputo da primeira diferença utilizou o comando padrão de regressão (*regress* ou *reg*), seguido dos operadores de série temporal do Stata (2010): *d*. Não existiu uma opção para esse cômputo no comando *xtreg*. Como todas as variáveis do lado direito do sinal de igualdade da regressão variaram no tempo, houve a possibilidade de cálculo de todos os parâmetros.

A condição *if* excluiu o Macrotema *nda*, relativo à saída do modelo de responsividade. A opção *hc3*, empregada na estimativa da matriz de variância-covariância (*vce*), assegurou a maior robustez possível dos erros-padrões, inclusive em face de heterocedasticidade (STATA, 2010) e amostras com poucas observações (CAMERON; TRIVEDI, 2010). A opção *noconstant* evitou que a presença de um intercepto induzisse a presença de alguma tendência temporal.

O Quadro H.1 apresentou as equações pertinentes à responsividade das ofertas legislativas e orçamentárias às demandas nacionais no Brasil e na Argentina.

Os parâmetros e o níveis de significância (*p*) resultantes das regressões do Quadro H.1 constaram da Tabela H.1. Além deles, a Tabela H.1 indicou o número de *observações*, o grau relativo de ajustamento geral da equação (*r*²) e a eficiência relativa no uso das informações disponíveis (*aic*). As regressões apresentaram as variáveis de mesmo ano e com defasagem de um e dois anos no lado esquerdo do sinal de igualdade. Quanto maior o *r*², mais a variação do lado esquerdo foi explicada pelas variações do lado direito. Quanto menor o valor de *aic*, melhor terá sido o balanço entre as variáveis, ou seja, menos informações foram perdidas e mais eficiente foi o modelo.

Assim, no caso do Brasil, os únicos parâmetros significativos a dez por cento foram os controles de ano maior do que 2005 e *senado*, mas com sinal negativo, ou seja, em sentido contrário ao esperado da responsividade democrática.

Na Argentina, o parâmetro da responsividade da *lei* às demandas populares nacionais majoritárias foi significativo e positivo, como esperado dessa forma de responsividade democrática, mas apenas quando houve defasagem de um ano. A *lei* foi mais responsiva ainda ao *senado*, quando a defasagem aumentou para dois anos. Dessa maneira, a capacidade de apropriação das elites argentinas mostrou-se superior à da população. Contudo, nenhuma das situações persistiu relevante no executado e no pago, indicando a falta de desdobramentos dessas promessas de solução diferida.

```

eststo clear
eststo: qui reg d.( p_31 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( p_32 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( p_33 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f.p_31 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_32 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_33 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_31 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_32 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_33 c2006 p_35 p_34 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( p_11 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( p_12 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( p_13 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f.p_11 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_12 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_13 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_11 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_12 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_13 c2006 p_15 p_14 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

```

Fonte: elaboração própria

QUADRO H.1 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas nacionais majoritárias e da elite (efeitos fixos)

Nesse sentido, os resultados da Tabela H.1, com efeitos fixos, concordaram parcialmente com dos da Tabela 4.1, com efeitos aleatórios. Tal concordância ocorreu

nos indícios de reponsividade democrática das ofertas orçamentárias e financeiras argentinas às demandas majoritárias no âmbito da lei com um ano de defasagem.

TABELA H.1 – Brasil e Argentina: responsividade das ofertas a demandas nacionais majoritárias e da elite (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	lei	executado	pago	lei	executado	pago
t						
d.ano>2005	0,001**	0,003****	0,003****	0,001	-0,01	-0,001
p	0,048	0	0	0,768	0,414	0,844
d.público						
majoritário	-0,002	-0,011	-0,01	0,047	0,014	0,048
p	0,89	0,23	0,23	[0,042,0,052]	0,227	0,795
d.senado	-0,006	-0,007	0,006	-0,009	0,042	-0,047
p	0,821	0,769	0,762	0,87	0,632	0,382
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,013	0,146	0,17	0,053	0,111	0,056
aic	281,176	304,688	317,266	200,456	207,004	193,943
t+1						
d.ano>2005	0,005****	0,005****	0,003****	-0,009	0,004	-0,009
p	0	0	0	0,334	0,427	0,493
d.público						
majoritário	0,004	0,011	0,009	0,074*	0,005	0,026
p	0,718	0,26	0,3	0,094	0,831	0,667
d.senado	0,014	-0,026	-0,007	0,032	0,09	0,092
p	0,677	0,32	0,728	0,634	0,157	0,446
observações	36	30	30	36	30	30
r2	0,255	0,455	0,26	0,239	0,115	0,148
aic	296,099	270,281	272,201	217,539	174,491	162,295
t+2						
d.ano>2005	0,008****	0,002****	0,003****	0,001	-0,001	0,003
p	0	0,001	0,005	0,895	0,821	0,509
d.público						
majoritário	0,003	-0,008	-0,007	0,003	0,028	-0,009
p	0,814	0,523	0,47	0,903	0,304	0,798
d.senado	-0,045*	-0,01	0,007	0,123**	0,034	0,081
p	0,067	0,798	0,847	0,019	0,671	0,278
observações	30	24	24	30	24	24
r2	0,612	0,147	0,219	0,23	0,038	0,073
aic	261,232	200,622	212,962	186,032	132,57	128,252

