



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CAMPUS V – JOÃO PESSOA – PB  
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAULO FELIPE COSTA

**DUST OF IDEAS IN THE WIND**

*ou Como pequenos grãos de idéias se propagam:*

*O impacto do ambiente internacional e as pressões internas sobre o padrão na oferta de políticas públicas no Brasil e na Colômbia*

João Pessoa, PB

2011

**SAULO FELIPE COSTA**

**DUST OF IDEAS IN THE WIND**

*ou Como pequenos grãos de idéias se propagam:*

*O impacto do ambiente internacional e as pressões internas sobre o padrão na oferta de políticas públicas no Brasil e na Colômbia*

Dissertação apresentada ao Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez

**João Pessoa, PB  
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

C837d Costa, Saulo Felipe.  
Dust of ideas in the wind ou como grão de idéias se propagam:  
o impacto do ambiente internacional e as pressões internas sobre o  
padrão na oferta de políticas públicas no Brasil e na Colômbia /  
Saulo Felipe Costa. – 2011.  
133f. : il.

Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e  
Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais,  
2011.  
“Orientação: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez”.

1. Relações Internacionais. 2. Teoria dos Jogos de Dois Níveis.  
3. Gastos Públicos. I. Título.

21. ed. CDD 338.9

SAULO FELIPE COSTA

**DUST OF IDEAS IN THE WIND**

*ou Como pequenos grãos de idéias se propagam:*

*O impacto do ambiente internacional e as pressões internas sobre o padrão na oferta de políticas públicas no Brasil e na Colômbia*

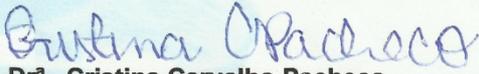
Dissertação apresentada ao Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

O candidato recebeu o Conceito APROVADO.

João Pessoa, 23 de maio de 2011.

**Banca Examinadora:**

  
**Dr. Elias David Morales Martinez**  
Presidente da banca

  
**Dr<sup>a</sup>. Cristina Carvalho Pacheco**  
Membro da banca

  
**Dr. Alcides Costa Vaz**  
Membro da banca

  
**Saulo Felipe Costa**  
Examinado

  
**Alyne Gisele Fernandes da S. Benevides**  
Secretária

**UEPB**

*“Penso que só há um caminho para a ciência ou para a filosofia: encontrar um problema, ver a sua beleza e apaixonar-se por ele; casar e viver feliz com ele até que a morte vos separe – a não ser que encontrem um outro problema ainda mais fascinante, ou, evidentemente, a não ser que obtenham uma solução. Mas, mesmo que obtenham uma solução, poderão então descobrir, para vosso deleite, a existência de toda uma família de problemas-filhos, encantadores ainda que talvez difíceis, para cujo bem-estar poderão trabalhar, com um sentido, até ao fim dos vossos dias.”*

*Karl Popper*

*À minha pequena grande família que sempre me apoiou incondicionalmente e à minha amada mais amada pelo amor predestinada, pelos sentimentos compartilhados.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a quem tenho aprendido a ouvir, e tenho que aprender ainda mais.

Aos meus pais, Paulo e Vilma, por cada segundo dedicado a mim e minha irmã. E por serem os principais responsáveis pelo sucesso que é nossa serena e feliz família. A Paula, por cada momento, triste ou feliz, em cada dia que foi apenas minha irmã.

A Cletiane, minha senhorinha dos olhinhos de avelã, por toda doçura que me trouxe, por cada sorriso, palavra, gesto e sonho compartilhado. Pela luz que traz aos meus olhos e há de trazer pelo resto dos dias. Assim como a sua família, que mesmo distante, auxiliou bastante na concretização deste trabalho.

Agradeço ao Professor David Morales, meu excelente orientador, com o qual pude discutir as idéias e as questões que se apresentaram no decorrer da execução deste trabalho, funcionando como bússola cada vez que me vi absorto em meus pensamentos frente aos problemas de pesquisa.

À Professora Cristina Carvalho Pacheco, pelo incentivo e atenção dedicados ao meu trabalho. Assim como ao Professor Alcides Costa Vaz, pelas importantíssimas contribuições dadas na qualificação de minha dissertação, na qual foi apresentada uma versão preliminar deste trabalho.

Aos professores do Mestrado em Relações Internacionais, tanto os membros efetivos da casa, quanto os colaboradores, que tanto ajudaram o MRI, e que de forma direta ou indireta contribuíram para minha formação acadêmica. Em especial aos professores Alcides Costa Vaz, Cristina Carvalho Pacheco, Eiiti Sato e Henrique Altemani, dos quais guardo grande estima.

Enfim, agradeço à Universidade Estadual da Paraíba, por ter me fornecido os instrumentos para a construção da minha trajetória acadêmica através do Mestrado em Relações Internacionais.

## RESUMO

A pesquisa em tela buscou por evidências da influência de ideais do meio internacional sobre o padrão de oferta de políticas públicas no Brasil e na Colômbia. Através de uma abordagem que uniu a teoria dos jogos de dois níveis à compreensão de mudança de paradigma em Kuhn e ao mecanismo de aprendizagem social (*social learning*), foi possível elaborar uma *proxy* para o grau de influência das pressões internacionais pela adoção de determinado conjunto de políticas. Buscou-se analisar a influência das propostas de solução aos problemas estatais, emanadas por agências multilaterais, através do que ficou conhecido como Consenso de Washington. A escolha do Brasil se deu devido uma maior disponibilidade de dados, ao passo que a opção pela Colômbia se deu em função deste país experimentar um longo período democrático, com perfil ideológico destoante do brasileiro. Para tanto, a pesquisa se debruçou sobre o comportamento do gasto público em ambos os países, foi executado também um estudo de caso mais específico sobre a implantação do modelo gerencial de administração pública no Brasil, com o intuito de melhor compreender como se deu este processo de importação e exportação de ideais e soluções para os mais diversos problemas. A pesquisa evidenciou que os organismos multilaterais possuem um maior poder de imprimir seu ideário nas políticas dos países quando tais mudanças são de primeira e de segunda ordem, segundo a tipologia construída. Em contra partida, mudanças de terceira ordem são susceptíveis apenas de indução pelos organismos multilaterais, uma vez que a ideologia da sociedade desempenha um papel mais determinante para a incorporação ou não de tal ideário “exógeno”.

**Palavras-chaves:** ideais, jogos de dois níveis, mudança de paradigma, aprendizagem social, gasto público.

## ABSTRACT

The research aimed to screen for evidence of the influence of ideals of the international medium on the pattern of public policies in Brazil and Colombia. Through an approach that linked the theory of two levels games and policy paradigm understanding in Kuhn and the mechanism of social learning, it was possible to develop a proxy for the degree of influence of international pressure for the adoption of a given policies. We attempted to analyze the influence of the proposed of solution to the state problems, issued by multilateral agencies, through what became known as the Washington Consensus. The choice of Brazil was due to an increased availability of data, while the choice of Colombia is its function in this country experience a long period of democratic rule, with jarring ideological profile of the Brazilian. For this, the research has focused on the behavior of public spending in both countries, was also performed a more specific case study on the deployment of the managerial model of public administration in Brazil, with the aim of better understanding how this process occurred import and export of ideas and solutions for different problems. The research showed that multilateral organizations have greater power to print your ideas in countries' policies when such changes are first and second order, by type built. In return, changes in third order are only induced by multilateral bodies, since the ideology of society plays a more decisive role for the incorporation or not of such ideas "exogenous".

**Key words:** ideal, two-level games, policy paradigms, social learning, public expense.

## ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 2.1.1	Modelo de jogo de dois níveis simples	21
Quadro 2.3.1	Política como um processo de três variáveis	34
Quadro 2.3.2	Níveis de mudança e mecanismos de aprendizagem	34
Quadro 3.1.1	Modelos Oportunistas	46
Gráfico 3.1.1	América Latina: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	49
Gráfico 3.1.2	Brasil: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	50
Gráfico 3.1.3	Colômbia: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	51
Gráfico 3.1.4	Gráfico analítico explicativo do funcionamento do ciclo político-eleitoral	53
Quadro 3.1.2	Modelos Oportunistas de Ciclos Político-econômicos Derivados do Arcabouço Teórico de Downs	54
Quadro 2.2.1	Modelos Partidários de Ciclos Político-econômicos	58
Figura 4.1	Atividades do Governo em Função da Natureza dos Gastos	66
Quadro 4.2	Agregação das Funções Segundo a Natureza dos Gastos	67
Gráfico 5.1	Evolução da Quantidade de servidores ativos (adm. direta e indireta) - 1995-2007	76
Gráfico 5.2	Evolução percentual da quantidade de servidores ativos (adm. direta e indireta) - 1995-2007	77
Gráfico 5.3	Evolução da despesa de pessoal por categoria de servidor (em milhões de R\$ 2007) - 1995-2007	79
Gráfico 5.4	Quantidade de servidores como proporção da população economicamente ativa (por mil pessoas) - 1995-2007	81
Gráfico 5.5	Percentual do PIB gasto com servidores públicos - 1995-2007	82
Gráfico 5.6	Quantidade dos ocupantes de DAS - 1995-2007	83
Tabela 5.1	Participação Percentual do Quantitativo dos ocupantes de DAS, segundo o nível de função – 1995-2007	85
Quadro 5.1	Comportamento da Administração Federal Brasileira (servidores ativos da adm. direta e indireta) - 1995-2007	86
Quadro 6.1.1	Quadro descritivo das eleições presidenciais recentes na Colômbia	91
Tabela 6.1.1	Taxa de desemprego na Colômbia – 1991-2003	92
Gráfico 6.1.1	Colômbia: Evolução do desemprego (em %) em anos eleitorais	93
Gráfico 6.1.2	Colômbia: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais	94
Gráfico 6.1.3	Participação % do Gasto Público colombiano no PIB – 2007-2009	94
Gráfico 6.1.4	Participação % dos Gastos por Função do Estado – 2007-2010	96
Tabela 6.1.2	Gastos Públicos Reais por Função – 2007-2010	97

Gráfico 6.1.5	Gastos Públicos Reais por função Milhões de pesos de 2010 – 2007-2010	97
Gráfico 6.2.1	Participação % do Gasto Público brasileiro no PIB – 1994-2009	102
Gráfico 6.2.2	Participação % dos Gastos por Função do Estado – 1995-2009	105
Tabela 6.2.1	Gastos Reais por Função – 1995-2009	106
Gráfico 6.2.3	Gastos por Função em Milhões de Reais de 2009 – 1995-2009	108
Gráfico 6.2.4	Índice Real do Gasto Público por Função – 1995-2009	109
Gráfico 6.2.5	Composição do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2009 – 1995-2009	110
Gráfico 6.2.6	Varição Absoluta do Gasto Social em Milhões de R\$ de 2009 – 1995-2009	111
Gráfico 6.2.7	Participação % das Funções do Gasto Social – 2000-2009	113
Gráfico 6.2.8	Composição Desagregada do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2009 – 2000-2009	115
Gráfico 6.2.9	Gasto Social Real Exceto Previdência, em Milhões de R\$ de 2009 – 2000-2009	116
Quadro 6.2.1	Quadro síntese da regressão dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB	118
Gráfico 6.2.10	Extrapolação dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB	119

## LISTA DE SIGLAS

BEP	Boletim Estatístico de Pessoal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CW	Consenso de Washington
DAS	Direção de Assessoramento Superior
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP	Ministério do Planejamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Partido Conservador
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PU	Partido Social de Unidad Nacional
SAF	Secretaria da Administração Federal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO –</b>	<b>13</b>
<b>2. IDEAIS E “SOLUÇÕES” – <i>Importação e propagação de políticas</i></b>	<b>17</b>
2.1. Uma teoria dual da inter-relação entre o ambiente político interno e externo	17
2.2. Desenvolvimento da idéia de influências internas e externas na oferta de políticas	23
2.3. Mudança de paradigma e o processo de aprendizagem social ( <i>social learning</i> )	32
<b>3. DAS VARIÁVEIS MERAMENTE INTERNAS – <i>Ciclos político-econômicos</i></b>	<b>40</b>
3.1. Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais: <i>o modelo oportunista.</i>	44
3.2. Ideologia e Gasto Público: <i>o modelo partidário.</i>	54
<b>4. METODOLOGIA – <i>Criando um design de pesquisa</i></b>	<b>63</b>
4.1 Identificando a ideologia dos partidos	68
<b>5. IMPORTAÇÃO DE IDÉIAS – <i>um estudo de caso sobre a administração pública gerencial</i></b>	<b>71</b>
<b>6. INTERNO VERSUS EXTERNO – <i>buscando evidências empíricas da influência dos dois níveis sobre o padrão de oferta de políticas</i></b>	<b>88</b>
6.1. Colômbia: <i>os gastos públicos e indicadores macro-econômicos em perspectiva</i>	89
6.2. Ideais internacionais e ideologia interna: <i>foco sobre a política de controle de gastos no Brasil</i>	99
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS –</b>	<b>123</b>
<b>8. BIBLIOGRAFIA –</b>	<b>128</b>
<b>9. ANEXOS –</b>	<b>133</b>

## 1. INTRODUÇÃO –

Idéias, idéias põem em movimento a humanidade desde que o homem se viu enquanto ser pensante de si próprio. Idéias e pensamentos podem dar sentido à vida, gerar novas invenções, conceitos, tecnologias e guerras. Um conjunto de idéias vem conduzindo nossas economias, ora estas idéias são unânimes, ora divergentes, e estas mesmas idéias conduzem nações a selarem acordos de paz ou declararem guerra umas às outras. Durante a Idade Média, a igreja romana em boa medida forneceu os ingredientes para um ambiente relativamente calmo entre os povos europeus, o fato é que o conjunto de idéias que regiam aquelas sociedades era oriundo de Deus, e como tal impassível de questionamentos. O fato de se concentrar a lógica de pensamento, ou a lente pela qual os homens europeus viam o mundo, garantira algum benefício, e de certa forma a moral era única.

O movimento iluminista do século XVIII trouxe consigo a liberdade de pensamento e inúmeras possibilidades. Entretanto, o pensamento da secularização e a explicação lógica de tudo continham o germe da desconfiança entre os homens. Quando Nietzsche proclama a morte de Deus, fica claro que as possibilidades são inúmeras, o todo deverá seguir outra lógica que não aquela anterior, tudo deverá seguir a lógica racional humana. Tal processo não se dá de forma tão automática e perene; assim como o que ocorre quando um Leviatã se dissolve é um caos de incertezas, quando uma verdade geral se desintegra no ar, certamente haverá muitos tropeços para a construção de uma nova ordem social, ou uma nova moral social. As luzes e a liberdade total de pensamento não conduziram o mundo a um homem melhor, acabou sim por dissolver a ordem social vigente, o que acabou culminando na primeira guerra mundial. O

questionamento primeiro é, se a verdade conduziria a raça humana para um mundo melhor, o que explica então que os homens matem uns aos outros em um conflito tão grande (a Primeira Guerra Mundial), comparável apenas aos relatos de Tucídides (2001) sobre a guerra do Peloponeso. Foram necessários mais alguns conflitos e algumas décadas até a consolidação de uma nova moral social. Ainda assim, o choque de culturas entre Oriente e Ocidente é, em boa medida, decorrente da divergência de visões de mundo, ou de idéias.

Idéias, ideais ou ideologias, elas surgem e se propagam por entre o imaginário coletivo da sociedade e passam a ocupar papel central na vida dos indivíduos. Foram elencados anteriormente diversos exemplos de como o mundo das idéias impacta no mundo das coisas, seria possível uma infinidade de outros exemplos, mas os que já foram citados são o bastante por enquanto. Deste ponto em diante, será feito um esforço analítico no sentido de compreender como as idéias, estas minúsculas partículas capazes de mudar o mundo, são “transportadas” de um ponto a outro, e como e quando estas idéias encontram terreno fértil para influenciar a ação humana.

Tal objetivo é bastante amplo e vago. Então buscar-se-á centrar foco em alguns aspectos menores, são eles: como é que se dá o processo de importação e propagação de idéias? Ou mais especificamente, no que diz respeito às Relações Internacionais: como e quando um conjunto de idéias defendidas por um determinado organismo internacional se propaga? A partir do desenvolvimento de tais questionamentos, será possível delimitar com maior precisão o objeto desta pesquisa que se segue. A hipótese central da pesquisa consiste no fato de agências multilaterais terem uma maior facilidade de imprimir nas sociedades mudanças de primeira e segunda ordem, mudanças estas mais incrementais, tais organismos não seriam tão exitosos em

promover mudanças de terceira ordem, mudanças estas mais enraizadas na sociedade e de difícil indução por um ator externo da sociedade.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um conjunto de idéias acerca da “falência do Estado” pregadas por uma corrente de pensamento neoliberal. O progressivo processo de endividamento Estatal gerado pelos custos do estado de bem estar social keynesiano, sofreu abrupto crescimento em função do choque do petróleo em meados da década de 1970 e conseqüente elevação das taxas de juros flutuantes. Tal processo teve rebatimentos que levaram diversos países a não terem condições de saldar suas dívidas no meio internacional (a exemplo da moratória do México em meados da década de 1980). Logo surgiram soluções para a crise do Estado, um conjunto de soluções ficou conhecido como o Consenso de Washington (CW), que agregava indicações de diversas agências multilaterais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI). A discussão teórica sobre a reforma do Estado logo ganhou o mundo, e logo diversos países passaram a adotar em alguma escala as indicações sugeridas pelo CW. Esse conjunto de ações teria como objetivo o “enxugamento” da máquina estatal, fazer mais com menos, prestar mais serviços e de melhor qualidade, e utilizar menos recursos, materiais e humanos, onde um dos pilares seria a reforma gerencial.

Entretanto, sabe-se que Estados nacionais tem sua dinâmica política própria, e que a adoção de ideais e soluções externos depende também de uma equalização interna junto aos grupos de interesse que compõe determinado país. As decisões tomadas pelos Estados geram resultados e são impactados por duas arenas, a interna, nacional, e a

externa, internacional. A abordagem teórica que melhor explica este mecanismo é a teoria dos jogos de dois níveis apresentada por Putnam<sup>1</sup>.

Pensando na ampliação das áreas de aplicação deste recurso teórico, este trabalho propõe analisar a inter-relação entre o ambiente político interno e o externo com novas variáveis em jogo. Se por um lado Putnam e boa parte dos trabalhos subsequentes lidaram com a questão da ratificação de tratados, este trabalho buscará abordar a importação de políticas e padrões políticos que se fazem presentes no ambiente externo, a exemplo de organismos multilaterais, *vis-à-vis* o ambiente político interno. Para tanto, a pesquisa que se segue trará caráter interdisciplinar, a fim de melhor suprir as necessidades teóricas do trabalho.

Baseado na oportunidade de aplicação de uma teoria à realidade latino-americana, utilizando ainda variáveis não exploradas por outros pesquisadores, buscando responder às seguintes questões: *i) As políticas propagadas a partir do Consenso de Washington reduziram de fato o escopo da intervenção estatal? Sobretudo no que diz respeito aos gastos sociais? ou em outros termos, como se deu a relação dos dois níveis, externo, materializado nas agências e organismos multilaterais, e interno, materializado nas preferências internas aos países<sup>2</sup>; e ii) Qual o grau de influência da ideologia do partido governante sobre os gastos públicos sociais? a dimensão desta margem de manobra está relacionada aos ideais externos? Tais perguntas buscam lançar luz a um ponto pouco discutido no *mainstream* da área de estudo das relações de poder: *para um organismo multilateral, até que ponto é possível influenciar ou intervir no processo de formulação e implementação de bens públicos de uma sociedade?**

---

<sup>1</sup> A teoria dos jogos de dois níveis será amplamente discutida no segundo capítulo desta dissertação.

<sup>2</sup> Fruto do constante conflito entre os diversos grupos de interesse internos.

## 2. IDEAIS E “SOLUÇÕES” – *importação e propagação de políticas*

Putnam (1988) ao analisar os mecanismos que atuam entre a política interna e externa afirma que é inútil questionar se “A” influencia em “B”, ou se “B” impacta em “A”, uma vez que a resposta mais adequada seria um sonoro talvez, ou às vezes sim, às vezes não. Entretanto, entender quando “A” influencia “B” ou vice-versa, é de fundamental importância para compreender as relações políticas entre o ambiente interno e externo dos Estados, e quando questões políticas internas serão relevantes para decisões políticas externas, ou vice-versa. Outro ponto importante diz respeito aos mecanismos em que se dão estes processos de influência, ou seja, como “A” impacta em “B”. Mapear quando e como se dará esta inter-relação entre variáveis políticas internas e externas constitui ponto chave no trabalho desenvolvido por Putnam e ampliado por uma série de trabalhos que aplicam a modelagem conceitual do jogo de dois níveis (importada do ferramental metodológico proporcionado pela teoria dos jogos<sup>3</sup>) a uma série de questões políticas, que vão desde temas mais comuns como ratificação de tratados a processos de construção de Estados<sup>4</sup>.

### 2.1 Uma teoria dual da inter-relação entre o ambiente político interno e externo

De acordo com Putnam é inútil questionar se a política interna do Estado determina as relações internacionais, ou o inverso, uma vez que ambas as situações às vezes podem acontecer. A questão pertinente está na compreensão de *como e quando*,

---

<sup>3</sup> Cf.: Fiani (2006)

<sup>4</sup> A exemplo de Mitchell (2005) e Lambach (2007).

esse entrelaçamento é passível politicamente de ocorrer. É necessário ir além da simples observação de que fatores internos influenciam os assuntos internacionais e vice-versa, é interessante procurar teorias que integram ambas as esferas, representando as áreas de entrelaçamento entre elas.

De acordo com o autor, um exemplo esclarecedor foi visto na conferência da cúpula de Bonn em 1978, onde a relação entre diplomacia e política interna pode se tornar em boa medida complicada:

A maioria dos observadores, no momento congratulou-se com as políticas acordadas em Bonn, embora em retrospecto, tem havido muito debate sobre a sabedoria econômica deste pacote negociado. No entanto, a minha preocupação aqui não é se o acordo era sábio economicamente, mas como se tornou possível politicamente. Minha pesquisa sugere, primeiramente, que os principais governos em Bonn, aprovaram políticas diferentes daquelas que teriam prosseguido na ausência de negociações internacionais, mas por outro lado, esse acordo só foi possível porque uma minoria poderosa dentro de cada governo realmente favorecida por razões internas apoiaram a política que estava sendo exigida pelo mercado internacional<sup>5</sup>. (Putnam, 1988: 428)

Em seu turno a pressão internacional foi uma condição necessária para essas mudanças políticas, no entanto, sem “ressonância interna”, as forças internacionais não teriam sido suficientes para produzir o acordo, mesmo sendo convincente o pacote global que se propunha:

Nem um caráter meramente interno, nem uma análise puramente internacional poderia esclarecer esse episódio. Interpretações expressas em termos quer de causas internas e efeitos internacionais ou de causas internacionais e os efeitos internos representariam apenas um "equilíbrio parcial", a análise perderia uma parte importante da história, ou seja, como a política doméstica de diversos países tornou-se complicada por uma negociação internacional. Os acontecimentos de 1978 mostram que devemos procurar, em vez de um "equilíbrio geral" teorias que respondam

---

<sup>5</sup> Tradução livre do autor, no original: “Most observers at the time welcomed the policies agreed to at Bonn, although in retrospect there has been much debate about the economic wisdom of this package deal. However, my concern here is not whether the deal was wise economically, but how it became possible politically. My research suggests, first, that the key governments at Bonn adopted policies different from those that they would have pursued in the absence of international negotiations, but second, that agreement was possible only because a powerful minority within each government actually favored on domestic grounds the policy being demanded internationally.”

simultaneamente pela interação de fatores domésticos e internacionais<sup>6</sup>. (Putnam, 1988: 430)

Segundo Putnam, o argumento central de seu trabalho está na existência de novas instituições supranacionais, em vez de desenvolvimentos de políticas específicas, tendo como herdeiros dessa tradição intelectual, Joseph Nye & Robert Keohane (1977), expoentes da corrente teórica do Neo-Liberalismo Institucional nas Relações Internacionais, os quais enfatizaram a interdependência e o transnacionalismo dos países. “No entanto, o papel de fatores internos não foi tocado com tanta intensidade, sobretudo porque o conceito de regimes internacionais passou a dominar o sub-campo”<sup>7</sup>. (Putnam, 1988: 431).

A literatura ressalta que o papel dos decisores políticos (*policy makers*) deve ser o de se preocupar simultaneamente com as pressões internas e externas. Mitchell (2005) buscou compreender como as variações no estilo de liderança influencia na escolha das estratégias de negociação escolhido pelos dirigentes, que lutam para conciliar a política nacional e internacional em seus esforços para obter um acordo:

Ao incluir as variações em estilos de liderança no contexto do jogo de dois níveis, é possível aumentar o poder explicativo do modelo de jogo de dois níveis, o que proporcionará uma melhor explicação do comportamento da política externa. A vantagem de transformar o modelo do "agente" no modelo de dois níveis para um pensamento independente do ator aumenta a complexidade do modelo, mas por outro lado, a inclusão do estilo de liderança ajuda a reduzir essa complexidade, porque os atributos do estilo de liderança ajuda a reduzir essa complexidade, porque os atributos do estilo de liderança de um específico e previsível conjunto de características para o líder. O conhecimento dessas características funciona como um meio para identificar a gama de possíveis estratégias que um líder vai recorrer, a fim de lidar com os constrangimentos e oportunidades a nível internacional e nacional na tentativa de obter um acordo<sup>8</sup>. (Mitchell, 2005: 3-4)

---

<sup>6</sup> Tradução livre do autor, no original: “Neither a purely domestic nor a purely international analysis could account for this episode. Interpretations cast in terms either of domestic causes and international effects or of international causes and domestic effects would represent merely “partial equilibrium” analyses and would miss an important part of the story, namely, how the domestic politics of several countries became entangled via an international negotiation. The events of 1978 illustrate that we must aim instead for “general equilibrium” theories that account simultaneously for the interaction of domestic and international factors.

<sup>7</sup> Tradução livre do autor

<sup>8</sup> Tradução livre do autor, no original: “By including variations in leadership styles in the context of the two-level game, it is possible to enhance the explanatory power of the two-level game model, which in turn will provide a better explanation of foreign policy behavior. The benefit of transforming the “agent”

De acordo com Putnam (1988) a política de múltiplas negociações internacionais pode ser vista como um “tabuleiro” de jogos de dois níveis, onde os países tornam-se interdependentes:

A nível nacional, os grupos domésticos buscam seus interesses por pressionar o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam o poder através da construção de coalizões entre esses grupos. A nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer as pressões internas, minimizando as conseqüências negativas da evolução externa. Nenhum dos dois jogos podem ser ignorados pelos decisores centrais, enquanto seus países permanecem interdependentes, ainda soberano.<sup>9</sup> (Putnam, 1988: 434)

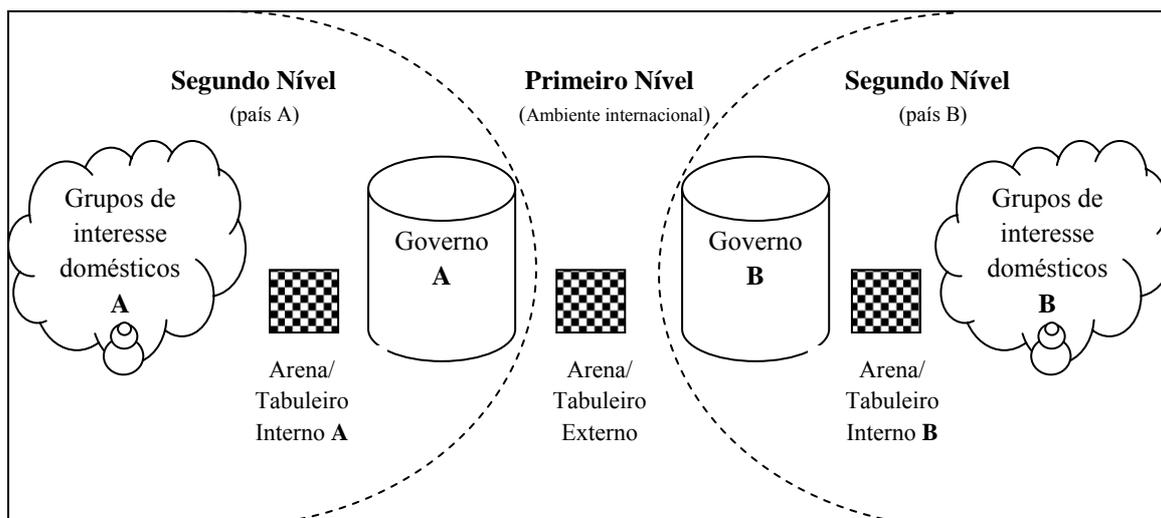
No ambiente político interno, os grupos de interesse exercem pressão sobre o governo a fim de ver materializado seus objetivos, e no ambiente político externo, o governo precisa tomar decisões que satisfaçam os grupos de interesse internos, uma vez que necessita do apoio destes grupos para manter-se no poder. Durante as negociações, o governo estará interessado em alcançar um acordo que satisfaça as demandas internas, tanto quanto possível. A Figura 1 exemplifica bem o processo dual, onde os Estados interagem em dois níveis ou tabuleiros, e onde as “jogadas” são replicadas em ambos os tabuleiros, um com as pressões e os grupos de interesse internos e outro com a comunidade internacional e outros Estados. É importante ressaltar o caráter de interdependência entre os países presente no argumento de Putnam e que de certa forma dialoga com Nye & Keohane (1977).

---

*in the two-level model to an independently thinking actor increases the complexity of the model, but on the other hand the inclusion of leadership style helps reduce this complexity, because the leadership style attributes a specific and predictable set of characteristics to the leader. Knowledge of these characteristics functions as a means to identifying the possible range of strategies that a leader will resort to, in order to cope with the constraints and opportunities at the international and domestic levels in the effort to obtain an agreement.”*

<sup>9</sup> Tradução livre do autor, no original: “At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.”

**Figura 2.1.1 – Modelo de jogo de dois níveis simples**



Fonte: elaboração do autor a partir de Lambach (2007).

O processo de política externa possui basicamente dois estágios: a) ambiente externo (nível I), onde ocorre a barganha entre os negociadores para tentar alcançar um acordo; e b) ambiente interno (nível II), compreendido como o nível de discussões entre os diferentes grupos políticos (eleitorado), que estão inseridos em cada Estado presente no nível I. A análise da formulação da política externa a partir da interação entre fatores políticos internos e externos tem como recurso analítico a definição do conjunto vencedor (grupo de vencedores/*win-set*) de uma determinada configuração a nível nacional. Três conjuntos de fatores afetam a determinação do *win-set*:

- Distribuição de poder, preferências, e possíveis coalizões no nível II;
- Instituições políticas do nível II e seu arranjo institucional;
- Estratégias dos negociadores no nível I.

Desta forma, grandes *win-sets* tornam o acordo a nível externo mais provável, e o tamanho relativo dos respectivos *win-sets* dos negociadores afetarão a barganha internacional, no sentido em que quanto maior o *win-set* percebido de um negociador, menor o seu poder, a sua posição de barganha internacional (Putnam, 1988, p. 437).

Os trabalhos de Keohane & Milner (1996) e Milner (1997) expandiram a capacidade da teoria dos jogos de dois níveis. Milner discorda de Putnam quanto à equivalência da relevância das arenas internas e externas em uma negociação, segundo a autora a arena nacional exerce maior influência sobre a decisão, uma vez que os custos da decisão incidirão sobre os grupos domésticos. Esta abordagem ganha força no sentido de dar maior importância à arena onde as decisões dos *policy makers* são avaliadas e corroboradas ou refutadas, esta visão estará presente na análise da seção 2.2 deste trabalho.

Um problema que surge na teoria diz respeito à visão monolítica do Estado, entretanto, perde-se riqueza qualitativa e se ganha riqueza quantitativa, no sentido de tornar a teoria mais abrangente e com maior capacidade de generalização. Milner afirma que quanto mais difusos e desorganizados forem os grupos de interesse internos, maior será a margem de manobra e de autonomia do governo no nível externo. Em outras palavras, o governo terá maior autonomia para decisões externas se este não sofrer pressões internas que influenciem a tomada de decisão no campo externo, seja em função do tema a ser discutido externamente não desempenhar papel significativo na agenda de prioridade das elites internas, seja em função de um quadro de apatia política motivada por diversos fatores.

A pressão internacional pode permitir que os líderes governamentais modifiquem o balanço de poder dentro de um país, a favor da implementação de uma política que eles privadamente desejam implementar, mas se sentem sem poder internamente para implementá-la nacionalmente. Embora o modelo de Putnam seja utilizado para descrever negociações entre dois Estados, o critério se aplica às pressões internacionais mais difusas. (Sikkink, 2006: 120)

A inter-relação entre os cenários políticos interno e externo pode favorecer a implantação de novos modelos ou práticas que até então são preteridos pela sociedade,

mas que são de interesse do governo ou de um empreendedor político<sup>10</sup> (*policy entrepreneurs*), tal janela de oportunidade ocorre quando há pressão por parte do ambiente político externo para a adoção de um determinado modelo<sup>11</sup> que o governo é simpático, mas que por falta de força e/ou apoio interno não implementa, a partir do momento que surge a “obrigação” de implementar tal mudança, ela ocorre. No exemplo citado, o governo e o ambiente externo partilham interesses e objetivos que são dissonantes dos da sociedade e/ou dos grupos de interesse, entretanto, autores como Sikkink (2006) chamam a atenção que a pressão política do ambiente externo sobre o ambiente político interno pode desempenhar um papel no sentido de coagir um governo a tomar uma determinada decisão mesmo indo de encontro à sua vontade. A autora cita o exemplo dos direitos humanos, no qual as Cortes e grupos defensores dos direitos humanos exercem papel fundamental para que determinados países, ainda que autoritários, mudam e respeitam cada vez mais os direitos humanos de seus cidadãos.

As críticas realizadas por Sikkink e Milner desempenharam papel fundamental na lapidação teórica do trabalho iniciado por Putnam. A perspectiva adotada para a pesquisa em tela busca incorporar os desenvolvimentos que Sikkink e Milner introduziram à teoria dos jogos de dois níveis de Putnam.

## **2.2 Desenvolvimento da idéia de influências internas e externas na oferta de políticas**

Assim como um determinado contexto da política internacional pode incentivar ou coibir determinado padrão na oferta de políticas, determinado componente desta

---

<sup>10</sup> Cf.: Mintrom & Vergari (1996).

<sup>11</sup> Por modelo refiro-me a padrões políticos, pacotes de políticas públicas, e modelos de intervenção Estatal, tendo em política pública o reflexo do Estado em ação.

arena externa pode agir a fim de “semear” seus ideais políticos nos diversos ambientes políticos internos aos Estados. O exemplo mais evidente é o de agências de financiamento, que para conceder recursos inserem medidas de promoção de determinados comportamentos e valores. Agências multilaterais podem também incentivar mecanismos de controle, ajuste e transparência pública, como forma de semear o ideário democrático que acreditam ser a melhor solução para os diversos males das sociedades, são promovidos então meios de *accountability* necessários para o funcionamento mais eficaz e efetivo da democracia.<sup>12</sup>

Entretanto, mesmo os regimes democráticos mais aprimorados trazem consigo um gérmen que pode desvirtuar qualquer democracia. Os governantes tomam decisões, implementam políticas e após um período regular, têm sua gestão avaliada pelos cidadãos através de eleições, a continuidade do governo implica em aprovação das políticas implementadas. Porém, como os governantes têm um certo grau de autonomia, que faz parte do jogo democrático (uma vez que se não houvesse autonomia política para determinado grupo imprimir na máquina pública “seu jeito de governar”, não haveria necessidade de eleições, bastaria jogar todas as leis em uma central de processamento de dados e aposentar os debates políticos), estes governantes podem fazer uso deste grau de autonomia decisória para elevar a *performance* da máquina pública apenas nos períodos imediatamente anteriores às eleições, fazendo com que a percepção do eleitor fique distorcida, o eleitor avaliaria o governo por suas políticas mais recentes, sem ter em conta os impactos nefastos futuros que virão em decorrência das decisões atuais.

---

<sup>12</sup> Waltz (2004) na segunda imagem de seu trabalho “O Homem, o Estado e a Guerra” chama a atenção para a estrutura interna dos Estados, que tais arcabouços funcionariam de forma a coibir ou a incentivar a ocorrência de guerras, identificando a democracia como o sistema onde seria mais remota a ocorrência de guerras. Este pensamento permeia a corrente da paz democrática, originada em Kant (2008) e provada empiricamente por Russett (1993).

Para além do caráter ideológico que permeia os ciclos político-eleitorais, existem também mecanismos que visam dificultar a ocorrência de tais ciclos<sup>13</sup>. Alguns mecanismos são pesquisados e sugeridos por estudiosos do tema<sup>14</sup> e agências multilaterais<sup>15</sup> a fim de minimizar as externalidades negativas oriundas da disputa eleitoral. São medidas de transparência fomentadas por agências como o BID a exemplo da independência dos bancos centrais, políticas de contenção do gasto público, metas de superávit, que visam dificultar que a saúde econômica de um determinado país se torne refém de disputas eleitorais; outros são criados por legisladores e acabam funcionando como barreira aos ciclos político-econômicos, como as amarras e transferências constitucionais do orçamento, que reduzem o poder de manobra e o caráter ideológico do governo.

Se, por um lado, busca-se prezar pela estabilidade, austeridade e boa aplicação dos recursos públicos, blindando-os de manobras meramente eleitoreiras, por outro lado não se sabe até que ponto um elevado grau de blindagem pode reduzir ou eliminar o caráter ideológico do partido governante, impedindo que este dê “sua forma” à gestão dos recursos públicos, ou mesmo até onde podem ir os “arranjos” contabilistas para dificultar a visualização de tais manobras<sup>16</sup>. Em outras palavras, até que ponto estas instituições “importadas” podem alterar a dinâmica de uma sociedade, algumas medidas mostraram-se eficazes, outras nem tanto, políticas de controle macroeconômico e de estabilização da moeda promovidos por bancos centrais independentes mostraram-se

---

<sup>13</sup> A exemplo das vinculações orçamentárias constitucionais.

<sup>14</sup> Ver: Filho (2004), Souza (2008),

<sup>15</sup> Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional apenas para citar dois exemplos.

<sup>16</sup> Ver: SOUZA, Saulo Santos. (2008), “*A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros*”. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFPE.

um ponto positivo, entretanto, algumas políticas “neo-liberais” ou pró-mercado promovidas por agências multilaterais surtiram efeito contrário em países da África<sup>17</sup>.

Com a crise fiscal e financeira dos Estados, sobretudo a partir da década de 1980, todo o aparato construído no bojo do *welfare state* tornou-se alvo de críticas e considerado responsável pelo inchaço na máquina pública<sup>18</sup>; como solução, tem-se a minimalização do Estado<sup>19</sup>. Conselhos e soluções de agências multilaterais foram agrupados e receberam o nome de Consenso de Washington (CW) e apontavam para a adoção de políticas que visassem reduzir o escopo do estado, uma corrente teórica e ideológica que ficou conhecida como neoliberalismo.

A escolha por determinada política em detrimento de outras ocorre não apenas por mera probabilidade ou capacidade técnica. Longe disso, os *policy makers* tomam decisões visando seus interesses e uma série de valores adquiridos ao longo dos anos. O ambiente em que estes tomadores de decisão estão inseridos tem papel fundamental na formação de preferências destes agentes. Desta forma, a cultura e os ideários de um *policy maker* têm papel fundamental, nesta bagagem estão presentes desde a cultura local de onde este agente nasceu, até as influências e idéias do ambiente internacional. Estas visões de mundo: a local, original ao decisor, e a exógena, que naturalmente não faria parte de seu ideário, mas que foi adquirida a partir de sua vivência pelo mundo; e a forma como tais conjuntos de valores se inter-relacionam, irá definir as decisões dos *policy makers*.

Com o artigo de Putnam (1988) sobre a lógica política em jogos de dois níveis, tem-se verificado um amplo esforço analítico para explicar de que forma o

---

<sup>17</sup> Esta questão será melhor discutida e exemplificada.

<sup>18</sup> Ver: O'connor (1977), Boyer (1999) e Faria (1996).

<sup>19</sup> Cf: Bresser-Pereira (1996).

comportamento dos atores pode ser influenciado pela política nacional e internacional. Mitchell (2005) considera que em inúmeros estudos que têm sido realizados a partir do modelo de dois níveis, o papel e as preferências e os interesses do negociador (*policy makers*) não são explorados. Ao analisar independentemente a complexidade do agente no modelo, é possível criar uma classificação sobre estilos de liderança, através de um conjunto de atributos específicos que caracterizam o líder; em boa medida, “o conhecimento dessas características funciona como um meio para identificar a gama de possíveis estratégias que um líder vai recorrer, a fim de lidar com os constrangimentos e oportunidades a nível internacional e nacional na tentativa de obter um acordo” (Mitchell, 2005, p.4)<sup>20</sup>. Milner (1997) aprimora o modelo de Putnam ao identificar três variáveis determinantes na forma de cooperação entre os Estados: a distribuição de preferências entre as elites, as instituições e a assimetria de informação.

Cada “escola” formará em seus pupilos uma maneira de pensar que influenciará sua visão de mundo (*ethos*), e isto será transposto para o campo da ação. Ao analisar três correntes distintas, a exemplo de keynesianos, cepalinos e neoliberais, nota-se diferenças que perpassam a barreira teórica. Em um governo, a presença de gestores simpatizantes com a visão keynesiana, assim como com a visão cepalina, levará a um padrão de intervenção estatal na economia seguramente superior, ao se comparar com um governo onde paire uma visão neoliberal do Estado.

Destarte, correntes teóricas, ou, mais precisamente, os ideários que acompanham estas correntes teóricas irão compor e influenciar as decisões tomadas na arena política. Neste sentido, os interesses, as percepções e, sobretudo as idéias, estas últimas tratadas aqui como ideário, ou ideologia, desempenham papel fundamental na forma de fazer política. Seja ao nível interno, como na definição de políticas

---

<sup>20</sup> Tradução livre do autor.

nacionalmente localizadas, com clientelas, objetivos e rebatimentos internos, seja no nível externo, como na postura adotada por determinado país, frente aos demais Estados e frente aos organismos internacionais. Um exemplo notável encontra-se no trabalho desenvolvido por Silva (1998) que buscou analisar como as idéias e comportamentos tradicionais (ou crenças seminais, como argumenta a autora) já estabelecidos e enraizados no comportamento diplomático brasileiro acabam por pautar e conduzir a política externa brasileira ao longo dos anos.

O surgimento de trabalhos como o de Keynes em 1936, e de Downs ([1957] 1999), assim como a corrente de trabalhos desenvolvidos a partir destes, tiveram rebatimentos significativos na oferta de políticas públicas nas décadas subsequentes<sup>21</sup>. A teoria keynesiana “abriu a caixa de pandora” do Estado, fornecendo o “roteiro” pelo qual os governantes deveriam agir a fim de promover o crescimento econômico. Aliado a isto, teorias downsianas (Nordhaus, 1975; Hibbs, 1977; Alesina, 1987) apontavam que o bom desempenho macroeconômico estaria intimamente associado à aprovação do governo e vitória do partido nas eleições. Ora, os governantes tinham diante de si a motivação, permanecer no poder, e a forma de fazê-lo, através de políticas keynesianas. Logo proliferaram formas de financiamento ao “déficit” público, por meio de agentes internacionais, fornecendo o meio para a execução em larga escala de tais medidas com vistas ao crescimento.

Há uma corrente na literatura que busca distinguir entre crescimento e desenvolvimento econômico. Sachs (2001) afirma que “o crescimento, em si, não traz, automaticamente, o desenvolvimento, ou, por sinal, a felicidade” (p.157). No entanto, Sachs reconhece que “o crescimento econômico, se repensado de forma adequada, de

---

<sup>21</sup> Para uma excelente análise da forma como estas teorias ganharam força e se materializaram em políticas públicas ver: Hirschman (1996).

modo a minimizar os impactos ambientais negativos, e colocado a serviço de objetivos socialmente desejáveis, continua sendo uma condição necessária para o desenvolvimento” (p.158). Na presente discussão, é tomado um conceito mais simples de crescimento, afinal de contas, mesmo os autores mais críticos do crescimento econômico, o vêem como necessário para o desenvolvimento sócio-econômico<sup>22</sup>. A Organização das Nações Unidas (ONU) mantém um programa para incentivar e promover o desenvolvimento humano em diversos países, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que adota, por sua vez, o IDH como principal indicador de desenvolvimento.

Neste sentido, as pressões produzidas no ambiente ou nível internacional sofreram alteração ao longo do tempo. As formas de alcançar o desenvolvimento econômico podem (e devem) sofrer variações ao longo dos anos. Características ora liberalizantes, ora intervencionistas marcaram o perfil da ordem econômica internacional na relação entre Estado e mercado. De forma que o papel do Estado como agente de contrapeso às oscilações características do capitalismo é mantido (Bresser Pereira, 1996).

Este pêndulo entre momentos mais e menos intervencionistas funcionam como uma espécie de “ajuste fino”, possibilitando que erros sejam corrigidos ao longo da trajetória democrática. A afirmação de que um Estado que adote uma economia planificada se tornará um exemplo de eficiência, não é mais verdadeira. A experiência recente nos mostra que existem mecanismos de ajuste e aprimoramento que apenas tornam-se presentes em uma economia de mercado (Hirschman, 1970). Entretanto, certo grau de controle do Estado sobre o mercado é necessário. A dificuldade consiste em

---

<sup>22</sup> Vale salientar que a dimensão econômica compõe 1/3 do IDH, que é composto também por longevidade e educação.

encontrar o “ajuste fino” para esta relação. Num quadro em que paire a mão invisível do livre mercado, os momentos de crise do capitalismo serão ainda mais severos e longos. Basta lembrarmos dos impactos da crise de 1929 e o “*New Deal*” implementado por Roosevelt como forma de atenuar a crise. Tal política posteriormente receberia a “etiqueta” de keynesiana e Roosevelt passaria de presidente acusado de comunista à salvador do capitalismo norte-americano. Por outro lado, em uma sociedade em que pese sobre seus ombros a mão visível do Estado, setores poderão ser prejudicados, além do alto custo de manutenção do aparato estatal, que poderá conduzir a sociedade ao endividamento e o Estado à crise (O’Connor, 1977). Destarte, o Estado tem papel fundamental no que tange aos mecanismos de controle, como forma de minimizar o que a literatura convencionou chamar de falhas de mercado (Mitchell & Simmons, 2003). Não como panacéia a este mal, longe disso, mas como ator importante de regulação e contrapeso, variando sua ação de acordo com cada uma das falhas; são elas: bens públicos, assimetria de informação, monopólio natural, externalidades negativas e custos de transação.

Desde o final da segunda guerra mundial, ideais intervencionistas influenciaram fortemente as formas de ação do Estado. A crítica mais forte a esta ideologia se deu com a crise dos Estados a partir de meados da década de 1970. Na América Latina, este processo se deu com maior força a partir da década de 1980, com a hiperinflação e os pedidos de moratória de diversos governos. Novamente haveria uma guinada ideológica, teorias neoliberais logo surgiram como soluções às mazelas estatais<sup>23</sup>. Formas de financiamento para a reforma do Estado tomaram a cena

---

<sup>23</sup> Em excelente trabalho, Rezende (1996) argumenta que apesar de haver uma pressão para que Estados não-desenvolvidos reduzissem seu escopo, a fim de elevar seu desempenho, aproximando-se desta forma dos Estados desenvolvidos, o autor demonstra que os tidos “Estados mínimos” como EUA, Inglaterra e França, dispunham de uma máquina estatal maior que países como Brasil e Índia, com populações superiores. Um outro trabalho bastante conhecido e relevante é o desenvolvido por Ha-Joon Chang

internacional nas décadas de 1980 e 1990, uma vez que ora eram incentivadas por agências multilaterais, ora eram pré-requisito para a concessão de linhas de financiamento e crédito.