Fonte: elaboração própria

No Quadro H.2, constaram os comandos das regressões relativas à responsividade das demandas populares nacionais às ofertas legislativas e orçamentárias do mesmo ano ou de até dois anos antes.

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f.p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f.p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f2.p_31 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f2.p_32 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f2.p_33 c2006 p_36 p_37 p_38 p_39) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f.p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f.p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f2.p_11 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f2.p_12 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f2.p_13 c2006 p_16 p_17 p_18 p_19) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("lei" "executado" "pago") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10)
r2 aic

```

Fonte: elaboração própria

QUADRO H.2 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas de aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino (efeitos fixos)

A Tabela H.2, com a responsividade das ofertas de políticas pública orçamentárias e financeiras aos seguintes públicos: que *aprovou gestão*, em *boa situação econômica*, com escolaridade superior e do gênero masculino.

No Brasil, o exame com base nos efeitos fixos resultou em parâmetros de responsividade das ofertas orçamentárias e financeiras irrelevantes a dez por cento para todos os públicos examinados. Entretanto, o controle do ano maior do que 2005 apresentou relevância em todas as situações examinadas, exceto para a *lei*, quando todos os dados foram do mesmo ano. Interessa notar que, com defasagem temporal, o *r2* brasileiro superou o argentino. Isso evidenciou maior congruência das agendas.

Na Argentina, o único parâmetro significativo foi da responsividade não democrática do público *masculino*, a cinco por cento, com defasagem de um ano nos dados do *pago*. Esse resultado foi coerente com os obtidos pela estimação de efeitos

aleatórios. As carências informacionais de seis das nove regressões realizadas também foram coerente com os resultados das regressões apresentados no quarto capítulo.

TABELA H.2 – Brasil e Argentina: parâmetros de responsividade das ofertas aos públicos aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	lei	executado	pago	lei	executado	pago
t						
d.ano>2005	0,001	0,003***	0,003***	0,001	-0,01	0
p	0,228	0,002	0,002	0,902	0,392	0,939
d.aprovou gestão	-0,228	-0,002	-0,002	-0,902	-0,392	-0,939
p	0,301	0,322	0,269	0,854	0,107	0,447
d.boa situação	-0,054	0,04	0,028	-0,071	-0,115	-0,042
p	0,404	0,441	0,517	0,58	0,3	0,712
d.escolaridade superior	0,004	-0,011	-0,001	-0,039	0,097	-0,036
p	0,843	0,432	0,906	0,493	0,105	0,562
d.masculino	0,001	0,001	0	0,189	-0,171	0,232
p	0,991	0,974	0,991	0,313	0,103	0,177
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,043	0,174	0,195	0,113	0,199	0,107
aic	-278,278	-301,9	-314,392	-198,811	-206,749	-191,955
t+1						
d.ano>2005	0,005****	0,004****	0,003****	-0,009	0,004	-0,01
p	0	0,001	0,001	0,343	0,547	0,486
d.aprovou gestão	-0,022	0,017	0,035	0,048	-0,085	0,273
p	0,667	0,677	0,35	0,686	0,241	0,183
d.boa situação	0,018	-0,023	-0,04	0,024	0,147	-0,086
p	0,78	0,672	0,415	0,817	0,335	0,662
d.escolaridade superior	-0,01	0,008	0,009	0,045	-0,087	0,099
p	0,631	0,564	0,465	0,403	0,175	0,195
d.masculino	0,016	0,008	0,01	-0,05	0,035	-0,250**
p	0,806	0,834	0,777	0,595	0,669	0,036
observações	36	30	30	36	30	30
r2	0,264	0,438	0,283	0,222	0,08	0,214
aic	-292,509	-265,357	-269,132	-212,731	-169,314	-160,686
t+2						
d.ano>2005	0,008****	0,002**	0,003***	0	-0,001	0,003
p	0	0,013	0,008	0,999	0,745	0,575
d.aprovou gestão	0,009	0,013	0	0,093	-0,094	-0,172
p	0,823	0,757	0,991	0,567	0,645	0,348
d.boa situação	0,014	-0,009	0,015	0,036	0,008	0,139
p	0,815	0,896	0,791	0,835	0,962	0,541
d.escolaridade superior	-0,001	0,001	-0,01	-0,012	-0,083	-0,11
p	0,933	0,952	0,548	0,863	0,392	0,116
d.masculino	-0,021	-0,011	-0,009	-0,1	0,213	0,142
p	0,534	0,786	0,77	0,23	0,335	0,188
observações	30	24	24	30	24	24
r2	0,577	0,154	0,241	0,046	0,132	0,091
aic	-254,606	-196,8	-209,645	-175,609	-131,039	-124,71

Fonte: elaboração própria

O Quadro H.3 apresentou os comandos das regressões relativas à responsividade democrática das preferências dos diversos públicos ao perfil dos gastos do mesmo ano e de um e dois anos antes.

brasil

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_35 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_35 c2006 p_32) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_35 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant

```



```

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_38 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_38 c2006 p_32 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(f.p_38 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("escolaridade superior" "escolaridade superior" "escolaridade superior") star
(* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f2.p_38 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_38 c2006 p_32 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_38 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("escolaridade superior" "escolaridade superior" "escolaridade superior") star
(* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_39 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_39 c2006 p_32 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_39 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_39 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_39 c2006 p_32 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_39 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_39 c2006 p_31) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_39 c2006 p_32 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_39 c2006 p_33) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

```

argentina

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_15 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_15 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_15 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("majoritário" "majoritário" "majoritário") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_15 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_15 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_15 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("majoritário" "majoritário" "majoritário") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_15 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_15 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_15 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("majoritário" "majoritário" "majoritário") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_34 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_34 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_34 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("senado" "senado" "senado") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001)
level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_34 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_34 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_34 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("senado" "senado" "senado") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001)
level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_34 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_34 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_34 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("senado" "senado" "senado") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001)
level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_16 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_16 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_16 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("aprovou gestão" "aprovou gestão" "aprovou gestão") star (* 0.10 ** 0.05
*** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear

```

```

eststo: qui reg d.(f.p_16 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_16 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_16 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("aprovou gestão" "aprovou gestão" "aprovou gestão") star (* 0.10 ** 0.05
*** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_16 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_16 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_16 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("aprovou gestão" "aprovou gestão" "aprovou gestão") star (* 0.10 ** 0.05
*** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_17 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_17 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_17 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("boa situação econômica" "boa situação econômica" "boa situação
econômica") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_17 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_17 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_17 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("boa situação econômica" "boa situação econômica" "boa situação
econômica") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_17 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_17 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_17 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("boa situação econômica" "boa situação econômica" "boa situação
econômica") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_18 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_18 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_18 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("escolaridade superior" "escolaridade superior" "escolaridade superior") star
(* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_18 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_18 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_18 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("escolaridade superior" "escolaridade superior" "escolaridade superior") star
(* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_18 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_18 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_18 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("escolaridade superior" "escolaridade superior" "escolaridade superior") star
(* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 **** 0.001) level(10) r2 aic

```

```

eststo clear
eststo: qui reg d.(p_19 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_19 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.(p_19 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.(f.p_19 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_19 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f.p_19 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