Embora haja uma discussão no sentido de que tais medidas eram inevitáveis e a melhor decisão possível, estudos vêm apontando para os impactos negativos das reformas neo-liberais. Uma vez que o principal vetor de ação deste ideário, a redução do tamanho do Estado é apontado como um contra censo em países sub-desenvolvidos, onde há justamente a carência de Estado. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vem demonstrando sistematicamente por meio de estudos que tal ideário teve um impacto mais nefasto em áreas pobres como o continente africano. No artigo intitulado “Políticas neoliberais freiam ODM na África: *Estudo diz que metas de inflação baixas e esforço para redução de déficit fiscal tornam mais difícil região cumprir Objetivos do Milênio*”<sup>24</sup> é apresentada uma série de dados que demonstra que a simples aplicação de políticas de redução do escopo estatal e controle do déficit fiscal não foi bem sucedida em desenvolver os países africanos ou em reduzir a miséria na África subsaariana. Desmistificar tais correntes teóricas é ponto fundamental para compreensão da influência que ideais de “fabricação” interna ou externa desempenham na dinâmica nacional.

---

(2004), que busca expor que os países ricos atualmente, para tornarem-se ricos adotaram políticas que são exatamente o oposto das políticas sugeridas por eles através do Consenso de Washington, esta estratégia de “ensinar o caminho errado” para os países não desenvolvidos seria uma espécie de puxar o tapete, ou como o título do livro sugere: chutar a escada, para que outros não alcancem o meu posto. “Façam o que eu mando e não façam o que eu faço.”

<sup>24</sup> Este artigo resume bem o posicionamento do órgão das Nações Unidas: <http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php?id01=2888&lay=odm> acessado em: 11/04/2010.

### 2.3 Mudança de paradigma e o processo de aprendizagem social (*social learning*)

Vale salientar que os ideais não estão cristalizados ou enraizados numa dada sociedade de modo que não possa haver mudança. Afirmar isso seria cair em um determinismo grosseiro. Entretanto, o processo de mudança no campo das idéias de uma sociedade não se dá de forma fácil e rápida, mesmo quando tais ideais se materializam em um dado modelo de comportamento político já desgastado, ou que comprovadamente não surte o efeito esperado<sup>25</sup>. A pergunta mais evidente talvez seria: *o que leva uma dada sociedade, burocracia ou mais simplesmente, um grupo de indivíduos a insistirem na aplicação de um determinado modelo mental (ideológico), mesmo quando este se mostra saturado?* Nesta seção, buscarei indícios não para a pergunta anterior, mas sim para uma pergunta mais adequada: *o que leva à mudança do padrão de tomada de decisão?* Para tanto, utilizarei predominantemente dos conceitos de dois teóricos, os conceitos de ciência normal e mudança de paradigma cunhados por Kuhn (2006), e os conceitos de aprendizagem social e paradigmas políticos<sup>26</sup>, cunhados por Hall (1990) e utilizados também por Greener (2002).

De forma bastante resumida, Kuhn argumenta que a ciência avança através de crises ou revoluções. O conhecimento científico caminha, quando o conhecimento acumulado numa dada área torna-se insuficiente para a explicação da realidade, então este conhecimento científico torna-se inadequado. Este por sua vez entra em crise, até que uma nova teoria, ou um novo conhecimento, aprimorado, consiga “capturar” a realidade e explicá-la a contento. Este novo conhecimento seria o estágio de “ciência normal”. Neste sentido, teríamos um ciclo de três estágios, o conhecimento científico, o

---

<sup>25</sup> Cf.: Putnam (2006).

<sup>26</sup> No original: *social learning* e *policy paradigms*.

paradigma, a crise paradigmática e um novo paradigma, ou uma ciência normal. Este mecanismo de mudança paradigmática será fundamental para a compreensão do processo de aprendizagem social.

Hall (1990) aborda o caso das políticas macroeconômicas na Grã-Bretanha entre 1970 e 1989 procurando analisar o processo de aprendizagem social e mais especificamente, o processo que gerou as mudanças políticas. O autor fornece um roteiro de como devemos compreender a relação entre idéias e políticas, ou como as idéias de uma instituição podem modificar o curso da ação estatal. O autor demonstra ainda que o processo de aprendizagem global é relativamente contínuo e incremental ao longo do tempo; entretanto, há momentos em que se torna atribulado e descontínuo. Estes são os momentos de crise paradigmática, as chamadas “janelas de oportunidade” para a mudança política, para a alteração do paradigma político. Desta forma, em determinados níveis de mudança, o processo de aprendizagem política não tem no Estado um papel de independência e autonomia, mas sim, um processo de aprendizagem social, com maior interferência do campo das idéias.

Toda a vertente teórica do incrementalismo enxerga as políticas como incrementais à margem. Desta forma as mudanças políticas seriam feitas gradualmente, de forma incremental e em setores marginais, entretanto, tal abordagem não dá conta de mudanças súbitas ou de grande escala. Para o incrementalismo, um dos principais fatores que afetam a política atual ( $p_1$ ) é a política anterior ( $p_0$ ), desta forma, os agentes chave para fazer avançar o processo de aprendizagem são os especialistas em um determinado campo da política e o Estado atua de forma autônoma de pressões da sociedade. Hall inova ao abrir espaço para a análise de mudanças de grande escala, ou guinadas súbitas no padrão político. A aprendizagem social é uma tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou as técnicas de uma dada política em resposta às experiências

passadas e novas informações. Vale salientar que o processo de aprendizagem só ocorre quando as alterações em uma dada política são resultado de tal processo. O processo de aprendizagem social pode ocorrer em três áreas específicas, ou variáveis. São elas: objetivos, instrumentos, e definições. O quadro 2.3.1 ressalta as variáveis e exemplos.

**Quadro 2.3.1 - Política como um processo de três variáveis**

<b>Variáveis</b>	<b>Exemplo</b>
<b>Objetivos globais</b> utilizados para orientar a política em um campo particular	Aliviar os problemas financeiros dos idosos
<b>Técnicas ou os instrumentos de política</b> utilizados para atingir esses objetivos	Uma pensão de velhice
<b>Definições</b> precisas destes instrumentos	O nível em que os benefícios foram criados

Fonte: Elaboração do autor a partir de Hall (1990).

**Quadro 2.3.2 - Níveis de mudança e mecanismos de aprendizagem**

<b>Níveis</b>	<b>Local</b>	<b>Processos de aprendizagem</b>
Primeira ordem	Definição do instrumento	Por meio de ajustes do instrumento que é alterado em função de experiências e novos conhecimentos, enquanto que os objetivos gerais e instrumentos de política continuam os mesmos
Segunda ordem	Instrumentos da política	Modificação dos instrumentos de política e suas configurações em resposta a experiências passadas, enquanto os objetivos da política são mantidos
Terceira ordem	Objetivos globais	Alterações simultâneas em todos os três componentes da política: os ajustes do instrumento, os próprios instrumentos e a hierarquia dos objetivos por trás das políticas

Fonte: Elaboração do autor a partir de Hall (1990).

Esta divisão do processo político em três variáveis implica que o processo de aprendizagem pode assumir diferentes formas, dependendo de qual das três variáveis sinalizar a mudança. O quadro 2.3.2 traz uma síntese explicativa dos níveis de mudança e dos mecanismos e rebatimentos por trás da aprendizagem.

As mudanças políticas encontradas com maior frequência são as de primeira e de segunda ordem, as quais dependem basicamente da vontade política e da capacidade técnica dos burocratas. Mudanças de primeira ordem são mudanças mais incrementais e mais frequentes, como pequenos ajustes orçamentários de um dado programa. Mudanças de segunda ordem são mudanças também incrementais; entretanto, com maior rebatimento sobre o programa, redesenhando-o. Já mudanças de terceira ordem são mais raras de ocorrer. Entretanto, quando ocorrem são muito potentes, sendo originárias de fora para dentro do Estado, a necessidade de tais mudanças começa a ser percebida na sociedade e, por mais que o Estado insista em aplicar e imprimir um modelo que já não dá conta da realidade, a alteração dos objetivos mais globais é algo inevitável por estar intimamente ligado aos ideais da sociedade. Inversamente, forçar uma mudança destas proporções sobre a sociedade, sem que ela esteja convergindo naturalmente para tal ponto, não surtirá efeito frutífero. Gerar tal processo passa por sob as estruturas sociais, apenas induzindo os mecanismos, mas nunca os forçando.

Um exemplo claro de mudança de terceira ordem de baixo para cima, isto é, da sociedade para o Estado, foi a mudança de ideologias econômicas, entre liberal e intervencionista, que foi tratada no início desta seção. Exemplos de mudança de terceira ordem de cima para baixo, com um descolamento entre Estado e sociedade, poderiam ser identificados com as reformas liberalizantes ocorridas em diversas economias latino-americanas, a exemplo do Brasil, onde reformas foram feitas em total desacordo com os

anseios sociais, o que gera a todo o momento uma pressão por uma ação mais intervencionista por parte do Estado em diversos setores da economia. Ainda que haja a indicação por parte de especialistas e organismos internacionais no sentido de um novo paradigma político, tal paradigma só terá uma aceitação adequada se as características deste novo padrão já estiverem presentes em dada sociedade. O inverso também é verdadeiro, isto explica a facilidade de se implantar no Brasil políticas de caráter keynesiano<sup>27</sup>. O *soft power*<sup>28</sup> também pode ser entendido como um mecanismo de mudança de terceira ordem.

Em outros termos, *o ambiente internacional terá maior facilidade em influenciar as mudanças de primeira e de segunda ordem, entretanto, mudanças mais estruturais, ideológicas, como as de terceira ordem; podem ser induzidas, mas dependerão fundamentalmente da predisposição da sociedade para tal mudança*<sup>29</sup>.

Este capítulo teve como foco analítico a compreensão dos mecanismos que favorecem ou dificultam a influencia da arena internacional, sobre a arena política nacional, fazendo uso ora de forma mais evidente, ora mais subliminar da teoria dos jogos de dois níveis. Tendo sempre em vista a discussão presente em Putnam, de que não importa saber se o ambiente externo influencia o ambiente interno ou vice-versa, mas sim, como e quando ocorre tal interação.

---

<sup>27</sup> No quinto capítulo deste trabalho será exposto a dificuldade que enfrentou o governo brasileiro na tentativa de implementar o modelo gerencial de administração pública, um dos pilares da reforma do Estado sugerida pelo CW.

<sup>28</sup> Cf.: Nye (2004). O autor argumenta que o *soft power* de um determinado país se intensifica quando as políticas adotadas por este país se torna legítima aos olhos de terceiros. Fazendo com que através da proximidade de visão do mundo, os objetivos do país sejam atendidos, sem que seja necessário o uso da coerção.

<sup>29</sup> É importante destacar também a existência na literatura da teoria do empreendedor político (*policy entrepreneurs*) aquele que irá patrocinar determinada política que ele simpatize e arcará com os custos. Entretanto, tal abordagem teórica não comporá papel central neste trabalho, para maiores informações sobre a teoria do empreendedor político ver: Mintrom & Vergari (1996).

A clara compreensão da forma como a mudança na configuração dos paradigmas predominantes no ambiente internacional, de como estas mudanças se inter-relacionam com os paradigmas políticos do ambiente nacional, foi possível através da conexão de algumas abordagens teóricas. O trabalho executado até este ponto sugere que o ambiente externo consegue imprimir maior influência nas mudanças de primeira e segunda ordem, mas que as mudanças de terceira ordem dependem de variáveis mais sociológicas, sendo, portanto, mais difíceis de serem induzidas pelo ambiente externo. Desta forma, acredita-se ter aproximado um pouco mais a uma possível resposta para as questões de como e quando “A” influencia ou pode influenciar “B”.

Até este ponto abordamos o processo de importação e exportação de políticas através do modelo de jogos de dois níveis, que constitui a macro-estrutura deste trabalho. Está intrínseco a este modelo que as decisões políticas de uma nação sofrem influência interna e externa. Abordou-se o fato de que originalmente o modelo foi pensado com estas duas forças (interesses internos e externos) possuindo o mesmo poder de influência sobre as decisões políticas. Milner (1997) foi uma das principais autoras a questionar e aprimorar o modelo desenvolvido por Putnam. A autora identificou que na maioria das decisões o ambiente interno possui maior predominância, uma vez que será este o ambiente a arcar com os custos da decisão. Neste trabalho, como forma de inovar teoricamente e fornecer uma pequena contribuição ao modelo, foram incluídos dois aportes teóricos: mudança de paradigma e *social learning*; o primeiro desenvolvido por Kuhn (2006) em “a estrutura das revoluções científicas”, e o segundo funcionando como um desenvolvimento do conceito criado por Kuhn, tal desenvolvimento produzido por Hall (1990) possibilitou que este conceito de filosofia das ciências fosse aplicado à política.

A fusão entre o modelo de jogos de dois níveis e o modelo de mudança de paradigma possibilita identificar três dimensões onde podem ocorrer o mecanismo de *social learning* e de que forma se dará esta ocorrência. Os quadros 2.3.1 e 2.3.2 executam o papel de deixar claro onde e como se dará esta mudança, e se será motivada por influências internas ou externas aos Estados.

Definindo melhor o arranjo teórico deste trabalho:

1. Modelo dos jogos de dois níveis – arcabouço teórico macro-estrutural, o trabalho de Putnam e as contribuições de Milner fornecerão a espinha dorsal do trabalho, contrapondo as influências do ambiente político interno assim como as influências e os ideários do meio internacional sobre a oferta de políticas para uma determinada nação.
2. Mudança de paradigmas e *social learning* – arcabouço teórico “meio”, os termos de Kuhn e Hall funcionarão como mecanismo de identificação das influências, e onde elas ocorrem, se nos níveis de primeira, segunda ou terceira ordem. Possibilitando a comparação entre mudanças advindas do meio internacional para a sociedade ou mudanças advindas de determinado organismo internacional e implantado em uma sociedade através de um agente político específico.
3. Teoria dos ciclos político-econômicos – este arcabouço teórico servirá para identificar mudanças internas nos Estados, se um novo padrão de implementação de políticas está sendo posto em prática, ou ainda, se partidos ideologicamente distintos põem em prática programas de governos distintos. Tal referencial teórico possibilitará ainda identificar

possíveis *policy switches*<sup>30</sup>, se partidos se elegem com plataformas X e implementam plataforma Y.

Haverá ainda uma tentativa de identificar se pontos sugeridos pelo CW foram implantados ou não, e nos que foram implantados, se obtiveram êxito ou não. Desta forma será possível “cercar” e buscar uma explicação para o objeto de pesquisa em tela, *o impacto do ambiente internacional e as pressões internas sobre o padrão na oferta de políticas públicas*.

O capítulo seguinte abordará algumas variáveis internas aos países, tais como o orçamento público e o impacto dos ciclos eleitorais sobre este orçamento, eleitas para identificar as influências provenientes do ambiente interno para a definição do padrão de oferta de políticas públicas. Após um maior detalhamento de tais variáveis, será possível a comparação entre a influência dos dois níveis no padrão de oferta de políticas públicas.

---

<sup>30</sup> Para maiores informações ver: Stokes (1999).

### 3. DAS VARIÁVEIS MERAMENTE INTERNAS – *Ciclos político-econômicos*

Um dos temas recorrentes da agenda de pesquisa diz respeito à relação entre os ciclos eleitorais e o processo de implementação de políticas públicas. A partir do trabalho de Nordhaus (1975), que testou a teoria desenvolvida por Downs ([1957] 1999), sobre as alterações da política econômica, quando da proximidade das eleições e sua reversão quando do fim destas, procura-se identificar regularidades empíricas que permitam uma formulação mais geral do impacto da tomada de decisão dos gastos governamentais sobre o processo de escolhas políticas. A busca para entender como se originam as preferências dos eleitores no processo político fez surgir um campo de pesquisa denominado escolha pública (BUCHANAN & TULLOCK, [1965] 1974; Frey, 1983). Porém, é a partir de Hibbs (1977) que o componente ideológico passa a incorporar as abordagens dos ciclos político-econômicos, inaugurando uma série de abordagens analíticas denominadas “modelos partidários”<sup>31</sup>. A aplicação das teorias de ciclos político-econômicos à realidade latino-americana teve como predominância variáveis macroeconômicas. No entanto, poucos estudos utilizam dos “modelos partidários”, ou do impacto destes ciclos sobre gastos específicos do governo. Em razão disto, existe para o caso latino-americano uma lacuna nos estudos sistematizados sobre a influência da orientação ideológica do governo sobre os gastos públicos.

Nesse sentido, busca-se saber se orientações ideológicas influenciam a composição das despesas públicas, e em qual direção. *Governos de inclinação mais à esquerda destinam maiores recursos para gastos sociais, a fim de atender às suas promessas de campanha? Governos considerados de direita (ou centro-direita) reduzem gastos sociais e se concentram mais na busca de novas tecnologias de gestão*

---

<sup>31</sup> Cf.: Espin-Andersen (1990).

*governamental e equilíbrio macroeconômico, atendendo às diretrizes reformadoras sugeridas pelo CW? Ou ainda, a composição dos gastos públicos está blindada às mudanças de governos? Seria então “o fim da ideologia” como apontou Fukuyama?*<sup>32</sup> A pesquisa proposta poderá fornecer respostas a estas indagações, que quando aplicadas à América Latina, ainda não preencheram as lacunas deixadas pela ausência de estudos sobre diferentes períodos de ciclos eleitorais e o movimento pendular da orientação ideológica de governos no tocante ao perfil dos gastos públicos. Assim, os estudos das inter-relações dos ciclos eleitorais e políticas públicas têm como ponto de partida o processo de escolhas de eleitores e governantes e seus efeitos sobre a composição dos gastos dos governos.

O que se pode observar na literatura é a ausência de uma abordagem sobre a influência dos ciclos eleitorais sob os chamados “gastos sociais”. Pesquisadores analisados, sobretudo os que estudaram os ciclos eleitorais no Brasil<sup>33</sup>, e até mesmo alguns pesquisadores que estudaram alguns países da América Latina, a exemplo de Borsani (2003), levam em consideração em suas análises apenas variáveis como PIB, níveis de desemprego e variáveis macroeconômicas; os chamados “grandes números” da economia. Embora este tipo de abordagem seja relevante, pertinente e significativo, propõe-se, neste trabalho, abordar o mesmo tema com novas variáveis em jogo.

A escolha por este período histórico se deu devido à alternância de grupos políticos “rivais” de matizes ideológicos distintos<sup>34</sup>, no exercício do poder executivo de diversos países. Fato este impar na história recente de diversas democracias latino-americanas. A relevância da pesquisa decorre, em boa medida, da singularidade

---

<sup>32</sup> Ver: Fukuyama (1992)

<sup>33</sup> Para maiores informações, ver: Bacha (1994), Borsani (2001; 2003), Camargos (1999), Fialho (1997), Preussler & Portugal (2003) e Ferreira Neto & Fontes (2005).

<sup>34</sup> Ver: Talavera (1995)

histórica da rotatividade de grupos ideológicos diferenciados no comando do governo federal destes países, como janela de oportunidade para o estudo do comportamento dos gastos sociais. Pensando na oportunidade de aplicação de uma teoria à realidade latino-americana, utilizando ainda variáveis não exploradas por outros pesquisadores, buscando responder as seguintes questões: *i) Qual o grau de influência da ideologia do partido governante sobre os gastos públicos sociais? e ii) As políticas propagadas a partir do Consenso de Washington reduziram de fato o escopo da intervenção estatal, sobretudo no que diz respeito aos gastos sociais vis-à-vis a orientação ideológica do partido governante?* Tais perguntas buscam lançar vista a um ponto pouco discutido no *mainstream* da área de estudo das relações de poder: *até que ponto é possível influenciar ou intervir no processo de formulação e implementação de bens públicos?*

Boa parte da literatura acerca de ciclos econômicos e políticos bebem em duas vias principais de modelos teóricos: o modelo proposto por Downs ([1957] 1999), e comprovado empiricamente por Nordhaus (1975); e o elaborado por Hibbs (1977). O primeiro modelo, denominado de “oportunista”, propõe que os partidos políticos e os eleitores como sendo racionais e maximizadores de seus graus de utilidade e interesse em suas escolhas. A famosa frase de Downs (1999: p.50) de que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas”, é demonstrada quando o governo intervém na economia a fim de maximizar os seus votos, e os cidadãos votarão no partido que lhes trouxer maiores benefícios, ou inversamente, o que lhe for menos maléfico. Por sua vez, o modelo proposto por Hibbs, onde o governo seria eleito a fim de realizar políticas públicas em prol de uma clientela específica (os eleitores, a quem o partido representa), recebeu a nomenclatura de “partidário”, por ter as políticas públicas direcionadas para uma fração da população que constitui sua base eleitoral.

Estas teorias, por se aproximarem das ciências econômicas e dos modelos de simplificação analítica adotados por esta, incorporaram elementos da *teoria da escolha racional*, assim como abordagens de *comportamento utilitarista*. No entanto, críticas a estas teorias subsidiaram o aprimoramento analítico de ambos os modelos<sup>35</sup>. O modelo oportunista recebeu contribuição de Rogoff (1988) e Person (1990), apud Borsani (2003), a partir da releitura executada por estes autores dos modelos oportunistas, onde o eleitor passou a aprender com os ciclos político-econômicos desencadeados pelos governos. Por sua vez, o modelo partidário proposto por Hibbs (1977) recebeu significativa contribuição de Alesina (1987), uma vez que, segundo este, não apenas o caráter *partidário* influenciaria os ciclos político econômicos, mas também o caráter *ideológico*. O posicionamento do partido governante no espectro ideológico agora passava a influenciar os ciclos político-econômicos e a forma deste governo gerir políticas públicas específicas em benefício de determinada clientela, incorporando também o fato de que o eleitor aprende com os ciclos políticos-econômicos, e este aprendizado influenciará seu cálculo racional.

Em trabalho mais recente Borsani (2003) buscou elaborar uma síntese de ambas as correntes teóricas, aplicando-as em variáveis macroeconômicas de países latino-americanos. O projeto em tela enquadra-se na segunda geração de ciclos político econômicos, os modelos partidários, aplicando tal modelo aos gastos sociais do governo brasileiro. Na primeira seção deste capítulo “*Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais*” trataremos da primeira geração de modelos de ciclos político econômicos, os *modelos oportunistas*. A seção posterior “*Ideologia e Gasto Público*” irá abordar a segunda geração de ciclos político econômicos, os *modelos partidários*.

---

<sup>35</sup> Estas críticas serão melhor discutidas mais à frente.

### 3.1 Desempenho Macroeconômico e Ciclos Eleitorais: *o modelo oportunista.*

O seminal trabalho de Downs ([1957] 1999), sobre o processo de decisão do voto e ação de governos diante da existência de periodicidade eleitoral, deslocou o foco analítico da dinâmica do voto de variáveis valorativas e da “cultura política” para o cálculo de custo-benefício do ato de votar e ser votado; ou seja, para a escolha racional dos agentes. O eleitor, ancorado em uma análise retrospectiva de sua *renda de utilidade* advinda das políticas governamentais, decide entre as alternativas futuras de governo. É a maximização dos *benefícios líquidos* (ganhos menos custos de sua decisão) que define o voto.