eststo clear
eststo: qui reg d.( f2.p_19 c2006 p_11) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_19 c2006 p_12 ) if mt>1, vce(hc3) noconstant
eststo: qui reg d.( f2.p_19 c2006 p_13) if mt>1, vce(hc3) noconstant
esttab *, b(3) p(3) equations(1) label noconstant mti ("masculino" "masculino" "masculino") star (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01 ****
0.001) level(10) r2 aic

```

Fonte: elaboração própria

QUADRO H.3 – Comandos Stata: responsividade das ofertas às demandas majoritárias

Dessa maneira, as Tabelas H.3 a H.8 apresentaram os resultados obtidos com as regressões explicitadas no Quadro H.3, mediante análise dos efeitos fixos dos painéis de dados. Novamente, tais resultados não conflitaram com os parâmetros obtidos nas Tabelas 4.3 a 4.8, baseados na análise dos efeitos aleatórios dos mesmos dados. As diferenças surgiram, na falta de relevância dos parâmetros e nas numerosas carências informacionais também das relações entre os dados brasileiros além dos argentinos (r^2).

TABELA H.3 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público majoritário às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	majoritário	majoritário	majoritário	majoritário	majoritário	majoritário
t						
d.ano>2005	-0,002	0,007	0,008	0,018	0,024	0,019
p	0,94	0,78	0,735	0,592	0,553	0,543
d.lei	-0,29			1,065		
p	0,894			0,299		
d.executado		-3,223			0,442	
p		0,145			0,853	
d.pago			-4,013			0,875
p			0,166			0,223
observações	36	36	36	36	36	36
r²	0,001	0,037	0,04	0,063	0,021	0,053
aic	-101,725	-103,041	-103,173	-89,664	-88,088	-89,315
t+1						
d.ano>2005	0,009	0,007	0,007	0,001	0,014	0,001
p	0,774	0,83	0,82	0,973	0,744	0,99
d.lei	-0,088			-0,437		
p	0,946			0,503		
d.executado		0,813			1,342	
p		0,946			0,503	
d.pago			0,713			0,123
p			0,835			0,831
observações	30	30	30	30	30	30
r²	0,005	0,008	0,006	0,01	0,086	0,001
aic	-82,708	-82,777	-82,743	-76,256	-78,649	-75,986
t+2						
d.ano>2005	-0,007	-0,004	-0,004	0,001	0,007	0,003
p	0,809	0,885	0,887	0,981	0,865	0,944
d.lei	0,679			0,995		
p	0,717			0,414		
d.executado		-0,678			0,393	
p		0,823			0,619	
d.pago		-0,686				0,529
p		0,893			0,703	0,893
observações	24	24	24	24	24	24
r²	0,006	0,006	0,005	0,051	0,008	0,02
aic	-70,576	-70,571	-70,55	-58,322	-57,275	-57,56

Fonte: elaboração própria

**TABELA H.4 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público
senado às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)**

responsividade	Brasil			Argentina		
	senado	senado	senado	senado	senado	senado
t						
d.ano>2005	-0,002	-0,001	-0,004	-0,002	0	-0,002
p	0,886	0,955	0,779	0,861	0,978	0,884
d.lei	-0,206			0,095		
p	0,823			0,832		
d.executado		-0,426			0,166	
p		0,799			0,706	
d.pago			0,638			-0,324
p			0,728			0,104
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,002	0,003	0,005	0,003	0,007	0,034
aic	-152,174	-152,227	-152,282	-152,219	-152,343	-153,338
t+1						
d.ano>2005	0,001	0	0,002	0,002	-0,003	0,001
p	0,96	0,973	0,861	0,911	0,832	0,936
d.lei	0,334			-0,226		
p	0,872			0,684		
d.executado		0,21			-0,431	
p		0,883			0,112	
d.pago			-0,526			-0,13
p			0,765			0,806
observações	30	30	30	30	30	30
r2	0,003	0,001	0,003	0,012	0,04	0,005
aic	-121,174	-121,103	-121,157	-121,45	-122,306	-121,243
t+2						
d.ano>2005	-0,001	-0,004	-0,002	0,001	-0,004	0
p	0,913	0,778	0,865	0,938	0,69	0,99
d.lei	1,17			-0,279		
p	0,647			0,698		
d.executado		1,487			-0,438	
p		0,682			0,492	
d.pago			0,994			0,347
p			0,794			0,554
observações	24	24	24	24	24	24
r2	0,018	0,026	0,007	0,017	0,042	0,036
aic	-92,513	-92,719	-92,255	-92,495	-93,119	-92,969

Fonte: elaboração própria

TABELA H.5 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público apoiou gestão às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)

responsividade e	Brasil			Argentina		
	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão	aprovou gestão
t						
d.ano>2005	0,001	0,01	0,012	0,021	0,028	0,023
p	0,984	0,711	0,661	0,57	0,532	0,537
d.lei	-0,073			0,887		
p	0,971			0,363		
d.executado		-3,463			0,501	
p		0,119			0,822	
d.pago			-4,394			0,649
p			0,118			0,375
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0	0,042	0,048	0,059	0,031	0,046
aic	-101,57	-103,109	-103,329	-93,951	-92,883	-93,435
t+1						
d.ano>2005	0,007	0,004	0,005	-0,001	0,009	-0,002
p	0,823	0,893	0,877	0,985	0,821	0,965
d.lei	0,023			-0,485		
p	0,985			0,385		
d.executado		0,927			1,075	
p		0,74			0,159	
d.pago			0,745			0,009
p			0,827			0,986
observações	30	30	30	30	30	30
r2	0,003	0,006	0,004	0,014	0,062	0
aic	-82,49	-82,58	-82,529	-79,753	-81,243	-79,336
t+2						
d.ano>2005	-0,005	-0,005	-0,006	0	0,004	0,002
p	0,822	0,845	0,833	0,987	0,903	0,959
d.lei	0,552			1,163		
p	0,775			0,286		
d.executado		0,053			0,202	
p		0,987			0,801	
d.pago			0,349			0,759
p			0,948			0,576
observações	24	24	24	24	24	24
r2	0,004	0,002	0,003	0,079	0,003	0,046
aic	-73,457	-73,414	-73,423	-62,291	-60,384	-61,46

Fonte: elaboração própria

TABELA H.6 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público *boa situação econômica* às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	boa situação					
t						
d.ano>2005	-0,005	0,005	0,006	0,016	0,021	0,018
p	0,882	0,862	0,837	0,635	0,612	0,6
d.lei	-0,759			0,818		
p	0,767			0,492		
d.executado		-3,768			0,296	
p		0,147			0,906	
d.pago			-4,4			0,676
p			0,203			0,451
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,003	0,032	0,031	0,037	0,013	0,032
aic	-84,928	-85,983	-85,943	-85,742	-84,867	-85,567
t+1						
d.ano>2005	0,01	0,006	0,006	0,003	0,014	0,001
p	0,807	0,885	0,888	0,95	0,739	0,973
d.lei	-0,156			-0,602		
p	0,918			0,431		
d.executado		1,387			1,272	
p		0,673			0,2	
d.pago			1,544			0,081
p			0,72			0,898
observações	30	30	30	30	30	30
r2	0,004	0,008	0,007	0,017	0,07	0,001
aic	-68,439	-68,563	-68,542	-73,586	-75,243	-73,077
t+2						
d.ano>2005	-0,005	0	0	-0,001	0,004	0,001
p	0,868	0,997	0,993	0,982	0,914	0,983
d.lei	0,582			0,869		
p	0,773			0,511		
d.executado		-1,536			0,346	
p		0,665			0,694	
d.pago			-1,806			0,32
p			0,764			0,834
observações	24	24	24	24	24	24
r2	0,003	0,009	0,008	0,036	0,006	0,007
aic	-61,871	-62,032	-62,001	-56,539	-55,796	-55,821

Fonte: elaboração própria

TABELA H.7 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público escolaridade superior às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	escolaridade superior					
t						
d.ano>2005	0,003	0,018	0,013	0,015	0,025	0,017
p	0,947	0,665	0,755	0,664	0,592	0,621
d.lei	-1,178			0,915		
p	0,724			0,472		
d.executado		-5,807			0,797	
p		0,162			0,799	
d.pago			-4,432			0,786
p			0,423			0,408
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,003	0,039	0,016	0,031	0,022	0,028
aic	-61,617	-62,932	-62,089	-73,602	-73,264	-73,504
t+1						
d.ano>2005	0,001	-0,006	-0,003	0,005	0,016	0,003
p	0,984	0,916	0,954	0,908	0,703	0,945
d.lei	0,527			-1,135*		
p	0,823			0,094		
d.executado		2,814			1,337	
p		0,465			0,202	
d.pago			1,941			-0,44
p			0,699			0,507
observações	30	30	30	30	30	30
r2	0,001	0,009	0,003	0,051	0,065	0,01
aic	-49,688	-49,949	-49,758	-69,141	-69,566	-67,874
t+2						
d.ano>2005	-0,004	-0,001	-0,004	0,002	0,001	0,004
p	0,938	0,983	0,943	0,966	0,976	0,927
d.lei	-2,657			1,291		
p	0,421			0,353		
d.executado		-2,135			-0,294	
p		0,679			0,731	
d.pago			-1,236			0,939
p			0,883			0,501
observações	24	24	24	24	24	24
r2	0,012	0,008	0,003	0,075	0,005	0,055
aic	-41,357	-41,248	-41,125	-55,753	-54	-55,237

Fonte: elaboração própria

TABELA H.8 – Brasil e Argentina: responsividade das demandas do público masculino às ofertas orçamentárias e financeiras (efeitos fixos)

responsividade	Brasil			Argentina		
	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino	masculino
t						
d.ano>2005	0,001	0,009	0,011	0,018	0,022	0,02
p	0,973	0,681	0,635	0,545	0,541	0,48
d.lei	-0,597			1,228		
p	0,81			0,145		
d.executado		-3,312			0,144	
p		0,223			0,949	
d.pago			-4,103			1,029
p			0,226			0,103
observações	36	36	36	36	36	36
r2	0,002	0,028	0,031	0,077	0,015	0,067
aic	-90,712	-91,684	-91,775	-88,564	-86,251	-88,195
t+1						
d.ano>2005	0,009	0,006	0,006	-0,002	0,012	-0,003
p	0,798	0,859	0,865	0,963	0,794	0,953
d.lei	-0,076			-0,263		
p	0,955			0,658		
d.executado		0,994			1,477**	
p		0,955			0,658	
d.pago			1,182			0,085
p			0,733			0,873
observações	30	30	30	30	30	30
r2	0,004	0,007	0,006	0,004	0,1	0,001
aic	-74,407	-74,486	-74,482	-74,918	-77,977	-74,827
t+2						
d.ano>2005	-0,009	-0,006	-0,005	0,001	0,007	0,003
p	0,758	0,843	0,881	0,983	0,859	0,949
d.lei	1,038			1,018		
p	0,582			0,411		
d.executado		-0,704			0,454	
p		0,773			0,531	
d.pago			-1,257			0,716
p			0,762			0,618
observações	24	24	24	24	24	24
r2	0,011	0,008	0,01	0,052	0,011	0,036
aic	-68,96	-68,886	-68,936	-57,929	-56,906	-57,516

Fonte: elaboração própria

ANEXO A – Codificações das variáveis dos painéis