Portanto, é importante observar no modelo de Downs que o eleitor não opta entre um conjunto de políticas a serem executadas no período pós-eleitoral, mas entre os *resultados futuros* (esperados) de tais políticas. “Para Downs, então, as principais recompensas de votar surgem de fontes diversas: as diferenças das alternativas sendo consideradas e a preservação do sistema democrático” (FROHLICH & OPPENHEIMER, 1978: p.117). Com isto, o componente ideológico da decisão do voto não se faz presente na abordagem downsiana, e o processo eleitoral esvazia qualquer disputa ideológica entre partidos. Por sua vez, a racionalidade do eleitor, manifesta no *voto retrospectivo*, não desaparece em virtude de restrições ao acesso à informação por parte dos eleitores, pois o processo eleitoral reduz o custo de obtenção de informações (v.g. programas eleitorais) e fornece subsídios à decisão do voto. Além disso, Downs não considera que a assimetria de informação elimine a racionalidade no processo de decisão do voto, porque racionalidade consiste em maximizar sua ação (voto) baseada no conjunto de informações disponíveis, e não na completude de tais informações.

Sobre isto, Borsani explica que Downs considera que “a racionalidade se refere aos meios, e não aos fins” (BORSANI, 2003: p. 67).

Por outro lado, este comportamento “oportunista” do eleitor é seguido pelos gestores públicos na definição das políticas a serem ofertadas na proximidade do pleito eleitoral. Visando maximizar sua receita (votos), pois para os partidos o importante é a manutenção do poder conquistado, o governo procura equilibrar as ações de modo que “os gastos são aumentados até que o ganho de votos do dólar marginal gasto iguale perda de votos do dólar marginal financiado.” (DOWNS, 1999: p. 71-72)

O arcabouço teórico estabelecido em *Uma teoria econômica da democracia* foi testado no trabalho de Nordhaus (1975) – *The political business cycle* –, uma vez que o autor observou a taxa de desemprego anual de nove países (Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Japão, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido), no período de 1947-1972, e as políticas públicas implementadas na proximidade do período eleitoral visando a elevação do nível do emprego. De fato, este autor centra o foco de sua análise no comportamento do poder executivo ao longo do ciclo de eleições, ou seja, analisa a ação governamental e a estratégia de manutenção do poder do grupo situacionista e manutenção de seu ativo eleitoral (FITTIPALDI, 2005). A base da análise de Nordhaus segue aquelas estabelecidas por Downs para a ação governamental e os partidos que estão no poder. O Quadro 3.1.1 destaca tais premissas. Todavia, o trabalho de Nordhaus está focalizado na utilização dos instrumentos de política monetária (ou seja, por via indireta) para a promoção do crescimento econômico.

**Quadro 3.1.1 - Modelos Oportunistas**

Autor	Eleitor	Governo
Downs (1957)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximizar o <i>benefício líquido</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maximizar votos (para o partido situacionista manter-se no poder)</li> </ul>
Nordhaus (1975)	Implícito ao modelo: <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Benefício líquido</i> maximizado pela política pública de expansão do emprego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partido situacionista visa manter-se no poder.</li> <li>Resultados eleitorais dependem, em boa medida, dos resultados econômicos.</li> <li>Política monetária para reverter a queda da atividade econômica.</li> </ul>

Fonte: Elaboração do autor a partir de Downs (1957) e Nordhaus (1975).

Segundo Downs, o governo tende a gastar com atos que lhe retribuam o máximo de votos nas urnas, eis que este é um partido que disputa o controle do aparato estatal com outros partidos. Portanto o governo investirá sempre onde lhe for mais lucrativo, do ponto de vista das urnas. É interessante fazermos aqui um parêntese: bem sabemos que nenhuma ação é totalmente livre de custos, tanto para entidades privadas quanto para entidades públicas, portanto, estas ações por parte do governo trazem consigo um custo, que será financiado pela população a qual este governo representa. No entanto, o governo, no modelo proposto por Downs, executa um “ajuste fino” para saber se tal política a ser implementada será “rentável”, ou seja, lhe trará mais votos do que os votos perdidos pelo custo da política, ou nos termos deste autor: “Os gastos são aumentados até que o ganho de votos do dólar marginal gasto iguale a perda de votos do dólar marginal financiado.” (Downs, 1999: p. 71-72).

Esta relação ocorrida entre ação governamental, votos e graus de utilidade dos eleitores fica mais clara com a aplicação empírica desta teoria, isto foi realizado por Nordhaus em 1975.

Nordhaus identifica regularidades entre a adoção de políticas macroeconômicas expansionistas ao aproximar-se do período eleitoral e a reversão delas quando da passagem desse período, voltando o processo a repetir-se com a chegada de outra fase eleitoral. Ou seja, para promover uma redução do desemprego em período próximo às eleições, o governo adota medidas de política que permitam a expansão da atividade econômica, reduzindo o desemprego, e transformando esse fato em *ativo político* valorizado na fase eleitoral. Passadas as eleições, com o grupo governante mantido no poder, novas medidas de política econômica são adotadas; agora para reduzir a inflação que se elevou com a adoção de estímulos à expansão do emprego. Todavia, nessa fase de contração da economia, não há eleição próxima e o *ativo político* do partido no poder não se deprecia junto ao eleitorado, pois quando a outra eleição chegar, a memória (e a desinformação sobre o fato) do eleitor não terá percebido tal manobra. (Fittipaldi, 2005).

Alguns trabalhos (Borsani, 2003; Borsani, 2001; Frey, 1983) vêm tentando identificar padrões de comportamento na economia de diversos países a fim de comprovar a existência de tais ciclos político-econômicos. Muito embora autores como Frey ao analisar as eleições norte-americanas e inglesas cruzando estes dados com as taxas de inflação e desemprego afirmarem que “não há evidência sustentando um ciclo efetivo de maximização de votos derivado teoricamente acima (acerca do ciclo de desemprego e inflação), conforme foi manifestado pelo desenvolvimento de duas importantes variáveis macroeconômicas, desemprego e inflação.” (Frey, 1983: p.144). O que o autor supracitado está querendo demonstrar, e ele o faz no decorrer de seu texto, é que estes ciclos do partido governante fazendo mudanças na economia a fim de se manter no poder, elevando para isto os bons olhos dos eleitores para com o governo não apresentam uma periodicidade definida. Muito embora estes ciclos não se mantenham de forma constante (afinal existe uma gama de fatores que fazem parte da cena política e econômica de um país) eles serão recorrentes, como demonstra os trabalhos realizados por Borsani no caso da América Latina, por Frey no caso dos Estados Unidos e Reino Unido, e também pelo trabalho de Nordhaus acerca do

comportamento da política econômica dos trinta países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esta primeira geração de modelos de ciclos político-econômicos sofreu severas críticas por não considerar o aprendizado do eleitor ao longo de ciclos eleitorais anteriores, e por não incluir o interesse das organizações partidárias em políticas públicas específicas de seu posicionamento ideológico. Uma das principais críticas ao modelo oportunista é que:

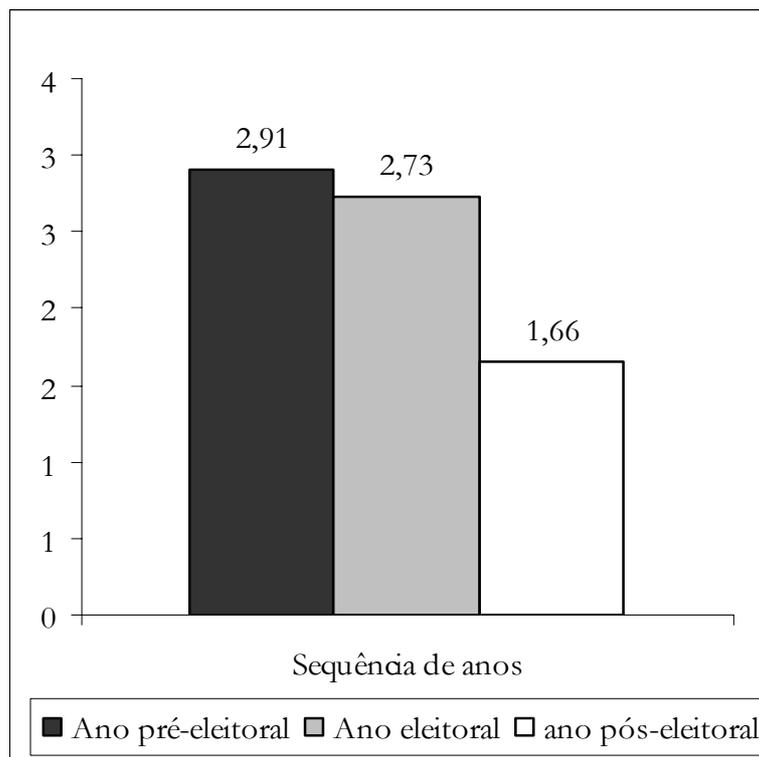
Tais modelos de ciclo dos negócios políticos têm dois problemas fundamentais. Eles se apóiam no fato dos eleitores serem constantemente enganados, e no fracasso da comunidade de negócios de antecipar o comportamento do presidente, o que poderia solapar sua competência para tratar da economia. (Wittman, 1999: p.36).

Por sua vez as opções metodológicas de Nordhaus no tratamento dos dados também foram passíveis de questionamentos. Sobre isto Borsani escreve:

O trabalho empírico de Nordhaus tem recebido várias críticas de ordem metodológica, principalmente por só ter trabalhado com diferenças categóricas, ou seja, identificando aumentos e quedas do desemprego, em lugar de diferenças numéricas que permitam uma quantificação numérica dessas variações. (Borsani, 2003: p.81).

Essas críticas vão suscitar a construção de novos modelos que relacionam ciclos eleitorais e ação governamental, no tocante ao gasto público. Surge então uma segunda geração de análises que são denominadas na literatura de modelos partidários, que serão trabalhados um pouco mais a frente.

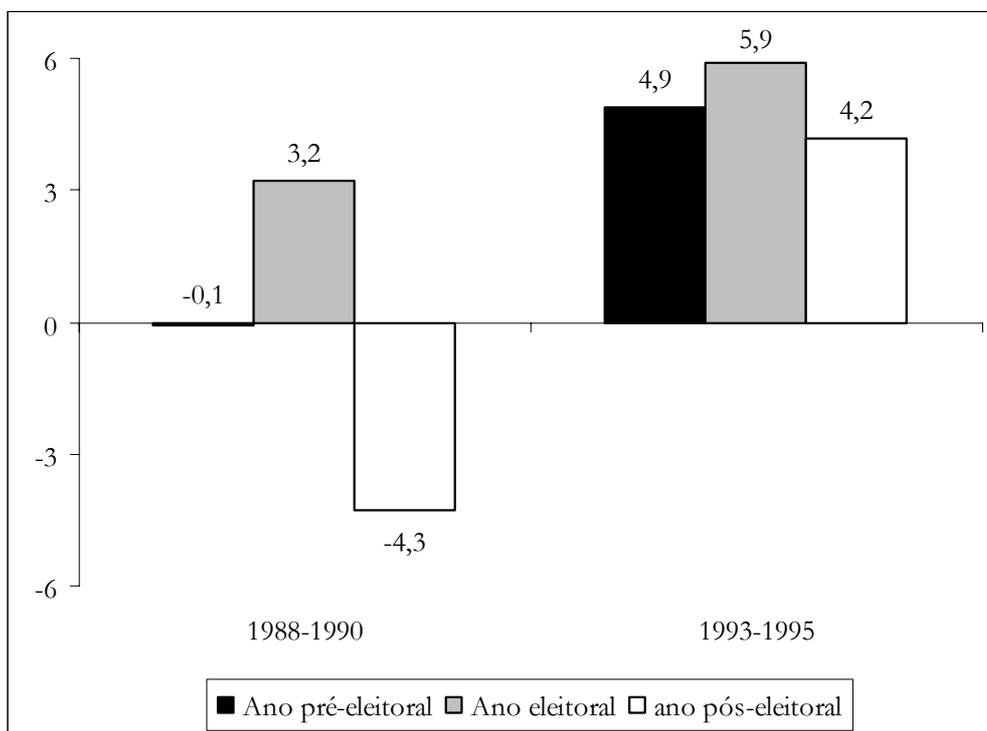
As evidências empíricas que se seguem estão relacionadas aos modelos oportunistas, e se apóiam em dados da América Latina e Brasil, através de uma análise acerca do comportamento do PIB. Estas amostras oferecem evidências empíricas que colaboram para a sustentação do modelo oportunista de racionalidade eleitoral.

**Gráfico 3.1.1 - América Latina: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais**

Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.14: p.110).

No Gráfico 3.1.1 temos o comportamento do PIB da América Latina, o qual demonstra uma elevação do PIB no ano pré-eleitoral e no ano eleitoral, fruto de ações de estímulo ao crescimento por parte dos governos, atingindo patamares insustentáveis no médio prazo, o que explica a redução de crescimento no ano pós-eleitoral. Tal comportamento demonstra que os governantes latino-americanos têm sistematicamente, adotando políticas econômicas que distorcem o desempenho econômico real da economia, tal comportamento quando confrontado com os períodos eleitorais, demonstra a necessidade do governante em manipular a economia para obter uma maior popularidade no período imediatamente anterior à eleição. Tal gráfico aborda todos os países latino-americanos no período de 1979 à 1998, enquadrando os países apenas quando estes estavam sob regime democrático.

**Gráfico 3.1.2 - Brasil: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais**



Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.3: p.99).

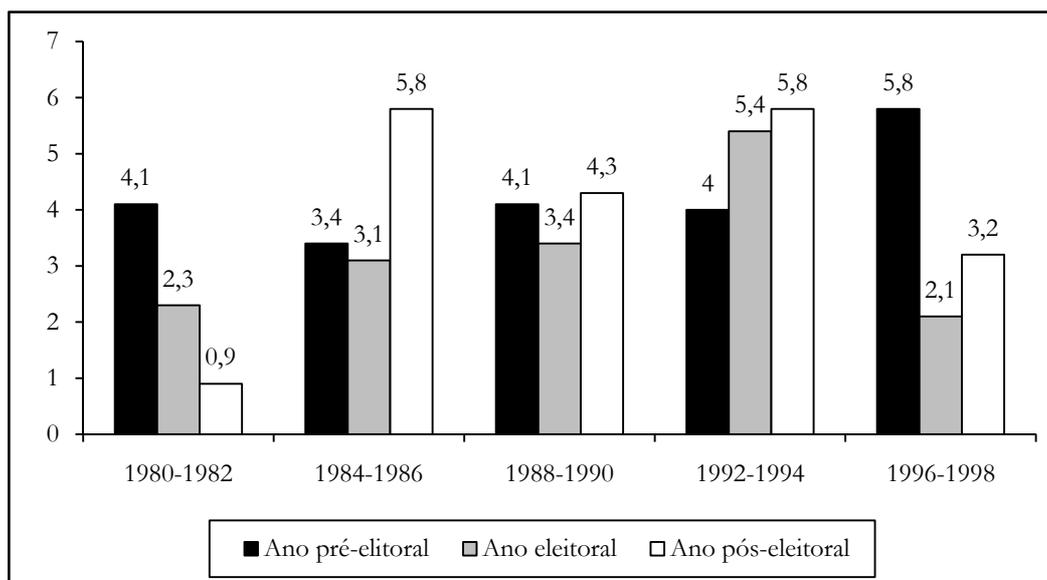
Borsani faz um levantamento de dados também para o Brasil, como pode ser observado através do gráfico 3.1.2. Temos dois momentos históricos distintos, com o primeiro caracterizado por um quadro de hiperinflação, onde o ano pré-eleitoral registrou uma evolução negativa. Todavia, no ano eleitoral políticas de melhoria quase que milagrosa elevaram bastante o crescimento do PIB brasileiro, a despeito do *efeito base*. No entanto, o ajuste macroeconômico é tomado no ano seguinte às eleições. Grosso modo, o governo tomou uma decisão de fazer crescer a economia mesmo que esta decisão trouxesse custos mais elevados do que deixar a economia “caminhar sozinha”, o que pode ser verificado no ano pós-eleitoral do primeiro momento histórico, onde há um forte decréscimo da atividade econômica (-4,3). A tentativa de se melhorar o cenário econômico e assim dispor de um número maior de ativos políticos junto à população é verificado também no segundo período da amostra. Mesmo o país

experimentando índices positivos de crescimento, há um esforço por parte do governo para melhorar o cenário econômico, levando-o a um patamar ainda mais positivo, no entanto, insustentável no médio prazo. Borsani faz uma explicação mais aprofundada sobre a lógica do ciclo político:

Os governos, preocupados principalmente em manter-se no poder, procuram maximizar as preferências do eleitorado diante da proximidade das eleições, particularmente no que concerne ao nível de desemprego. Com esse objetivo, implementam políticas que estimulam um rápido aumento da atividade econômica e uma diminuição do desemprego antes das eleições para níveis inferiores aos sustentáveis pela capacidade da economia. Essa reativação, baseada principalmente em emissão monetária ou gasto público, gera um aumento moderado da inflação imediatamente antes da eleição, aumentando ainda mais no período imediatamente posterior, para mais tarde começar a decrescer junto com um menor crescimento do produto, enquanto o desemprego volta a subir como consequência das políticas de ajuste que visam conter o aumento de preços. (Borsani, 2003: p.60).

O modelo utilizado por Nordhaus traz consigo algumas premissas plausíveis, uma delas é a de que o desempenho macro-econômico não é determinante em si só, mas com total certeza tem uma relevância significativa no resultado das urnas.

**Gráfico 3.1.3 - Colômbia: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais**

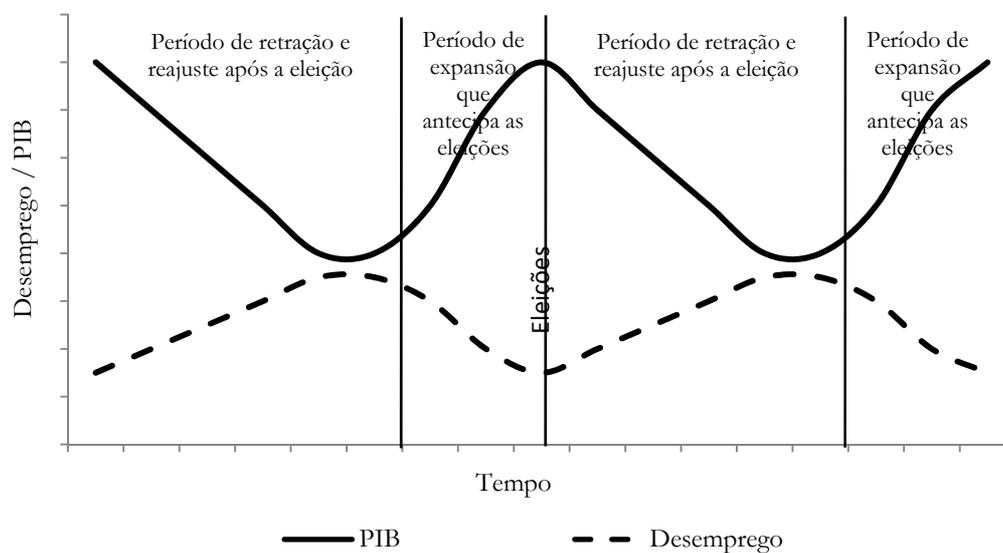


Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.4: p.100).

O Gráfico 3.1.3 exibe a trajetória do PIB colombiano ao longo de cinco eleições. Os dados levantados para a Colômbia mostram a não ocorrência dos ciclos político-eleitorais, ao menos no que diz respeito aos grandes números da economia, produto interno bruto, taxa de desemprego e inflação. Entretanto, o objetivo desta seção é testar a influência das eleições sobre os gastos públicos *vis-à-vis* o ideário do CW, buscando identificar qual das duas esferas – interna e externa – possui maior poder em definir a agenda quanto a oferta de políticas públicas, e como e onde se dá este poder de agenda, proporcionando uma categorização entre os três níveis de ação política, os de primeira ordem (definição do instrumento), os de segunda ordem (instrumentos da política) ou os de terceira ordem (objetivos globais).

O Gráfico 3.1.4 traz uma explicação didática acerca do funcionamento do ciclo político-eleitoral. No gráfico existe um primeiro espaço de tempo, que se refere ao período de retração e ajuste após a eleição. Neste período os governos irão “pagar a conta” do “crescimento” alcançado durante o período imediatamente anterior à eleição e que não é sustentável no médio prazo, haverá uma desaceleração do crescimento do PIB e também uma elevação do percentual de desempregados. Logo em seguida verifica-se o período de expansão que antecipa a eleição, neste período o governo adotará medidas de aceleração do crescimento e redução do nível de desemprego, levando-os a patamares incompatíveis com a dimensão econômica do país e insustentáveis em médio prazo. O ciclo então se fecha e se repete.

**Gráfico 3.1.4 – Gráfico analítico explicativo do funcionamento do ciclo político-eleitoral**



Fonte: Elaboração do autor

A seguir se encontra um quadro síntese acerca do modelo “oportunista”, nele se destacam as principais características destes modelos da “família downsiana”, tais como: as variáveis utilizadas pelos governos para pôr em funcionamento o ciclo político-econômico; e o padrão comportamental do eleitor frente aos ciclos.

**Quadro 3.1.2 - Modelos Oportunistas de Ciclos Político-econômicos Derivados do  
Arcabouço Teórico de Downs**

<b>Padrão Comportamental</b>	<b>Modelos Oportunistas</b>	<b>Variável Utilizada</b>
O eleitor não se dá conta das manobras executadas pelo governo durante os ciclos político-econômicos, comportando-se da mesma forma em sucessivas eleições.	Nordhaus (1975)	Política monetária
O eleitor aprende com a utilização dos ciclos político partidários pelos governos, alterando assim seu cálculo racional em relação à incidência destes ciclos.	Rogoff (1988) Person (1990)	Política monetária

Fonte: Elaboração do autor a partir de Nordhaus (1975), Rogoff (1988) e Person (1990).

### **3.2 Ideologia e Gasto Público: o modelo partidário.**

O modelo dos ciclos político-partidários, proposto por Douglas Hibbs (1977), leva em consideração que os partidos políticos procuram não apenas maximizar o voto, mas também têm como objetivo implementar determinadas políticas públicas que atenderiam àquele grupo social, o qual o partido representa. Desta forma, partidos de esquerda e de direita teriam padrões de gasto público diferenciados. Governos de esquerda tendem a gerar índices mais altos de inflação e índices mais baixos de desemprego, mesmo que esta medida aumente o risco de um período inflacionário. Em uma situação oposta, um governo de direita tende a manter a inflação em um índice baixo, mesmo que isto signifique maiores índices de desemprego, podendo causar um período de recessão econômica. Os partidos tendem a se comportar desta forma com a finalidade de atender às expectativas de seu eleitorado.

O caráter ideológico do partido no poder, segundo o modelo político-partidário de Hibbs (1977), influenciará as políticas a serem priorizadas: partidos de direita tendem a preferir políticas de controle fiscal e “arrocho” das contas públicas, a fim de manter uma estabilidade financeira favorável ao seu eleitorado, mesmo que isto implique em gerar índices mais elevados de inflação, uma vez que seu eleitorado está menos vulnerável ao aumento do desemprego em um primeiro momento; partidos de esquerda tendem a preferir políticas distributivas do crescimento, reduzindo o desemprego e fazendo com que os grupos menos favorecidos que representam sejam beneficiados, elevando desta forma os gastos do governo, mesmo que isto implique em um aumento da inflação, haja vista que tal parcela é mais vulnerável aos altos índices de desemprego do que uma elevação na inflação, em um primeiro momento.

É necessário se fazer um parêntese aqui para destacar este caráter ideológico de um determinado governo a partir das preferências de seu partido e de seu eleitorado, elaborando uma ligação com as formas de ação estatal. A contribuição de Edward Tufte (1978) trouxe para os modelos dos ciclos econômico-eleitorais a incorporação de *estratégias variáveis* por parte do governo, não sendo pertinente classificar este autor em uma das duas gerações de modelos aqui analisadas. Este autor destaca em sua teoria, assim como nos trabalhos de Nordhaus e Hibbs, o papel chave dos níveis de desemprego e PIB. No entanto, seu trabalho vai um pouco mais além, abordando a possibilidade do governo agir diretamente nestas variáveis (ou seja, através da política fiscal via elevação do gasto público). O autor argumenta que um governo pode elevar a renda de uma parcela da população, e assim conseguir o apoio dela em sua eleição com incentivos fiscais ou transferência de renda, incorporando um pouco a lógica do modelo keynesiano de intervenção da economia, influenciando diretamente no consumo das

famílias<sup>36</sup> a fim de maximizar seus votos nas urnas. A possibilidade do governo interferir diretamente na economia abre espaço para que este tome decisões que geram os ciclos político-econômicos, ou mesmo que burocratas capturem a ação estatal em benefício próprio. Tirar do Estado esta concepção de neutralidade permitiu visualizar as falhas e aprimorar o processo democrático, criando mecanismos de controle para coibir a má gestão da coisa pública. Borsani faz um retrato desta “nova corrente”:

Esta seria a visão ‘perversa’ do processo democrático que se desenvolve em contraposição às concepções políticas e econômicas predominantes a partir do segundo pós-guerra, inspiradas nas idéias de Keynes e em sua confiança na capacidade de o processo político adotar medidas impulsionadoras do benefício do conjunto da sociedade. A base dessa confiança nos resultados das políticas públicas se firmava tanto na eficiência do controle público sobre as variáveis econômicas, como em uma visão benévola da capacidade e motivações das elites tecnocráticas. (BORSANI, 2001: p.484).

Entretanto, é importante ressaltarmos que se trata de um modelo positivista, visto que seria impossível retratar objetivamente um governo que não se importa com as taxas de desemprego ou com os altos índices de inflação. Estes modelos (e em especial o modelo de *estratégias variáveis* proposto por Tufte) levam em consideração a diferença nos objetivos dos partidos na ausência de limitações externas<sup>37</sup>. Em meio a uma crise econômica, por exemplo, o governo irá tender a sanar o problema independente de ideologia. Por outro lado, na ausência de uma crise econômica, o governo deverá agir de acordo com sua ideologia partidária a fim de atender às expectativas de seus eleitores<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Não adentrarei na temática acerca da teoria econômica proposta por Keynes e seus desdobramentos no que ficou conhecido como keynesianismo uma vez que tal tema não constitui o objetivo da pesquisa em tela. Para maiores informações ver: DILLARD, Dudley. (1989), *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. e também : MANTEGA, Guido. (1985), *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Editora Polis.

<sup>37</sup> Entenda-se por limitações externas todas as possíveis situações que venham a reduzir o poder de manobra dos governos para a tomada de decisão.

<sup>38</sup> Vale ressaltar que em alguns casos o governo age de acordo com sua preferência ideológica independentemente de crises, como foi o caso da crise de 1929, e mais recentemente, da falência de alguns bancos norte-americanos em 2008, no final do governo Bush, onde a ideologia da “*não intervenção estatal na economia*” se sobrepôs ao “*papel anticíclico da ação estatal*”.

No modelo de Hibbs (1977) em um quadro de ausência de limitações externas, um governo de direita caminhará rumo a um crescimento econômico e estabilidade financeira através de mecanismos de mercado, gerando menos impostos e mais investimentos. Por sua vez, um governo de esquerda irá adotar políticas mais intervencionistas na economia, buscando corrigir as falhas de mercado e procurando uma melhor distribuição da riqueza, aumentando os gastos públicos a fim de gerar emprego e renda.

Segundo a teoria proposta por Hibbs (1977), o viés partidário tem papel fundamental nas políticas públicas. Seguramente este é o ponto de maior divergência entre o modelo de Hibbs e os modelos oportunistas de família downsiana, que ignoram completamente a influência de características partidária sobre as decisões dos governos. O modelo partidário adiciona o fator ideológico à tradicional teoria oportunista, aproximando-o da realidade, e levando em consideração que indivíduos podem comungar das mesmas opiniões e aspirações políticas (ou que grupos distintos de indivíduos podem partilhar opiniões distintas, aglomerando-se em nichos). E em função disso, reunindo-se em torno de uma estrutura partidária para disputar eleições, chegar ao poder e implementar políticas públicas que atendam às expectativas dos membros deste partido. Ao ignorar o “fator ideológico” como parte do cálculo racional dos políticos e eleitores, os modelos oportunistas tradicionais deixaram lacunas tais como: por que então surgem as agremiações político-partidárias de diferentes orientações? Que diferença faria um governo do partido A ou B, se ambos têm o mesmo objetivo e utilizarão dos mesmos mecanismos para tanto? Ao propor um nivelamento meramente oportunista para os partidos e eleitores, os modelos de família downsiana esgotam a noção ideológico-partidária que envolve a disputa eleitoral e os partidos políticos. Sobre isso Preussler & Portugal afirmam que:

Ao pressuporem que os políticos são idênticos, tendo como única motivação a permanência no poder, e que isto guiaria a condução da política econômica, os modelos oportunistas tradicionais ignoram a influência da ideologia partidária sobre essas decisões. (Preussler & Portugal, 2003: p.3).

A releitura realizada por Alesina (1987) traz ao modelo partidário proposto por Hibbs (1977) o aprendizado do eleitor e uma característica ideológica maior. Este votaria no partido “A” ou “B” de acordo com sua identificação partidária e com as políticas públicas esperadas (fator expectacional) pelo comportamento de cada um desses partidos. Desta forma, a racionalidade, as expectativas e a ideologia do eleitor passam a ter papel chave na disputa eleitoral, uma vez que este aprende com a ocorrência dos ciclos político-econômicos e com o comportamento do partido governante, fornecendo ao modelo partidário uma via de mão dupla, já que agora não apenas o partido governante tem conhecimento acerca dos ciclos político-econômicos, mas também os eleitores. Assim, estes buscarão maximizar seu ganho ponderando entre ideologia, ganhos esperados e conhecimento adquirido com as eleições passadas e o comportamento pregresso do governo. Abaixo segue um quadro síntese acerca dos modelos “partidários”.

#### Quadro 2.2.1 - Modelos Partidários de Ciclos Político-econômicos

<b>Padrão Comportamental</b>	<b>Modelos Partidários</b>	<b>Variável Utilizada</b>
O eleitor não se dá conta das manobras executadas pelo governo durante os ciclos político-econômicos; as preferências partidárias influenciam seu cálculo racional.	Hibbs (1977)	Política Monetária
O eleitor aprende com a utilização dos ciclos político partidários pelos governos, alterando assim seu cálculo racional em relação à incidência destes ciclos; as preferências ideológicas influenciam seu cálculo racional.	Alesina (1987)	Política Fiscal

Fonte: Elaboração do autor a partir de Hibbs (1977) e Alesina (1987).

Apesar de todos os argumentos a favor dos modelos políticos partidários, praticamente inexistem trabalhos que aplicam este paradigma à experiência brasileira. Talvez pelo fato do Brasil haver experimentado um longo período de regime militar ou, como argumentam alguns pesquisadores, devido a estrutura partidária brasileira, que não permitiria a aplicação do modelo dos ciclos político partidários, como argumenta Preussler & Portugal:

Cabe ressaltar que a estrutura pluripartidária brasileira e a infidelidade ideológica inviabiliza a divisão bem definida entre ‘direita’ e ‘esquerda’, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos e em alguns países da Europa. Desta forma, ao realizarmos o estudo empírico a respeito dos ciclos político-econômicos na economia brasileira ficamos impossibilitados de testar a proposta dos modelos partidários. (Preussler & Portugal, 2003: p.8).

Admitir a impossibilidade de definir o espectro ideológico dos partidos brasileiros e colombianos é admitir a impossibilidade de estudos acerca de partidos políticos, anulando toda uma linha de pesquisa dentro da ciência política. Para esta pesquisa não se acredita que exista nos países analisados – Brasil e Colômbia – um quadro tão “bem definido” quanto o existente em sistemas bipartidários. Porém, é possível se enquadrar os partidos políticos brasileiros em uma escala no espectro ideológico indo de direita, centro-direita, centro, centro- esquerda até esquerda. Assim como é possível classificar os partidos políticos colombianos neste mesmo espectro. Para o caso colombiano alguns aspectos de natureza histórica sobre a democracia colombiana serão tratados na seção 6.1 desta pesquisa. Pesquisadores utilizam diversos mecanismos para definir o posicionamento ideológico dos partidos, serão discutidas mais a frente algumas formas utilizadas.

No que diz respeito à infidelidade ideológica, ou infidelidade às orientações dos partidos, trabalhos de alguns autores<sup>39</sup> já demonstraram que apesar de aparentemente o funcionamento da câmara de deputados do Brasil parecer aleatório, há um alto índice de fidelidade dos deputados às determinações partidárias<sup>40</sup>, para o caso colombiano a discussão gira em torno da aliança de centro-direita que governa o país há várias décadas. No entanto tal problemática não constitui objeto de estudo da pesquisa proposta em tela. Mesmo em se tratando de esferas de poder distintas, o comportamento de um político ocupando um cargo executivo, exerce um papel importante na visão que este causa nos eleitores, o político então tem estímulos para tornar claras e previsíveis suas ações, e assim ter uma “linhagem”. No que diz respeito aos outros países latino-americanos, o trabalho proposto se apoiará em estudos já realizados por outros pesquisadores.<sup>41</sup>

A compreensão das preferências políticas dos partidos da Colômbia e do Brasil é fundamental para a aplicação do modelo de jogos de dois níveis nesta pesquisa. A partir da identificação de simpatia ou não dos partidos governantes de cada um dos países estudados, em relação às propostas de políticas emanadas pelo CW, será possível identificar o grau de penetração que o ideário emanado por agências multilaterais conseguiu atingir nas duas sociedades. Ao passo que será possível também a identificação da predisposição de uma determinada sociedade para este ou aquele aspecto ideológico.

---

<sup>39</sup> Para um maior detalhamento sobre o funcionamento da Câmara de Deputados do Brasil, ver FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

<sup>40</sup> Existe ainda uma discussão acerca da fidelidade partidária e da fidelidade ideológica, o político pode ser fiel às determinações do partido, entretanto este pode não ter nenhuma linha ideológica clara. Neste sentido, o político teria fidelidade partidária e não teria fidelidade ideológica, uma vez que esta não permeia o programa do partido.

<sup>41</sup> A exemplo de: Borsani (2001; 2003) e Talavera (1995).

O modelo original de Putnam para a teoria dos jogos de dois níveis contempla dois momentos distintos, sobretudo ao aplicarmos o modelo às ratificações de tratados internacionais. O primeiro momento é o de pressão internacional para que um determinado país firme um tratado com a comunidade internacional, o segundo momento é a ratificação de tal tratado pelo Congresso Nacional do país. Este movimento dual de pressão internacional e necessidade de ratificação interna expõe diversos agentes, os de nível internacional, como agências multilaterais e outras nações, e os de nível nacional, que refletem os interesses, opiniões e objetivos da sociedade, materializados em partidos, congressistas e outros diversos grupos de interesse como empresários e etc.

O objeto da pesquisa não é a ratificação de tratados, mas sim a pressão internacional pela adoção de determinadas políticas públicas em nível interno ou local, notadamente, o modelo de redução estatal emanado pelo CW a partir das crises fiscais vivenciadas pelos Estados ao longo da década de 1990. Neste sentido, um alinhamento das políticas públicas nos dois países estudados às políticas de redução do aparato estatal, indica uma aproximação do modelo de políticas defendidas pelo CW como solução à crise fiscal estatal.

Os ciclos político econômicos funcionam como variável de captura de mudanças na trajetória da oferta de políticas públicas. Identifica se um partido mais à esquerda no espectro ideológico adota uma postura de políticas mais expansionistas, ou se um partido situado mais à direita no espectro ideológico comporta-se de maneira mais simpática às políticas promovidas pelo CW, políticas que visam uma maior liberalização comercial e uma redução do escopo estatal. O ciclo eleitoral fornece ainda uma *proxy* da percepção da sociedade para aquele conjunto de políticas, se a adoção de determinado conjunto de políticas por um partido culminará em sua premiação ou

punição nas urnas na eleição seguinte, o que viria acompanhado de uma certa guinada no padrão de oferta de políticas públicas.

O capítulo seguinte versa sobre o desenho de pesquisa executado nesta dissertação e os arranjos metodológicos empregados na operacionalização das variáveis. A coleta de informações e montagem do banco de dados também é fruto do seguinte capítulo.

#### 4. METODOLOGIA – *Criando um design de pesquisa*

Esta pesquisa consistiu em um *survey* bibliográfico e uma análise quantitativa, de corte longitudinal, da execução orçamentária dos governos do Brasil e da Colômbia, preferencialmente ao longo do período de 1995-2009. A série histórica analisada variou de acordo com a disponibilidade dos dados, sendo esta uma dificuldade em se trabalhar com estudos comparativos entre dois países e se cruzar diversos bancos de dados. Estes países foram escolhidos em função de ambos adotarem regimes democráticos e manterem posturas e ideologias díspares frente à definição de políticas bem como no relacionamento destes países com agências multilaterais. Justifica-se a escolha do orçamento público (e sua execução temporal) como unidade de análise por ser este a materialização do perfil do Estado em ação e *locus* da (re)distribuição de recursos entre os atores sociais. Tentando encontrar um padrão comportamental no gasto social dos países selecionados da América Latina ao longo do corte longitudinal destacado que deverá abranger as recentes alterações ideológicas nos governos destes países. Segundo Van Evera (1997):

Existem duas maneiras básicas para testar teorias: a experimentação e a observação. Existem duas variedades de testes observacionais: grande escala e estudo de caso. Assim, em geral, temos um universo de três métodos de ensaio básico: a experimentação, a observação através da análise de grande escala, utilizando processo de observação e análise de estudos de caso (VAN EVERA, 1997: p.27).<sup>42</sup>

Por seu turno, a escolha das variáveis supracitadas possibilitará identificar possíveis modificações no padrão de gasto público *vis-à-vis* o funcionamento dos ciclos eleitorais e as influências das agências multilaterais. A *despesa por função*, utilizado

---

<sup>42</sup> Tradução livre do autor. No original: “*We have two basic ways to test theories: experimentation and observation. Observational tests come in two varieties: large-n and case study. Thus, overall we have a universe of three basic testing methods: experimentation, observation using large-n analysis, and observation using case-study analysis*” (VAN EVERA, 1997: p.27).

como *proxy*, permite mapear variações ocorridas nas prioridades das políticas públicas ofertadas no período em análise e quais despesas (sociais; administrativas; econômicas) ganharam ou perderam relevância a partir de alterações no matiz ideológico do partido a comandar o executivo federal. Nesta dissertação será adotada a definição de Despesas por Função, termo consagrado pelo FMI<sup>43</sup> e adotado nos países selecionados para o estudo, como é o caso das contas públicas brasileiras que adota este conceito, definindo-o como:

A classificação por função, ou funcional, procura identificar a área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas serão executadas, fornecendo a alocação dos recursos públicos por finalidade do gasto. (p.24 In: “Planos e orçamentos públicos” Brasília, maio de 2004 – Senado Federal).

Em outras palavras, as despesas ou gastos por função representam o volume de recursos que o governo gastou com a atividade-fim de cada ministério. Convencionou-se optar por este tipo de documento para a pesquisa justamente pelo caráter “filtrado” que este tipo de informação apresenta. Ou seja, ao analisarmos a dotação orçamentária do Ministério da Educação, por exemplo, não teremos um panorama real da quantidade de recursos que foram de fato destinados à educação, haja vista que dentro dos gastos do ministério estão gastos com folha de pagamento, infra-estrutura e outros. Ao se utilizar os gastos por função, eliminamos este tipo de distorção, uma vez que na função educação estará apenas o que de fato foi gasto em educação, o mesmo vale para outras funções como saúde, administração, segurança e etc.

O estudo proposto irá executar uma análise comparativa<sup>44</sup> e trabalhar com dados secundários e séries históricas extraídas de relatórios oficiais dos governos federais como *relatórios da Secretaria do Tesouro* e o *Relatório de Execução*

---

<sup>43</sup> CF.: International Monetary Fund – IMF. (2001), Government finance statistics manual / Statistics Department.- [2nd ed.].

<sup>44</sup> Cf.: Pennings, Keman, Kleinnijenhuis (2003).

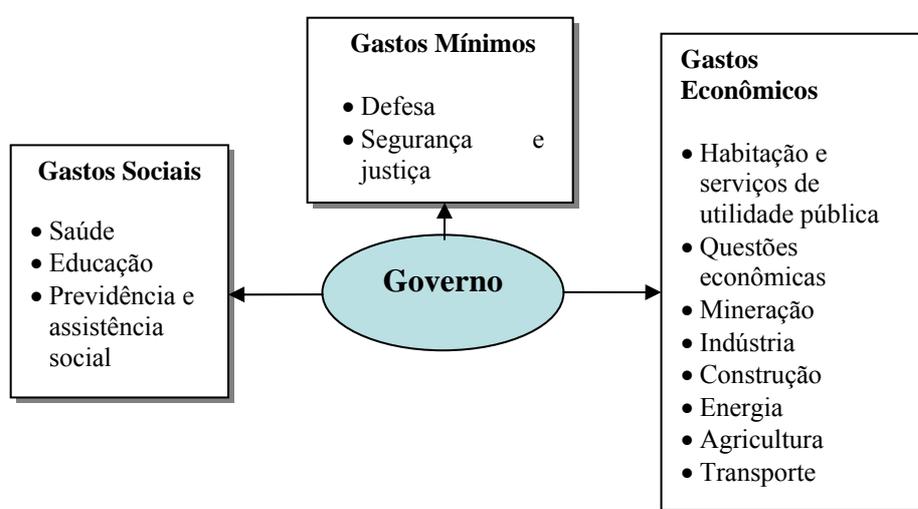
*Orçamentária*, além de outros dados secundários brutos e séries históricas extraídas de relatórios oficiais dos governos, assim como das agências multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BM). Tais informações são disponibilizadas através destas agências como forma de fortalecer a transparência da ação destes governos, elevando assim o grau de *accountability* dos mesmos para com a sociedade. Todavia, far-se-á o tratamento dos dados para que seja possível a comparabilidade temporal das variáveis. Além de outras ferramentas, como a transformação de valores monetários – expressos em termos correntes – em valores constantes, para permitir análises da variação real, assim como, a construção de séries históricas de números-índice e coeficientes de variação para melhor mapeamento do comportamento das variáveis explicativas, no tempo. Além disso, serão utilizadas ferramentas de estatística descritiva aplicada às séries históricas e se fazer uso, quando pertinente, de modelos de regressão para se estabelecer padrões de correlação e causalidades entre indicadores. Tais procedimentos estatísticos serão realizados através de softwares como Excel e SPSS. Por outro lado, após a coleta, sistematização e tratamento dos dados brutos, poderá ser gerada “nova geração” de indicadores (indicadores sintéticos), visando maior refinamento analítico para a testabilidade das hipóteses de trabalho. Abaixo segue um quadro síntese das variáveis e indicadores propostos para a pesquisa em tela.

Outro ponto importante na pesquisa se deu no tocante à separação executada para distinguir as funções da natureza dos gastos públicos federais, classificando-os em *mínimos*, *econômicos* e *sociais*. Tal separação se fez necessária para facilitar a agregação dos dados e mensuração do perfil do gasto público federal.

Os gastos mínimos abrangem defesa, segurança e justiça; por gastos econômicos entendemos habitação e serviços de utilidade pública, questões econômicas,

mineração, indústria, construção, energia, agricultura, transporte e os demais gastos que não se enquadram nem em gastos mínimos nem em gastos sociais. Por fim, entendemos por gastos sociais a saúde, educação, previdência e assistência social. Estas categorias são utilizadas pelo Fundo Monetário Internacional, adotadas pela literatura sobre o tema dos gastos públicos (Rezende 1996) e podem ser verificadas através da Figura 4.1.

**Figura 4.1 – Atividades do Governo em Função da Natureza dos Gastos**



Fonte: Rezende, 1996: p.201, Figura 1.

**Quadro 4.2 – Agregação das Funções Segundo a Natureza dos Gastos**

Natureza dos Gastos	Função
Gastos Mínimos	Judiciária Administração e Planejamento Defesa Nacional Segurança Pública Relações Exteriores
Gastos Sociais	Assistência Previdência Social Saúde Saneamento Educação Cultura
Gastos Econômicos	Trabalho Habitação Agricultura Organização Agrária Indústria Comércio e Serviços Comunicações Energia e Recursos Minerais Transporte Desenvolvimento Regional Essencial à Justiça Direitos da Cidadania Gestão Ambiental Ciência e Tecnologia Desporto e Lazer

Fonte: Elaboração do autor a partir de International Monetary Fund – IMF - Government finance statistics manual 2001 / Statistics Department.- [2nd ed.], p.83 “Cuadro 6.2: Clasificación del gasto por funciones del gobierno”.

A agregação das diversas rubricas que compõem os gastos do governo em três grupos distintos, além de facilitar a análise comparativa, uma vez que estamos trabalhando com três grupos de dados agregados, também fornece um panorama geral

do sentido em que caminha a ação governamental. O crescimento ou redução do aporte de recursos que cada esfera está recebendo indica o grau de importância dado a esta esfera pelo governo. O Quadro 4.2 faz uma descrição detalhada de cada rubrica ou função que compõe cada um dos gastos, descrevendo também tal separação executada neste trabalho, de acordo com rubricas do orçamento federal brasileiro e colombiano.

Para o caso brasileiro, apesar de algumas rubricas serem apresentadas isoladamente como é o caso da Previdência Social e da Assistência Social, os dados desagregados não estão disponíveis para todo o período trabalhado, o que constitui mais um desafio em se mensurar a magnitude dos gastos sociais tendo como fator de desequilíbrio o “peso” que a Previdência traz para os gastos de uma maneira geral. Apenas para se ter uma dimensão do impacto da Previdência, há diversos anos na série histórica analisada em que a despesa previdenciária absorveu mais de 50% dos gastos do governo naquele ano. Uma forma de se aprimorar a análise seria isolando-se a Previdência, no entanto, por ausência de dados que contemplassem toda a série histórica, optou-se por fazer uma análise geral, acerca das naturezas dos gastos públicos, e em um segundo momento, analisar mais a fundo os gastos sociais com a Previdência para toda a série escolhida, e com essa despesa isolada no período que for possível tal análise.

#### **4.1 Identificando a ideologia dos partidos**

Existem diversas formas de identificar o posicionamento ideológico de um partido: através de seus documentos e estatutos, onde o partido pode se auto afirmar como tendo este ou aquele posicionamento ideológico; através de uma análise acerca de seus planos de governo; através de uma pesquisa junto à população, onde irá se aferir

que visão a população tem do partido “A” e do partido “B”, classificando-os segundo sua percepção das políticas desenvolvidas por este e aquele partido, além do comportamento dos integrantes do partido; através da relação entre o partido que está no poder e o mercado, onde se verifica as relações entre o mercado e o governo através de uma análise sobre as políticas públicas geradas por este último em relação ao mercado. Borsani (2001) utilizou para o Brasil a última forma proposta, classificando o partido à frente da presidência do Brasil segundo a relação deste com o mercado. Se o governo assume uma postura mais intervencionista, intervindo na economia e buscando solucionar as falhas de mercado, então tal governo é classificado como de esquerda. Se um governo assume uma postura contrária, buscando resolver as falhas da administração estatal a partir das virtudes do mercado, e desregulando-o, então tal governo é classificado como de direita por Borsani. Para os outros países latino-americanos analisados, Borsani se apóia na definição e categorização executada por outros autores, que serão melhor trabalhados durante a execução da dissertação.

Talavera (1995) fez um estudo qualitativo acerca do significado de esquerda e direita no Chile. Buscando enquadrar os partidos não apenas segundo o posicionamento do partido ou da gestão de governo, mas também segundo a percepção do eleitorado quanto aos partidos e políticos. É uma forma pertinente de se trabalhar a ideologia partidária, uma vez que é dada maior importância ao papel do eleitor, que no final é quem escolhe o governante e quem desfruta das políticas públicas elaboradas e implementadas pelo partido vencedor. Sua metodologia consistiu basicamente de questionários e entrevistas, aplicados em pessoas aleatórias. Nesta forma de classificação é possível não apenas entender como cada eleitor faz para classificar os partidos, mas também como faz para alinhar suas preferências com a personalidade deste ou daquele político, tendo-o como seu “semelhante” ou seu defensor, nos casos de

empatia. Há uma riqueza maior de informações, no entanto até onde apontam as pesquisas, inexistem trabalhos acadêmicos que tratem desta metodologia aplicada ao Brasil. Empreender uma pesquisa deste porte tornar-se-ia inviável.