```

país
país

type: numeric (byte)
label: país
range: [1,3] units: 1
unique values: 2 missing .: 0/1008

tabulation: Freq. Numeric Label
              504      1 argentina
              504      3 brasil

-----

etapa
etapa

type: numeric (byte)
label: etapa
range: [1,9] units: 1
unique values: 9 missing .: 0/1008

tabulation: Freq. Numeric Label
              112      1 lei
              112      2 executado
              112      3 pago
              112      4 senado
              112      5 público majoritário
              112      6 aprovou gestão
              112      7 boa situação econômica
              112      8 escolaridade superior
              112      9 masculino

-----

mt
macrotema

type: numeric (long)
label: macrotema
range: [1,7] units: 1
unique values: 7 missing .: 0/1008

tabulation: Freq. Numeric Label
              144      1 excluído
              144      2 trabalho
              144      3 segurança
              144      4 saúde
              144      5 educação
              144      6 direitos
              144      7 administração

-----

ano
ano

type: numeric yearly date (int)
range: [2003,2010] units: 1
or equivalently: [2003,2010] units: years
unique values: 8 missing .: 0/1008

tabulation: Freq. Value
              126 2003 2003
              126 2004 2004
              126 2005 2005
              126 2006 2006
              126 2007 2007
              126 2008 2008
              126 2009 2009
              126 2010 2010

-----

c2006
ano>2005

type: numeric (double)
range: [0,1] units: 1
unique values: 2 missing .: 0/1008

tabulation: Freq. Value
              378 0
              630 1

-----

_
em nível

type: numeric (double)
range: [0,1800050] units: 1
unique values: 577 missing .: 112/1008

mean: 39843,2
std. dev: 193907

percentiles: 10% 25% 50% 75% 90%
              22 52 182,5 11323 45033

-----

P_
%

type: numeric (double)
range: [0, ,90066727] units: 1,000e-11
unique values: 872 missing .: 112/1008

mean: ,142857
std. dev: ,171579

percentiles: 10% 25% 50% 75% 90%
              ,01982 ,036692 ,080683 ,181692 ,337955

```

Fonte: Stata (2010)