Para a pesquisa optar-se-á por fazer uma mescla de boa parte das formas de análise ideológica citadas anteriormente, porém, centrando-se foco nos planos de governo e em documentos emitidos pelos partidos como estatutos e etc.

No quinto capítulo será executado um estudo de caso sobre uma política pública específica, a política da reforma administrativa no governo federal brasileiro, na qual houve a tentativa da adoção do modelo de administração pública gerencial. Tal modelo foi largamente defendido e incentivado por agências multilaterais integrantes do CW, tal estudo possibilita um acompanhamento mais detalhado de como uma política, ou uma idéia de solução, é defendida por um organismo internacional e incorporada à agenda política de um determinado governo. Além da relação de pressões do ambiente interno e externo, que moldaram a adoção e o desenvolvimento da política em questão, será possível também verificar se tal adoção implica em uma mudança de primeira, segunda ou terceira ordem, segundo a tipologia definida na seção 2.3 da pesquisa em tela.

## 5. IMPORTAÇÃO DE IDÉIAS – *um estudo de caso sobre a administração pública gerencial*

Dentre as muitas idéias propagadas por organismos multilaterais para sanar os problemas oriundos das crises fiscais dos Estados, estava a adoção do modelo de administração pública gerencial. Esta seção buscará evidências da adoção da administração pública gerencial pelo governo federal brasileiro. Visando identificar através de um dos seus pilares, a redução do quantitativo de servidores<sup>45</sup>, evidências de como se deu sua implementação e se esta obteve êxito.

Esta seção traz um estudo de caso sobre um aspecto específico da política de reforma gerencial defendida pelo CW, a redução do número de servidores do executivo federal brasileiro. Tal ideário ficou conhecido como “fazer mais com menos”, prestar mais serviços, em um nível melhor, com menos recursos e com menos funcionários, de forma a otimizar a máquina estatal. Entretanto, se põe à prova a capacidade de organismos multilaterais de intervir em um aspecto tão importante na política brasileira, tal mudança proposta constitui uma mudança de terceira ordem, uma vez que são alterados simultaneamente as definições, os instrumentos e os objetivos globais da política. A pesquisa realizada para a administração pública brasileira não foi possível de ser replicada para a Colômbia dada a dificuldade em se conseguir determinadas informações a nível desagregado para alguns países, este tipo de dificuldade é comum aos estudos desta natureza, entretanto, buscou-se minimizar ao máximo este entrave.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> A chamada política de *downsizing*.

<sup>46</sup> Vale salientar ainda que no Brasil, apenas o governo federal possui um documento da natureza do BEP, boletim estatístico de pessoal, que contém todas as informações relativas ao número de funcionários, ingresso por concurso e remunerações.

De acordo com Bresser Pereira (2005) a administração pública gerencial pode ser considerada como a principal resposta à crise fiscal e política que o Estado estava enfrentando no período convencionado “keynesianismo”, como forma estratégica de controle dos gastos governamentais e reestruturação do escopo de ação, tendo em vista a otimização da eficiência dos serviços cabíveis ao Estado e a superação do modelo tradicional burocrático de gestão.

Przeworski (2005) destaca que a compreensão acerca das perspectivas contrastantes entre o Estado e a economia, pode ser fator explicativo para a razão de ser da Reforma do Estado, uma vez que:

Na verdade, as análises do término do keynesianismo, apresentadas em meados dos anos 70 pela esquerda (Habermas, 1975), pelo centro (Skidelsky, 1997) e pela direita (Strigler, 1975), eram quase idênticas: o Estado fortalecia-se e, por essa razão, passava a atrair os interesses privados especulativos. Como resultado, o Estado acabava permeado por interesses especiais, prevalecia a lógica privada e desintegrava-se a coesão interna e da intervenção estatal. [...] O setor público deve ser privatizado porque os governos são supostamente mais sensíveis às pressões políticas das empresas públicas do que às das empresas privadas. O Estado deve ser ‘isolado’ das pressões políticas para que não se torne presa do *rent-seeking* por parte dos interesses privados (Przeworski, 2005:41-42).

Não há dúvidas de que abordagens como essa serviram de combustível para a propagação do ideário reformista emanado pelo CW que estava se pretendendo naquele período (pré-constituente), onde o grau de intervenção estatal na sociedade colocava-se em curso, haja vista que este grau de intervenção em níveis altos durante um longo período de tempo tem um custo igualmente alto. No entanto o minimalismo proposto pelas reformas neo-liberais por sua vez, expunha fragilidades. No caso, precisava-se de uma reforma que proporcionasse ao Estado um modo mais ágil no que diz respeito ao seu escopo de ação, ou seja, realizar suas tarefas clássicas de garantir o crescimento econômico e os contratos por ele firmado de uma forma dinâmica e próspera, além de garantir os direitos sociais. Acerca desse dilema é fundamental enfatizar que a busca pela redução do tamanho do Estado não significa enfraquecer o Estado, mas sim

fortalecê-lo, torná-lo mais eficaz, eficiente e efetivo. Nesse sentido, a Constituição de 1988, traduziu a notoriedade de uma reforma gerencial na administração federal, como meio de assegurar os mecanismos necessários para a otimização da eficácia, eficiência e efetividade do setor público brasileiro, ou melhor, “o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática”. (Diniz, 1997:176)

Abrucio (2005) destaca que um conjunto de mudanças significativas atinentes à administração pública norteou a implementação desse novo modelo administrativo que se colocava em curso, para tanto queremos destacar alguns deles para nossa análise: a profissionalização da alta burocracia, visando o fortalecimento das capacidades de formulação e a avaliação de políticas públicas; a focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão; transparência e responsabilização democrática na administração pública; a descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais; a desconcentração organizacional da execução e funções do governo central para agências especializadas; a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão e a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas realizadas pelo setor público não estatal). No entanto, ainda ressalta Abrucio (2007) tais medidas não se concretizaram:

Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988, parte desta legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de servidores do público, para lembrar a origem da palavra (Longo, 2007). Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população (Abrucio, 2007:68)

De acordo com Pacheco (2002:3), esse contexto de redemocratização do país também foi marcado com a criação da ENAP (Escola Nacional de Administração

Pública) em 1986, tendo como principal proposta à constituição de uma “elite do serviço público federal, à qual deveriam ser reservados os cargos de direção e assessoramento superior”.

Inicia-se a década de 1990, com o somatório dos problemas concernentes a administração pública em conjunto com a crise fiscal do Estado, onde o discurso reformista claramente neoliberal foi proclamado pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello (1990-1992), propondo uma substancial mudança na agenda pública com o ideário de políticas de redução do tamanho e do escopo das ações do Estado e privatização da economia. Entendia-se que a baixa *performance* do setor público estava associado ao modelo de desenvolvimento focalizado no Estado, portanto uma das diretrizes previstas no Plano de Reconstrução Nacional, deveria incluir “propostas de desregulamentação de mercado, privatização de empresas públicas e o aumento de abertura para o mercado internacional. O velho papel do Estado estava sob ataque” (Rezende, 2004:64). Na realidade, as políticas de Collor traduziram o caráter de desorganização e desmantelamento da máquina pública, uma vez que houve um considerável quadro de demissões e medidas que favoreciam apenas os funcionários mais antigos no setor público, gerando ordens de instabilidade. (Albuquerque, 1995; Santos, 1997; Martins, 1997; Lima Junior, 1998; Rezende, 2004; Bresser Pereira, 2005; Abrucio, 2007; Costa, 2008).

Ferreira (2002) considera que em 1995, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram introduzidos mecanismos institucionais que viabilizassem a reforma gerencial na administração pública, tendo em vista superar o notório esgotamento do modelo burocrático vigente. A partir da Secretaria da Administração Federal (SAF), foi criado um novo Ministério, sob a liderança do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, O Ministério da Administração e Reforma do

Estado (MARE) cujas ações foram sistematizadas com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). Pacheco (2002) destaca:

Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o Plano Diretor propôs ao mesmo tempo aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia, e desenvolver o gerenciamento no setor público (Pacheco, 2002:13).

Segundo Abrucio (2007) vale ressaltar:

[...] a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) *etapista* –com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública –antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado (Abrucio, 2007:71).

Em 1998 o MARE é extinto e suas ações foram “absorvidas” pelo Ministério do Planejamento (MP), que por sua vez passou a ampliar as estratégias de planejamento e gestão fiscal se redefinindo como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em suma, este processo de amadurecimento das idéias que circundavam a estrutura burocrática estatal e sua necessidade gritante de reformulação encontra-se dentre os pilares que sustentam a reforma do Estado regido por um modelo gerencialista da administração pública.

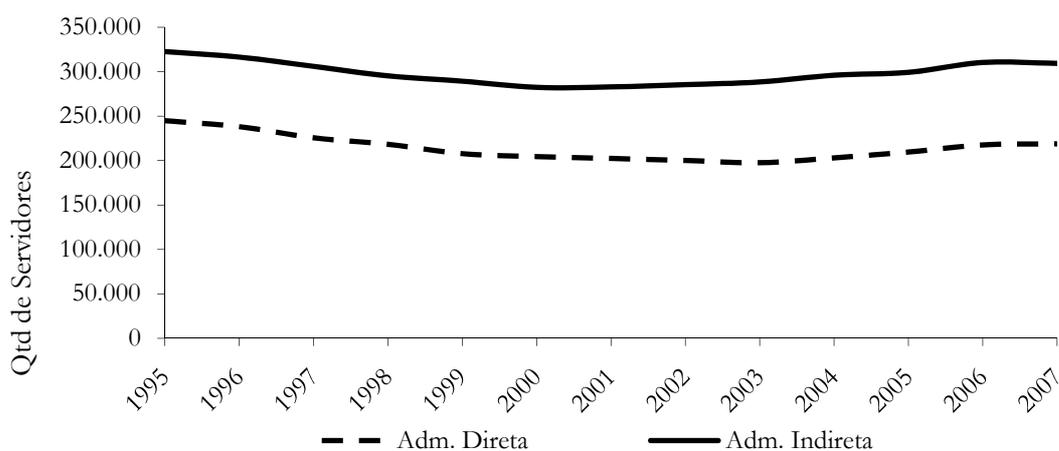
A partir dessa contextualização, passa-se então a um dos pilares do modelo gerencialista, entendido a partir da redução do quantitativo de funcionários. Através da apreciação dos dados em tela é possível analisar através do comportamento dos dados, se realmente houve a implementação de uma política de *downsizing* no âmbito da administração pública brasileira, ao longo do período de 1995 a 2007.

Bresser Pereira (1997) afirma que um dos processos inerentes a tentativa de reforma do Estado dos anos 1990, através da emergência do modelo gerencial da administração pública está na delimitação das funções do Estado:

[...] reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatizações, terceirizações e ‘publicização’ (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta) (Bresser Pereira, 1997:18).

Nesse sentido, torna-se relevante aos estudos das organizações públicas analisar o comportamento dos dados referentes aos gastos de pessoal no Executivo federal, em relação às políticas de controle e redução dos gastos governamentais. O estudo de caso em tela compreenderá a sistematização dos dados empíricos extraídos de vários volumes do *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP) produzido pelo MPOG no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2007, no qual de acordo com a composição dos dados poderemos inferir o grau de implementação desta reforma no país.

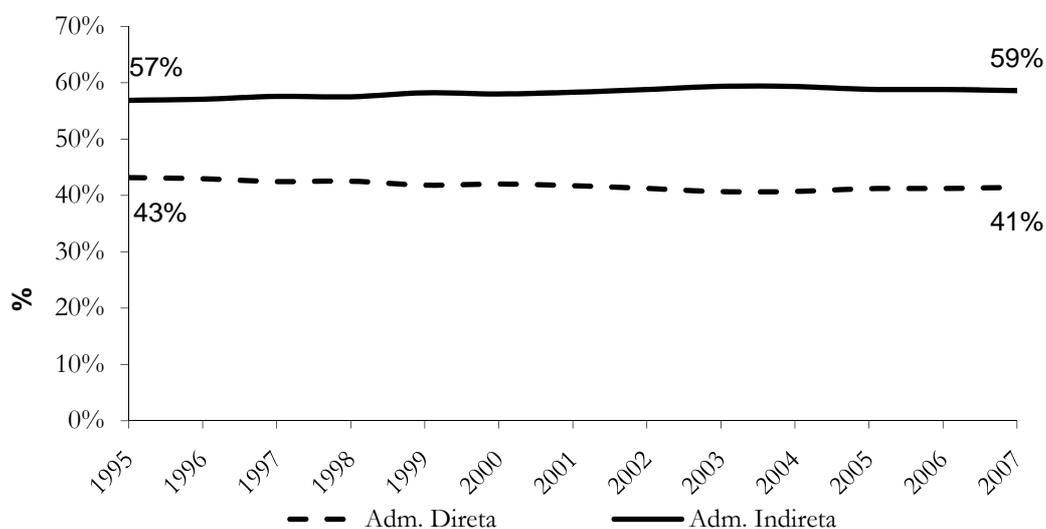
**Gráfico 5.1 – Evolução da Quantidade de servidores ativos (adm. direta e indireta) - 1995-2007**



Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

A partir das informações do gráfico 5.1, pode-se observar que a evolução da variável *quantitativo de servidores* as esferas da administração pública federal – direta e indireta – no período indicado, não sofreu significativa oscilação. O que ressalta é que uma pequena variação apresentada na curva correspondente ao período 1999 a 2003 foi praticamente marginal. Ademais, chama atenção o fato de que a administração indireta ter apresentado patamar superior à administração direta em toda a série estudada, o que indica que existe no Brasil um padrão de administração pública contrário às expectativas da administração pública gerencial, e que segundo este gráfico, o padrão não sofreu alteração.

**Gráfico 5.2 – Evolução percentual da quantidade de servidores ativos (adm. direta e indireta) - 1995-2007**



Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

O gráfico 5.2 ilustra através da participação percentual das administrações direta e indireta, a perenidade do quantitativo de pessoal ao longo do período analisado, saltando de 57% (adm. indireta) no ano de 1995 para 59% doze anos depois. Quando

analisada a evolução do percentual do quantitativo de servidores da administração direta ao longo do corte longitudinal, o que se observa, como apresentado no gráfico 2.2, é que o governo federal não realizou significativos cortes no número de servidores, uma vez que em 1995 a taxa percentual era de 43% reduzindo para 41% no ano de 2007. Mais uma vez é corroborada a interpretação de que a política de *downsizing* não foi implementada a contento no governo federal, refletindo a dificuldade de alterações de terceira ordem, ainda que haja uma pressão externa pela adoção de tal mudança.

Nesse sentido, em certa medida, tais argumentos mostram que as reformas empreendidas pelo Estado brasileiro nas décadas de 1990 tendem a apontar para a fragmentação da política de reforma baseada no modelo gerencial, no que diz respeito à implementação de uma política de *downsizing*.

Quando analisada a evolução da variável *despesas de pessoal* no período, é interessante também chamar a atenção ao padrão oscilante que caracterizou predominantemente o perfil dos gastos governamentais com pessoal.

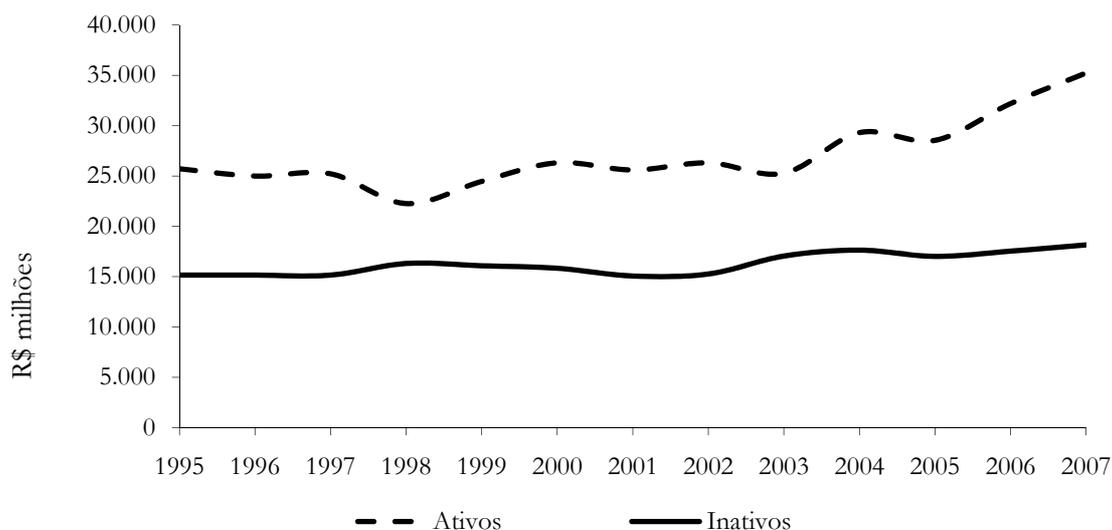
Apesar dos esforços e do próprio discurso reformista do governo em reduzir as despesas governamentais com a administração pública, os dados<sup>47</sup> evidenciados no gráfico 5.3 revelam uma pequena curva de redução do gasto no que tange o quadro de servidores ativos, o ano de 1998 registrou uma redução de 13% em relação ao ano de 1995; a partir de 1998 as despesas com pessoal se comportaram de forma ascendente indicando no ano de 2007 um crescimento de 37% em relação ao ano de 1995. Vale ressaltar que a robustez dos valores analisados condiz com o quadro geral dos servidores ativos de ambas as administrações – direta e indireta –, portanto, o processo

---

<sup>47</sup> Os valores estão em reais de 2007.

de expansão não ocorreu de forma homogênea para os diversos segmentos da administração federal ativa.

**Gráfico 5.3 – Evolução da despesa de pessoal por categoria de servidor (em milhões de R\$ 2007) - 1995-2007**



Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

No que diz respeito à despesa com pessoal inativo nota-se que os valores não apresentaram significativas oscilações, no ano de 1995 as despesas giravam em torno de R\$15 bilhões comportando-se de forma ascendente ao longo do corte longitudinal, chegando a R\$20 bilhões no de 2007, obtendo uma taxa de variação de 19,7% em relação ao ano de 1995.

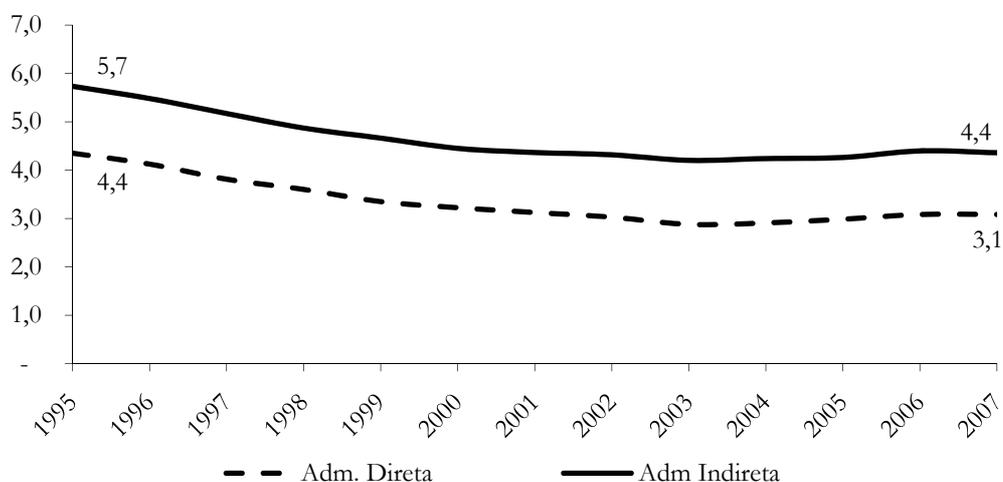
Os dados apresentados mostram fundamentalmente que há uma diferenciação nas políticas adotadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para cada um de seus mandatos presidenciais<sup>48</sup>, nos períodos de 1994 a 1998 e 1999 a 2002, assim

<sup>48</sup> Sobre o balanço mais detalhado no Governo FHC, ver Costa (2002)

como no tocante ao primeiro mandato do Governo Luis Inácio Lula da Silva (Lula) no período de 2003 a 2006. As respostas ao comportamento estratégico de reduzir o escopo e gastos governamentais, em meio ao ambiente de reforma que se agendou a partir de 1995 com a criação do MARE, comportaram-se distintivamente ao longo do período analisado.

As curvas revelam: *i)* a experiência do primeiro Governo FHC (1994-1998) mostra que se buscou implementar uma política de restrição dos gastos, uma vez que não se verificou curvas acentuadas de expansão resultando ao término (1998) de tal mandato despesas em torno de R\$22 bilhões referente ao quadro funcional ativo e R\$16 bilhões com inativos; *ii)* a partir do segundo mandato (1999-2002), o que se percebe é a descontinuidade administrativa produzida pela extinção do MARE no tocante a dinâmica institucional da reforma, onde se pode perceber uma suave redução dos gastos no período em que este Ministério esteve ativo (1995 à 1998), com uma inversão do quadro no momento seguinte a sua extinção; *iii)* a partir do primeiro Governo Lula (2003) percebe-se um padrão ascendente no que diz respeito ao gasto com pessoal, tal ascensão é ainda mais significativa no tocante ao pessoal ativo, obtendo patamares acima de R\$30 bilhões, nos anos de 2004 e 2006, indicando no ano de 2007 um crescimento de 37% em relação ao ano de 1995.

**Gráfico 5.4 – Quantidade de servidores como proporção da população economicamente ativa (por mil pessoas) - 1995-2007**



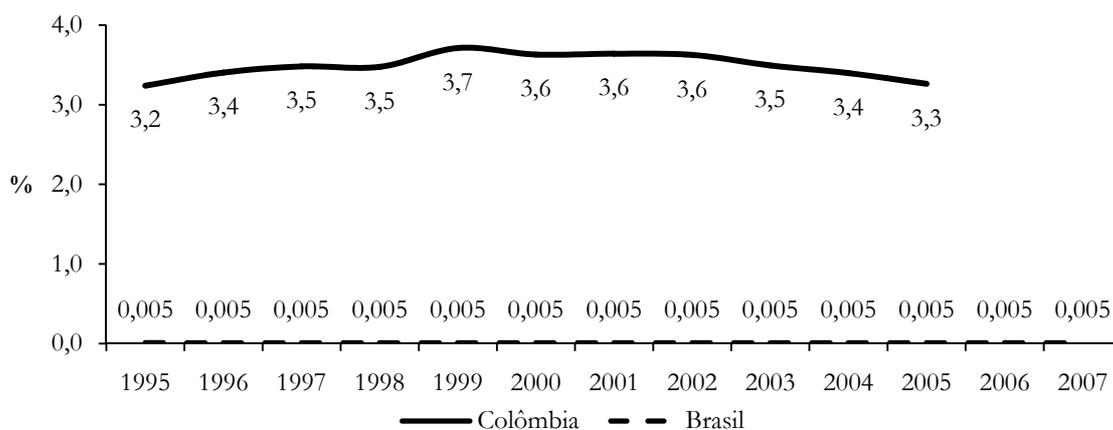
Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

O gráfico 5.4 apresenta uma análise de caráter comparativo entre o quantitativo de servidores do Executivo federal em relação à população economicamente ativa (PEA), constata-se uma curva que decresce de forma muito semelhante em ambas as esferas da administração, com maior velocidade de redução até meados de 1998, a administração direta apresentou entre 1995 a 1998 uma redução de 17,2% e entre 1998 a 2007 uma redução de 14,4%; já a administração indireta obteve nos mesmos períodos analisados uma redução de 15% e 10,5%.

Apenas para nível de comparação, o gráfico 5.5 exibe uma comparação entre os gastos com servidores públicos do governo central como proporção do PIB de ambos os países. É possível constatar que o gasto colombiano com os servidores públicos é bastante superior ao brasileiro, e que o primeiro caso apresenta um comportamento bem mais acentuado que o segundo. Uma das explicações para um patamar tão destoante entre os gastos com servidores nos dois países é o fato do Brasil adotar um modelo federativo, e os dados para o Brasil presentes no gráfico refletirem apenas os gastos com

servidores no governo federal, ao passo que a Colômbia adota um modelo centralizado. Portanto, todo o funcionalismo público colombiano está inserido nos dados expressos no gráfico 5.5. Entretanto não são possíveis maiores análises, uma vez que para tanto seria necessário o conhecimento mais aprofundado das instituições colombianas a nível interno.

**Gráfico 5.5 – Percentual do PIB gasto com servidores públicos - 1995-2007**



Fonte: Elaboração do autor a partir de: PIB Colombiano e Brasileiro- Anuário Estatístico da América Latina e Caribe 2010; Dados do gasto com servidores da Colômbia- Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal; Dados do gasto com servidores do Brasil: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Obs.: Dados não disponíveis para a Colômbia nos anos de 2006 e 2007.

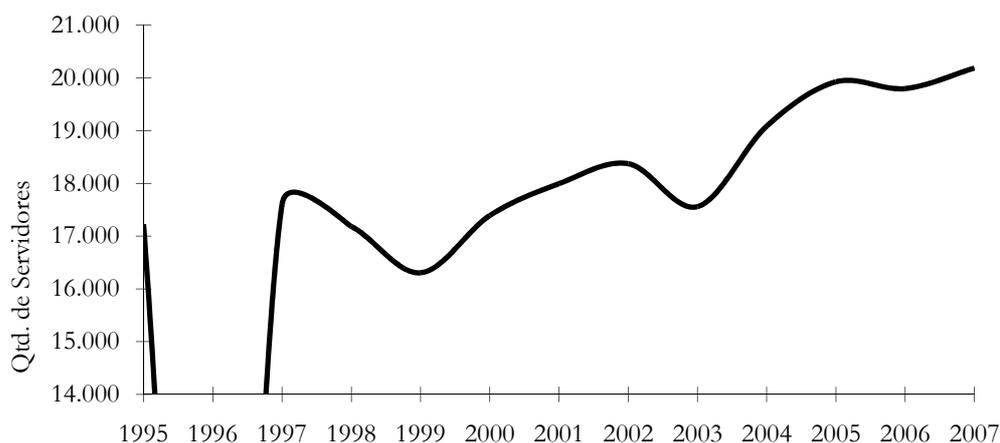
Quando analisados os dados do quantitativo dos ocupantes de DAS no Brasil, ao longo período indicado, verificado no gráfico 5.6, evidenciam que, em ambos os Governos FHC apresentaram-se curvas consideráveis de redução e expansão de tal quantitativo<sup>49</sup>. O que se pode observar ao término da segunda gestão FHC (2002), ao atingir patamares de 18 mil ocupantes de cargos de DAS é que o governo não conseguiu empreender uma política de restrição, uma vez que as decorrentes oscilações expressam a predominância de eventos de expansão do que de contração. No período

<sup>49</sup> Vale salientar que a explicação para o corte drástico evidenciado no ano 1996, foi devido a inexistência de dados.

imediatamente pré-eleitoral há uma redução do número de DAS, mas que após a eleição o quantitativo de cargos comissionados é ampliado para um patamar superior ao anterior, nota-se que a partir da extinção do MARE tem-se um comportamento progressivo de elevação.

Tais argumentos são mais verdadeiros quando analisados os dados referentes ao Governo Lula, que a partir de 2003 comportaram-se de forma ascendente, apresentando uma quase exponencial elevação do quantitativo de ocupantes de DAS, em torno de 21 mil.

**Gráfico 5.6 – Quantidade dos ocupantes de DAS - 1995-2007**



Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Quando considerado o perfil dos cargos de DAS ocupados<sup>50</sup>, apresentado na Tabela 5.1, constata-se que de fato a predominância do quantitativo de tais cargos loteiam os níveis mais “periféricos” da administração federal, no caso DAS 1, DAS 2 e DAS 3, mesmo verificando uma pequena redução percentual em tais níveis, uma vez que no ano de 1995 a participação percentual de ocupantes de DAS 1 era de 41,8% reduzindo para 33,9% em 2007; porém, vale ressaltar que o conjunto de tais níveis

<sup>50</sup> Sobre o perfil referente a cada cargo de DAS ver D’Araújo (2007).

continuam representando em torno de 50% da ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior. Nesse sentido, o padrão das respostas ao longo do tempo para os distintos níveis de cargos comissionados permite entender que apesar de ter verificado um aumento percentual de DAS referentes a níveis mais elevados, como DAS 4 onde em 1995 a taxa era de 8,5% passou para 14,6% em 2007; DAS 5 era 2,9% para 4,7% e DAS 6 correspondia a 0,7% e passou para 1,0%.

Vale ressaltar que a partir de 2005, foi decretado que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, nível 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente por servidores de carreira. Nesse sentido, entende-se que para preencher determinados cargos e funções em comissão necessariamente é por via concurso público, uma vez que à medida que acopla tais cargos e funções aos servidores de carreira concursados, em certa medida, acaba “engessando” a forma de provisão de cargos e funções no Executivo federal. No entanto, a análise continua sendo válida, uma vez que estes funcionários são voláteis, e ao término do exercício de sua função em um cargo comissionado aqueles que são funcionários de carreira voltarão a exercer suas funções de origem dentro da administração pública federal.

Tabela 5.1

Participação Percentual do Quantitativo dos ocupantes de DAS, segundo o nível de função – 1995-2007

Nível da Função	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DAS-1	41,8	nd	38,7	38,1	34,8	37,4	37,0	36,6	37,3	35,4	35,4	34,5	33,9
DAS-2	32,9	nd	33,8	33,0	32,6	31,3	31,2	31,0	26,5	27,3	27,5	27,1	27,5
DAS-3	13,1	nd	14,0	14,5	16,5	16,3	15,7	16,1	17,4	17,9	17,6	18,1	18,3
DAS-4	8,5	nd	9,6	10,0	11,1	10,7	11,5	11,7	13,3	13,9	13,9	14,6	14,6
DAS-5	2,9	nd	3,2	3,5	4,1	3,5	3,7	3,7	4,4	4,5	4,5	4,8	4,7
DAS-6	0,7	nd	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Total</b>	100,0	nd	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	100,1	100,0

Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Nota: nd= dados não disponíveis

O Quadro 5.1 ilustra o processo de expansão referente a despesa com pessoal (ativo) assim como uma expansão do quantitativo de DAS, em contrapartida, nota-se que o quantitativo de servidores ativos em ambas as esferas da administração sofreu uma redução, reduziu-se cerca de 7% a quantidade de servidores ativos, e se expandiu em 37% o gasto com pessoal ao longo da série analisada, portanto tais argumentos indicam que a pretendida política de *downsizing* não foi exitosa. Mesmo com as tentativas de redução do quantitativo de servidores, os gastos com pessoal comportaram-se de forma ascendente.

No que se refere ao quantitativo de servidores em relação a população economicamente ativa, houve uma significativa redução de 26% que pode ser atribuída ao fato de que durante o período analisado não ter ocorrido oferta significativa de concursos públicos, desta forma, o setor privado absorveu pessoal em uma velocidade maior à provisão de concursos públicos.

**Quadro 5.1 – Comportamento da Administração Federal Brasileira**  
**(Servidores ativos da adm. direta e indireta) - 1995-2007**

Variáveis Seleccionadas	Padrão Temporal	Taxa de Variação Percentual
Despesa de Pessoal (Ativo)	Expansão	37,01%
Qtd. servidores Ativos (Direta e indireta)	Redução	-6,93%
Qtd. DAS	Expansão	17,18%
Qtd. servidores Ativos por PEA (PEA por mil pessoas)	Redução	-26,18%

Fonte: Elaboração do autor a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Ao assumir tais argumentos para explicar o comportamento dos dados referentes a administração pública brasileira, é possível lançar algumas evidências acerca do comportamento burocrático em torno das políticas de reforma do Estado empreendido a partir da criação do MARE, em 1995. A política de *downsizing* no setor público se fragmentou, principalmente depois da extinção do MARE em 1998.

O que se pôde observar é que o discurso da reforma gerencial tornou-se apenas motivo de retórica sendo dificultada a sua continuidade pelo fato de seus objetivos entrarem em conflito com boa parte da elite burocrática (nível limite de cooperação) gerando um quadro de não-cooperação, onde estes *stakeholders* não cooperaram para o sucesso desta política. Nesse ponto, Rezende (2000) considera:

[...] como se trata de um jogo repetido de informações incompletas, as organizações procuram ajustar-se muito incrementalmente aos objetivos do governo, pois cada uma delas tem reduzida certeza de que as organizações no seu entorno também se ajustarão, ainda correndo o risco de cooperar demais com tais políticas no longo prazo. Isso explica porque é difícil manter o controle dos gastos com o governo, mesmo diante de políticas de ajuste fiscal e de reforma do Estado (Rezende, 2000:136).

Em síntese, foi empiricamente evidenciado que embora houvesse políticas de redução do quantitativo de pessoal, o gasto com pessoal comportou-se de forma ascendente ao longo da série analisada, havendo também um crescimento expressivo dos cargos de DAS. Entre a influência do ambiente externo materializado na figura do MARE e as preferências de um grupo de interesse interno (burocracia), prevaleceu o grupo de interesse interno. Ainda assim algumas das idéias emanadas pelo ambiente externo permaneceram, como os concursos anuais para o cargo de gestor público e os cursos oferecidos pela ENAP, apenas para citar dois exemplos. Entretanto, quando houve um conflito mais frontal entre interesses, Bresser Pereira, um dos principais *policy entrepreneurs* do MARE, perdeu forças, e o MARE acabou extinto.

Fica evidenciado a partir da análise de uma política específica (estudo de caso), que as pressões de uma agenda internacional sobre o governo FHC foram capazes de instalar um ministério, o MARE, entretanto, por se tratar de uma mudança significativa na estrutura e organização do Estado, tendo impacto direto sobre grupos de interesse, a reforma proposta, que seria uma mudança de terceira ordem, fragmentou-se, não atingindo os impactos necessários. Tal quadro evidencia que embora o ambiente internacional tenha um certo grau de facilidade para influenciar as mudanças de primeira e segunda ordem, que são mudanças mais “operacionais”, mudanças de terceira ordem são mais difíceis, por lidar diretamente com os interesses de grupos sociais e/ou o conjunto de valores de uma dada sociedade.

## **6. INTERNO VERSUS EXTERNO – *buscando evidências da influência dos dois níveis sobre o padrão de oferta de políticas***

O capítulo anterior focou sobre um caso específico, a importação do modelo de administração pública gerencial no governo federal brasileiro. Buscou-se identificar as influências internas e externas que permearam a implantação deste modelo de administração pública, desde a importação da idéia da necessidade de um novo modelo, à pressão de agências multilaterais pela adoção de determinado modelo. Foram abordados ainda a atuação de empreendedores políticos e o papel desempenhado por setores internos da sociedade brasileira que não foram simpáticos às reformas, o que acabou por provocar a extinção do MARE, principal instrumento de implantação do modelo gerencial.

O presente capítulo pretende analisar de forma comparativa as experiências de políticas de controle do gasto público na Colômbia e no Brasil. A necessidade de redução do gasto público e a adoção de medidas de ajuste fiscal foram medidas largamente defendidas por agências multilaterais no CW. O caráter comparativo da pesquisa sofreu redução em função da indisponibilidade de alguns dados e séries históricas desagregadas para o caso colombiano, problema comum ao se trabalhar com este tipo de análise. O caso brasileiro ficou mais robusto em função de uma maior disponibilidade de dados e uma maior facilidade inerente em se lidar com as bases de dados brasileiras. Desta forma, as séries históricas analisadas, sobretudo para o caso colombiano, irão variar de acordo com a disponibilidade de dados.

## 6.1 Colômbia: *os gastos públicos e indicadores macro-econômicos em perspectiva*

Para a confecção de uma proposta ou projeto de pesquisa, sempre é realizada uma pesquisa exploratória. Para o caso da pesquisa, tal pesquisa apontou a conformidade dos dados com o formato e a metodologia adotada no Brasil e indicada pelo FMI para a confecção dos gastos públicos por função. Entretanto, quando foram realizadas as pesquisas de coleta e sistematização de dados para a Colômbia, verificou-se que os dados obedecem à metodologia adotada pelo FMI apenas nos anos de 2007 a 2010. Um aspecto que inviabiliza a utilização do ano de 2010 para algumas análises é o fato de que algumas informações macroeconômicas, a exemplo do PIB, ainda não estão consolidadas. Neste sentido, a proposta de comparação dos casos brasileiro e colombiano, que era a de executar a mesma análise sobre os mesmos dados e expor os mesmos gráficos e indicadores para ambos, fica prejudicada.

A opção de incorporar a Colômbia como um país a ser estudado se deveu principalmente por este país manter um comportamento ideológico distinto do Brasil no tocante às políticas emanadas por Washington. Somada a esta característica dispare do comportamento das elites colombianas frente as políticas emanadas pelos EUA, adicionam-se características demográficas que ressaltam a importância da Colômbia para a América Latina além de um padrão partidário sempre voltado para a direita no espectro ideológico. Outros países como o Chile e Argentina passaram recentemente por uma mudança ideológica no controle do executivo nacional, a escolha pela Colômbia fornece um caso adequado à comparação com o Brasil, ressalta-se ainda a existência de poucos trabalhos na área lidando diretamente sobre a Colômbia.

O quadro 6.1.1 elenca as eleições presidenciais ocorridas na Colômbia no período analisado, assim como o período de governo, o partido ou a coalizão partidária vencedora da eleição e a classificação ideológica do governo. Em negrito encontra-se o partido do presidente eleito.

É importante ressaltar a estabilidade dos partidos colombianos, notadamente os partidos conservador e liberal, que possuem um século de história. Entretanto, a estabilidade partidária pode mascarar um quadro de anomalia democrática, os partidos liberal e conservador se sucederam no poder por várias décadas, funcionando como uma “ditadura democrática” entre os partidos, comumente conhecida como Frente Nacional (1958-1978/1986). Tal quadro de anomalia democrática pode ser evidenciado pelo alto nível de abstenção às eleições, que na eleição de 1994 chegou a 68%, a ao baixo percentual de votos válidos. Em suma, poucos cidadãos comparecem às urnas, e dentre os poucos que comparecem, muitos anulam seus votos.

A grosso modo, Hirschman (1970) em “saída voz e lealdade” argumenta que existem três mecanismos para a elevação da performance de uma organização: *i)* o mecanismo da saída, comum às firmas privadas em um mercado de competição, uma vez que diminua a procura pelo produto de determinada firma, é sinal de que ela está com problemas e isto faz com que ela busque elevar a sua performance; *ii)* o mecanismo da voz, onde os clientes reclamam para a firma que lhes presta serviço e isto faz com que ela eleve a sua performance, uma vez que não existe a opção da utilização do mecanismo da saída, este mecanismo é comum às firmas que possuem monopólio natural para algum serviço, onde o cliente não pode simplesmente mudar de firma; e *iii)* a lealdade, onde os clientes permanecerão consumindo o produto da firma ainda que ela caia de performance simplesmente por uma questão de lealdade. Com um pouco de ajuste é possível aplicar o modelo de Hirschman ao sistema eleitoral colombiano: com

os partidos de esquerda não conseguiram o espaço que ansiavam na disputa eleitoral, em função do acordo existente entre o Partido Liberal (PL) e o Partido Conservador (PC), a solução encontrada foi a *saída* da disputa eleitoral e a entrada na luta armada, culminando na guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Fica evidenciada então a necessidade de um sistema eleitoral que seja capaz de representar legitimamente as opiniões e as expectativas dos diversos setores da sociedade.

#### Quadro 6.1.1 – Quadro descritivo das eleições presidenciais recentes na Colômbia

Eleição	Início do Governo	Término do Governo	Partido ou coalizão no início do governo	Ideologia do governo
29/05/1994	07/08/1994	07/08/1998	<b>PL, PSC, AD-M19</b>	Centro-direita
27/05/1998	07/08/1998	07/08/2002	<b>PSC</b>	Direita
27/05/2002	07/08/2002	07/08/2010	<b>P. U, Cambio Radical</b>	Direita
30/05/2010	07/08/2010	-	<b>P. U, Cambio Radical, PL</b>	Direita

Fonte: elaboração do autor.

É importante destacar ainda que embora a história democrática colombiana seja longa, houve uma curta interrupção em função do golpe militar que ocorreu em 1953 e durou até 1957. Em 1958 é instaurado um “pacto bi-partidista” ou “Frente Nacional” entre o PL e o PSC, em 1961 alguns partidos de esquerda abandonam as disputas eleitorais e muito incentivados pela revolução cubana e as experiências na União Soviética e China, resolvem aderir às armas, formando guerrilhas. O pacto bi-partidista entre PL e PSC findou em 1978, mas a alternância dos partidos no poder continuou funcionando até 1986. Entre 1986 e 1998 houve uma hegemonia do Partido Liberal. O PSC volta ao poder em 1998 e permanece até 2002, quando o sistema claramente bipartidário tem fim. Tem início a era do “Câmbio Radical”, uma coalizão de centro

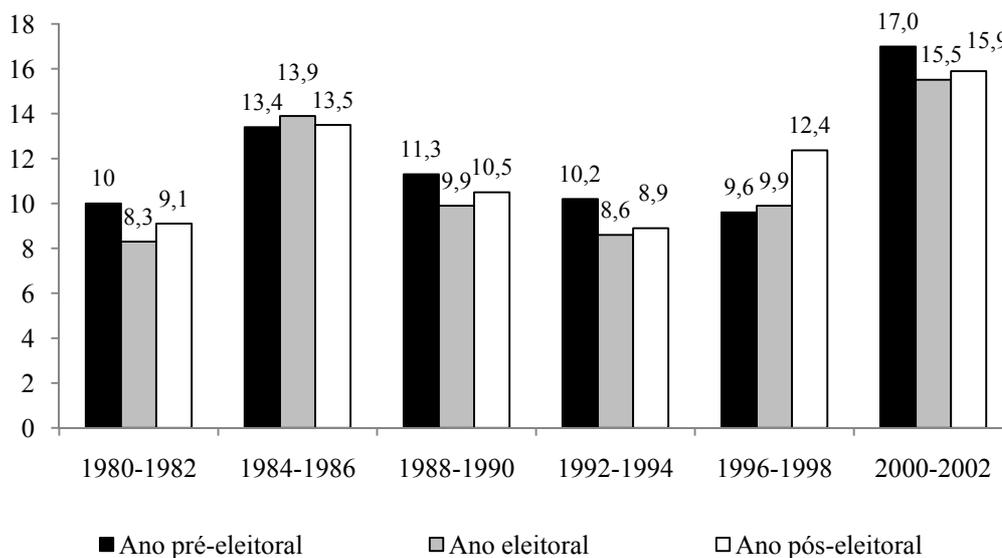
direita liderado pelo “Partido Social de Unidad Nacional” (partido de la U), entretanto, com a presidência de Uribe, o governo adota uma postura de direita.

A Tabela 6.1.1 exibe a taxa de desemprego na Colômbia para o país como um todo, assim como para as regiões rurais e urbanas no período de 1991 a 2003. Os dados são do sociômetro do BID e demonstram um forte crescimento da taxa de desemprego no período analisado, tendo como pico os anos de 1999 e 2000, a partir do ano de 2001 há uma tendência de queda da taxa de desemprego no país. Vale ressaltar que os dados não revelam correlação entre a taxa de desemprego e o período eleitoral.

**Tabela 6.1.1 – Taxa de desemprego na Colômbia – 1991-2003**  
Grupo etário: 15-64 anos

Anos	Nacional	Rural	Urbana
1991	7.464	4.072	9.42
1992	7.351	4.206	9.113
1993	7.187	4.244	8.756
1994	7.33	5.553	8.147
1995	7.938	5.322	9.412
1996	9.638	4.876	11.337
1997	9.965	5.472	11.51
1998	12.377	5.052	14.88
1999	16.462	8.603	19.066
2000	16.993	9.556	19.405
2001	15.51	9.14	17.583
2002	15.898	10.922	17.484
2003	14.868	9.44	16.602

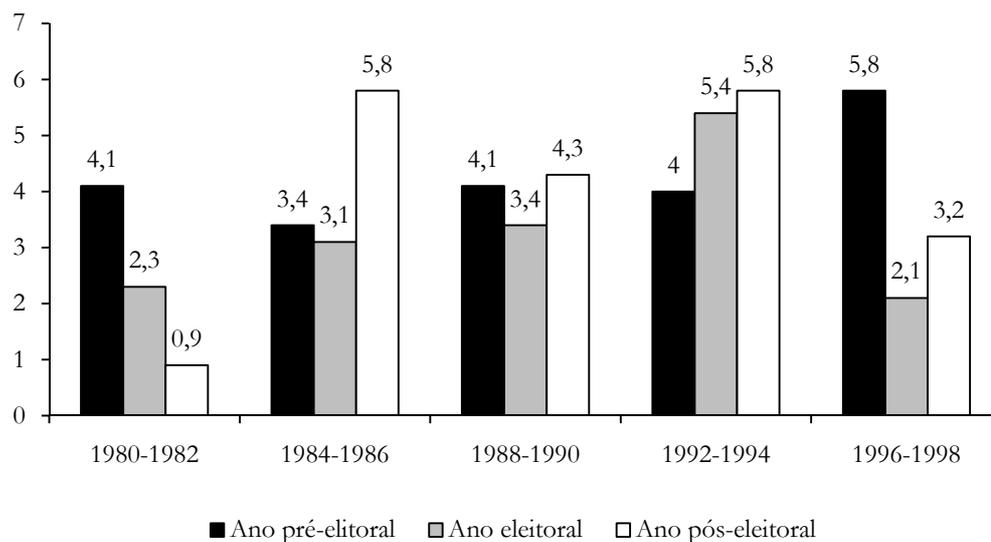
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sociômetro do BID.

**Gráfico 6.1.1 – Colômbia: Evolução do desemprego (em %) em anos eleitorais**

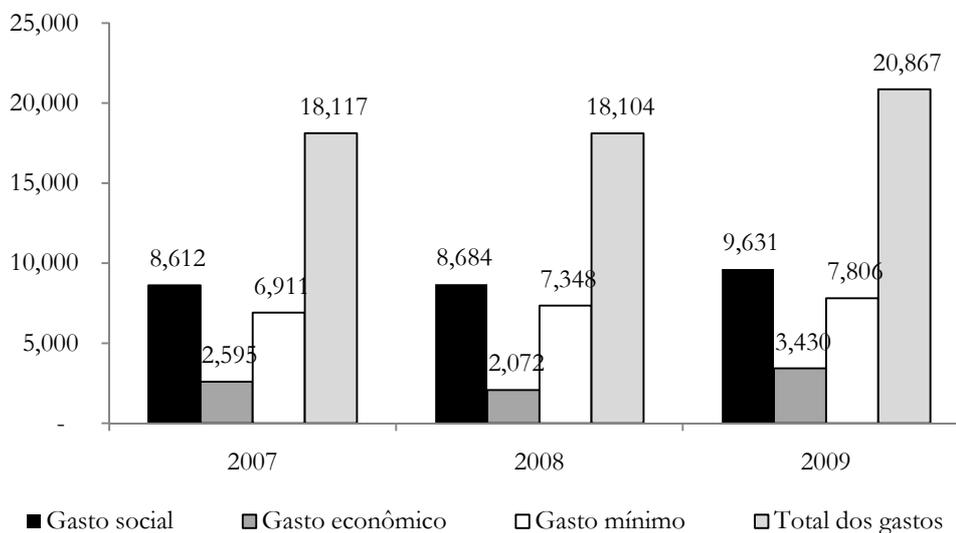
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Sociômetro do BID.

O gráfico 6.1.1 exibe a evolução do desemprego na Colômbia e os relaciona com os anos eleitorais, os dados demonstram não haver correlação entre a taxa de desemprego e os períodos eleitorais.

O gráfico 6.1.2 é uma repetição do gráfico 3.1.3, exposto no terceiro capítulo desta dissertação. Este gráfico demonstra que os anos eleitorais não impactam sobre o comportamento do PIB, o que indica a não existência de ciclos político-econômicos no país.

**Gráfico 6.1.2 - Colômbia: Evolução do PIB (em %) em anos eleitorais**

Fonte: Borsani (2003, Gráfico 3.4: p.100).

**Gráfico 6.1.3 – Participação % do Gasto Público colombiano no PIB – 2007-2009**

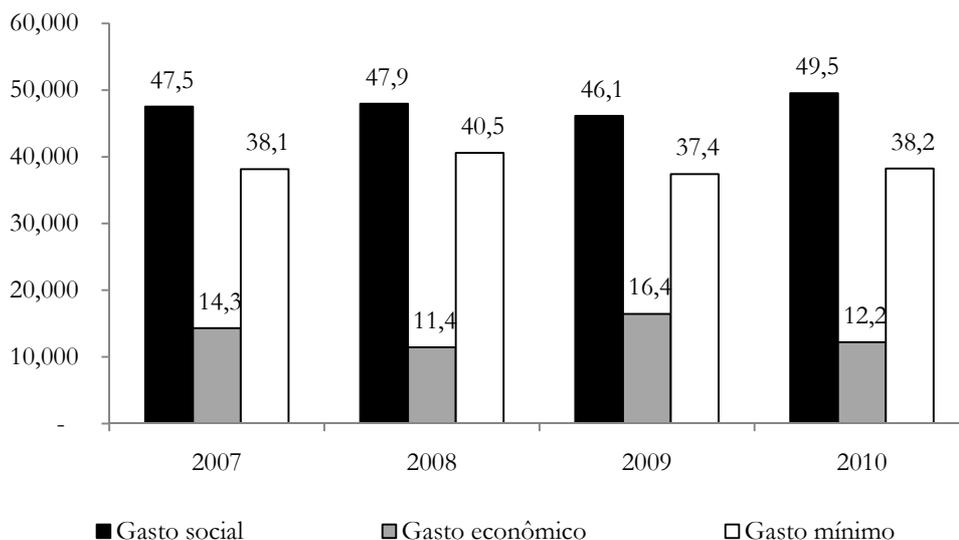
Fonte: Elaboração do autor a partir de Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal e CEPAL.

O gráfico 6.1.3 exhibe a participação do gasto público colombiano, total e por função, como proporção do PIB. Percebe-se um padrão estável na magnitude de cada uma das funções entre si, o crescimento das funções no ano de 2009 se dá praticamente de forma igual em função do crescimento do gasto total como proporção do PIB.

O gráfico 6.1.4 por sua vez fornece uma visão comparativa entre as funções de Estado, ao possibilitar a visualização do tamanho de cada fatia do bolo orçamentário que cada uma das funções está absorvendo. O padrão mostra-se bastante estável, entretanto, em função do tamanho da série histórica disponível, uma análise mais aprofundada dos dados fica impossibilitada. Uma pesquisa promissora seria a abordagem acerca do impacto da “Doutrina de Seguridad Democrática”<sup>51</sup>, implementada a partir de 2002 em resposta ao fortalecimento das FARC naquele mesmo ano. Entretanto, uma análise mais detalhada sobre a implementação de tal política torna-se neste momento inviável dada a ausência de informações disponíveis.

---

<sup>51</sup> Tal política consiste em fortalecer as Forças Armadas para que estas possam eliminar ou, ao menos, enfraquecer as FARC.

**Gráfico 6.1.4 – Participação % dos Gastos por Função do Estado – 2007-2010**

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal e da CEPAL.

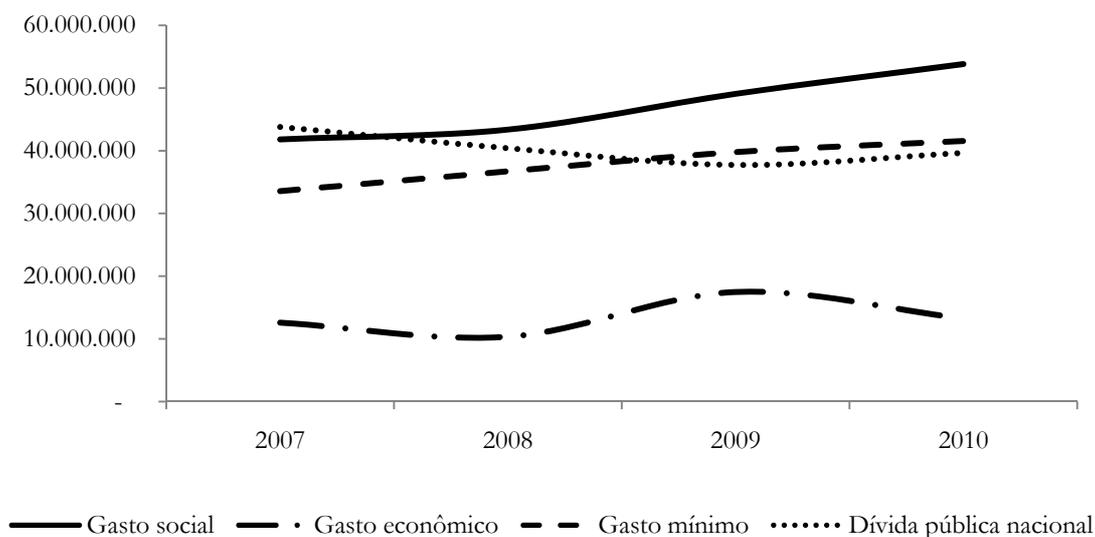
Embora uma análise mais detalhada não seja possível em função da indisponibilidade de dados para os anos anteriores a 2007, é possível perceber que há uma tendência de crescimento dos gastos públicos colombianos superior à inflação. A tabela 6.1.2 exhibe estes gastos por função em valores constantes. Apenas os gastos econômicos tiveram comportamento errático ao longo dos anos analisados.

**Tabela 6.1.2 – Gastos Públicos Reais por Função – 2007-2010**

(Em Milhões de pesos de 2010)

Anos	Gasto Social	Gasto Econômico	Gasto Mínimo	Total
2007	41.824.134,43	12.600.010,26	33.561.110,24	87.985.254,93
2008	43.387.746,74	10.352.672,40	36.715.821,13	90.456.240,27
2009	49.081.193,11	17.481.689,02	39.781.679,69	106.344.561,82
2010	53.819.903,80	13.264.465,50	41.551.182,70	108.635.552,00

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal e do DANE.

**Gráfico 6.1.5 – Gastos Públicos Reais por função Milhões de pesos de 2010 – 2007-2010**

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Dirección General del Presupuesto Público Nacional-Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal e do DANE.

O gráfico 6.1.5 fornece uma disposição visual do comportamento dos valores dispostos na tabela anterior, para este gráfico foi incluída a despesa com a dívida pública. É perceptível um padrão de crescimento dos gastos sociais e mínimos, ao passo

que ocorre uma pequena redução do gasto com a dívida pública e o gasto econômico comporta-se de forma errática.

Os dados levantados forneceram uma visão básica do padrão na oferta de políticas públicas na Colômbia. O aspecto mais notável é que as eleições possuem um grau muito elevado de abstenções, o que faz com que um presidente seja eleito com pouco menos de quatro milhões em votos em um país de mais de quarenta milhões de habitantes. Adotou-se a Colômbia para a pesquisa em tela por esta possuir um regime democrático longo e estável, e por possuir um padrão político ideológico distinto do Brasil. Entretanto a pesquisa revelou um sistema político com graves problemas de representatividade e que partidos de esquerda transformaram-se em guerrilhas, tal quadro reflete dois “Estados” sob a mesma fronteira, um Estado oficial liberal, e um Estado ilegal que surge da tentativa de extermínio da esquerda, e que acabou sendo descaracterizado enquanto movimento de resistência da esquerda e transformando-se em organização narco-criminosa.

Embora a pesquisa para o caso colombiano não tenha fornecido diretamente os instrumentos necessários para o teste das hipóteses da pesquisa, fica claro que existe um “desencontro” ou uma “arritmia” entre Estado e sociedade, isto reflete-se não apenas no movimento das FARC, mas principalmente nos altos índices de abstenção eleitoral. O que levanta uma pergunta para as próximas pesquisas, *o padrão de oferta de políticas públicas implementado pela Colômbia está de acordo com as expectativas dos colombianos? Ou em outros termos, o ideário de políticas postas em prática pelo governo é coerente com a ideologia da sociedade colombiana?*

## 6.2 Ideais internacionais e ideologia interna: *foco sobre a política de controle de gastos no Brasil*

Observou-se que um dos pontos defendidos pelo CW, a administração pública gerencial e a política de “*downsizing*”, não foram exitosas embora tenham inserido no governo federal alguns aspectos importantes e que perduraram. A mudança de terceira ordem defendida pelo CW fragmentou-se, alguns aspectos foram incorporados à agenda de políticas públicas, mas em sua totalidade a política não sobreviveu e acabou por fragmentar-se. O CW defendeu medidas de contenção de gasto e responsabilização, gastar menos e fazer mais, entretanto nem sempre isto é possível, sobretudo quando existe um cenário onde faltam serviços básicos para a população, não havendo sentido em reduzir o Estado em locais onde ele deveria se fazer ainda mais presente. Este é um dos argumentos utilizados pelo PNUD para apontar como um dos fatores de retardo no avanço da qualidade de vida em alguns países africanos, a adoção de políticas neoliberais.

As medidas de controle dos gastos públicos e responsabilização defendidas pelo CW são políticas necessárias e positivas, entretanto não funcionam como panacéia para todos os problemas de todos os Estados por mais diferentes que sejam. Promover cortes no orçamento de programas sociais em uma realidade de vulnerabilidade social não significa que o problema será resolvido, uma vez que uma das funções do Estado é funcionar como agente anti-cíclico. Neste sentido, promovendo o desenvolvimento e quebrar com a pobreza cíclica. Com isto não significa que o Estado deva controlar e planificar toda a sociedade, uma vez que este também possui caráter cíclico em sua intervenção, tão logo a situação de vulnerabilidade cesse, este deve retirar-se.

As medidas de controle dos gastos públicos implantadas no Brasil foram desde planos de demissão voluntária para servidores federais, à criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Houve também medidas de privatização de empresas estatais e dos bancos estaduais. Na seção anterior focou-se nas políticas de redução de servidores e de gastos com pessoal no Brasil. Nesta seção serão abordados os gastos públicos por função, ou seja, o valor que um determinado governo gasta para a realização característica de determinada atividade. O detalhamento da categorização funcional ou por função e as razões que levaram à adoção desta para a presente pesquisa foram discutidas no quarto capítulo deste trabalho. A visualização panorâmica dos gastos segundo as funções mínima, social e econômica, fornece à pesquisa uma *proxy* do comportamento do padrão da oferta de políticas públicas, mostrando se houve ou não a adoção por parte do governo, das medidas defendidas pelo CW, e em caso de haver a adoção, se este padrão se manteve ou se alterou. Em outros termos, se o ambiente internacional foi capaz de imprimir seus ideais no padrão de políticas públicas ofertado pelo Estado no ambiente interno.

Quando passamos a uma análise acerca dos ciclos político-partidários, temos pouquíssimos trabalhos a nível internacional que contemplem o modelo. Até onde as pesquisas apontam, trabalhos como estes se tornam escassos na medida em que necessitam de mais informações que modelos econômicos ou tributários, uma vez que além do montante de informações, seja de macroeconomia, seja de despesas mais focadas, os pesquisadores que enveredarem por esta agenda de pesquisa fazendo uso do modelo político-partidário, terão mais um fator a ser pesquisado e quantificado: a ideologia partidária; que constitui um conceito mais subjetivo, difícil de ser mensurado.

A fim de fazer uma comparação de metodologia, referencial teórico e amostras utilizadas, buscou-se por pesquisas de outros autores que contemplassem este tema na América Latina. Os trabalhos publicados em revistas científicas abordam vários modelos de ciclos político-econômicos, desde modelos oportunistas tradicionais<sup>52</sup>, como o proposto por Downs e verificado empiricamente por Nordhaus, até modelos racionais oportunistas<sup>53</sup>, onde se destaca o modelo desenvolvido por Rogoff. No entanto, dificilmente são encontrados trabalhos que apliquem modelos partidários para o Brasil, sejam modelos clássicos partidários, sejam modelos racionais partidários. Preussler e Portugal (2003) afirmam que a infidelidade ideológica e a estrutura pluripartidária da política brasileira inviabilizam a definição de “direita” e “esquerda”, e desta forma inviabilizam a aplicação dos modelos partidários em seu estudo. Borsani (2003) foi o único pesquisador que fez uso dos modelos partidários aplicando-os ao Brasil e ao restante da América Latina.

O que pode ser observado na literatura analisada é a ausência de uma abordagem sobre a influência dos ciclos eleitorais sob os chamados “gastos sociais”. Todos os pesquisadores analisados, sobretudo os que estudaram os ciclos eleitorais, levam em consideração em suas análises apenas variáveis como PIB, níveis de desemprego e variáveis macroeconômicas; os chamados “grandes números” da economia. Tendo em mente que este tipo de abordagem é relevante, pertinente e significativo, a proposta de pesquisa deste trabalho, consiste em abordar o mesmo tema

---

<sup>52</sup> Os modelos oportunistas tradicionais ou clássicos entendem que os políticos são iguais e tem o único objetivo de se manter no poder, estimulando a economia nas vésperas da eleição para níveis insustentáveis no médio prazo, criando uma situação econômica positiva aos olhos do eleitorado que não percebe a manobra apesar desta ser recorrente. Neste modelo o eleitor não aprende com os ciclos eleitorais, uma vez que o modelo pressupõe um eleitor com memória curta.

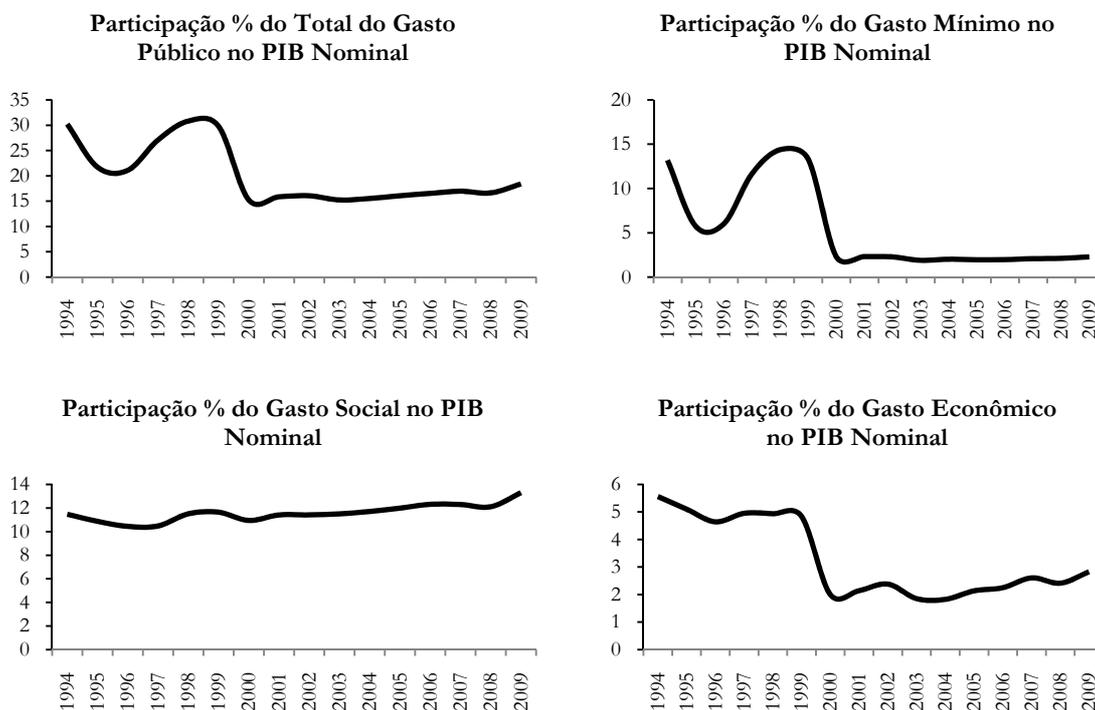
<sup>53</sup> O modelo racional oportunista tem o mesmo arcabouço dos modelos oportunistas clássicos, no entanto, neste modelo o eleitor assume um papel racional, aprendendo com cada ciclo. No modelo proposto por Rogoff os políticos ou governos podem ser classificados no tocante à utilização deste instrumento e política em dois tipos: os competentes e os incompetentes. Vale salientar também que em seu modelo há uma ênfase de que os ciclos político-econômicos são materializados na política fiscal do governo.

com novas variáveis em jogo. O que se segue nesta seção é uma análise dos dados coletados à luz do referencial teórico utilizado nesta pesquisa.

Para o Brasil, tentaremos encontrar um padrão comportamental no gasto social ao longo de um corte longitudinal que irá abranger o primeiro e segundo governos do PSDB, e o primeiro e parte do segundo governo do PT.

A escolha por este período histórico se deu devido à alternância de dois grupos políticos “rivais”, de matizes ideológicos distintos, no exercício do poder executivo federal brasileiro. Fato este, ímpar, na história recente da democracia brasileira.

**Gráfico 6.2.1 – Participação % do Gasto Público brasileiro no PIB – 1994-2009**



Fonte: Elaboração do Autor a partir de Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e IPEADATA.

Isto posto, é possível observar no Gráfico 6.2.1 o padrão de regularidade que o gasto público total apresentou como proporção do produto interno bruto (PIB), notadamente a partir de 2000. Não por acaso, é neste ano que entra em vigor a LRF, um mecanismo de controle de gastos públicos, limitando as ações dos gestores públicos sobre a execução de despesas orçamentárias o que, dentre outras coisas, proporcionou a existência de um padrão incremental da despesa pública. Ao que tudo indica repetiu-se aqui o exemplo do efeito dos mecanismos de controle sobre o processo de orçamentação instituídos nas reformas orçamentárias norte-americanas. Inversamente, nos anos anteriores à LRF foi possível perceber a existência de um comportamento errático quanto ao grau de intervenção governamental na geração de riqueza, em particular no período mais intenso da execução da reforma gerencial – de 1995 a 1998.

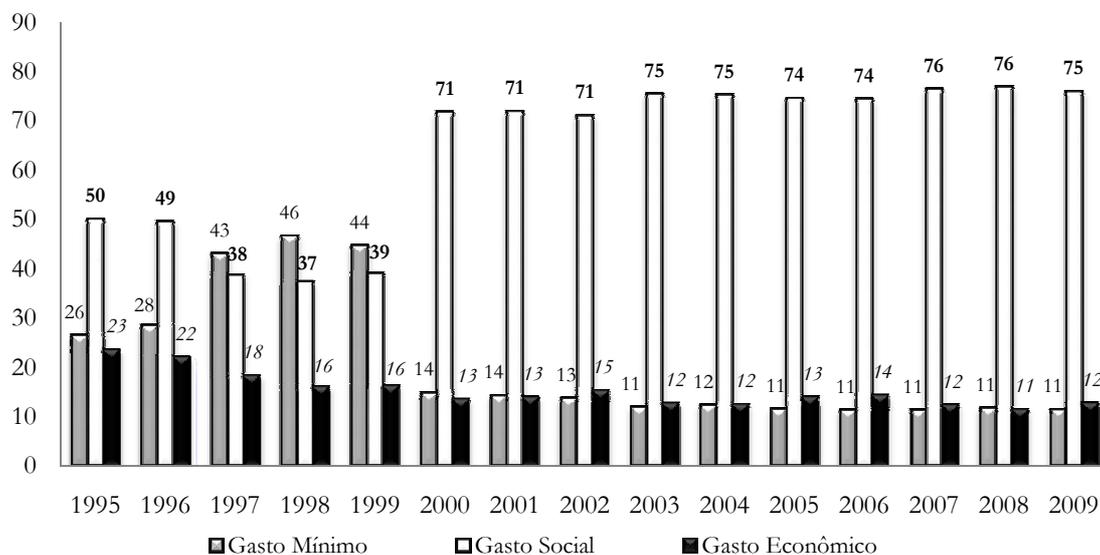
Este instrumento, a LRF, funcionou não como um instrumento de mudança de terceira ordem, mas como instrumento de segunda ordem, ao passo que não altera os objetivos gerais das políticas, mas apenas impõe um limite ao gasto público. A pressão internacional pelo ajuste das contas públicas foi capaz de fazer com que o governo brasileiro produzisse um instrumento de redução da magnitude do gasto, assim como foi capaz de fazer com que o governo FHC produzisse um instrumento para a implantação da reforma administrativa gerencial materializado no MARE. Se por um lado, o objetivo do MARE foi o de produzir uma mudança de terceira ordem, o objetivo da LRF foi mais modesto, uma alteração de segunda ordem. Vale salientar ainda que as medidas defendidas pelo CW constituem um conjunto de ações para a contenção dos gastos públicos, redução do aparato estatal, liberalização econômica e redução da intervenção estatal na economia.

Quando se analisa a despesa por área de atuação do Estado, chama atenção a regularidade dos *gastos sociais*. Sem dúvida as vinculações constitucionais

desempenharam papel decisivo na oferta inercial das políticas sociais, corroborando o papel do macro processo orçamentário na definição do gasto.

Já o *gasto econômico* e o *gasto mínimo* registraram um ponto de inflexão da curva no mesmo ano de 2000. Enquanto o *gasto econômico* muda de patamar naquele ano, sofrendo uma forte redução, mas com o registro de suaves variações, o *gasto mínimo* tem seu padrão inercial estabelecido a partir do ano de 2000.

A partir do Gráfico 6.2.2 podemos ter uma dimensão da participação de cada função do estado no total do gasto do governo federal brasileiro. É possível visualizar o comportamento de cada uma das funções do estado ao longo do tempo e destacar o percentual total dos gastos absorvido pelo gasto social no ano de 1995 e no ano de 2008, no final da série. O que vemos é um significativo aumento relativo dos recursos empregados nos gastos sociais, a partir do ano de 2000. Mais à frente, desmembraremos o gasto social para termos uma visão mais aprofundada do que compõe e qual a importância de cada variável que constitui o gasto social. Podemos observar ainda a significativa redução relativa nos gastos mínimos e econômicos em função de políticas de reestruturação do aparato estatal e redução dos gastos públicos no Estado brasileiro.

**Gráfico 6.2.2 – Participação % dos Gastos por Função do Estado – 1995-2009**

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional

Por mais que o gráfico nos demonstre um crescimento significativo dos gastos sociais, vale ressaltar que este gráfico trata da participação percentual de cada gasto no total dos gastos governamentais, ou seja, ele trata da “fatia do bolo” que cada um dos gastos abocanhou. A fim de eliminar o efeito distorcivo que uma análise apenas acerca do montante relativo dos gastos pode trazer, passamos a uma análise acerca do quantitativo absoluto dos gastos por função exposto na Tabela 6.2.1. Nesta série os dados foram inflacionados para o ano de 2006 a fim de eliminar quaisquer perturbações que o efeito da inflação pudesse trazer à análise dos dados. No Gráfico 6.2.2, o que parece é que houve uma forte elevação dos gastos sociais e em paralelo um corte nos gastos econômicos e mínimos. Através da Tabela 6.2.1 podemos perceber que tal “forte elevação” nos gastos sociais não ocorreu. Este gasto seguiu seu padrão de crescimento, ao passo que os gastos mínimos e econômicos sofreram um significativo corte.

**Tabela 6.2.1 – Gastos Reais por Função – 1995-2009**

(Em Milhões de R\$ de 2009)

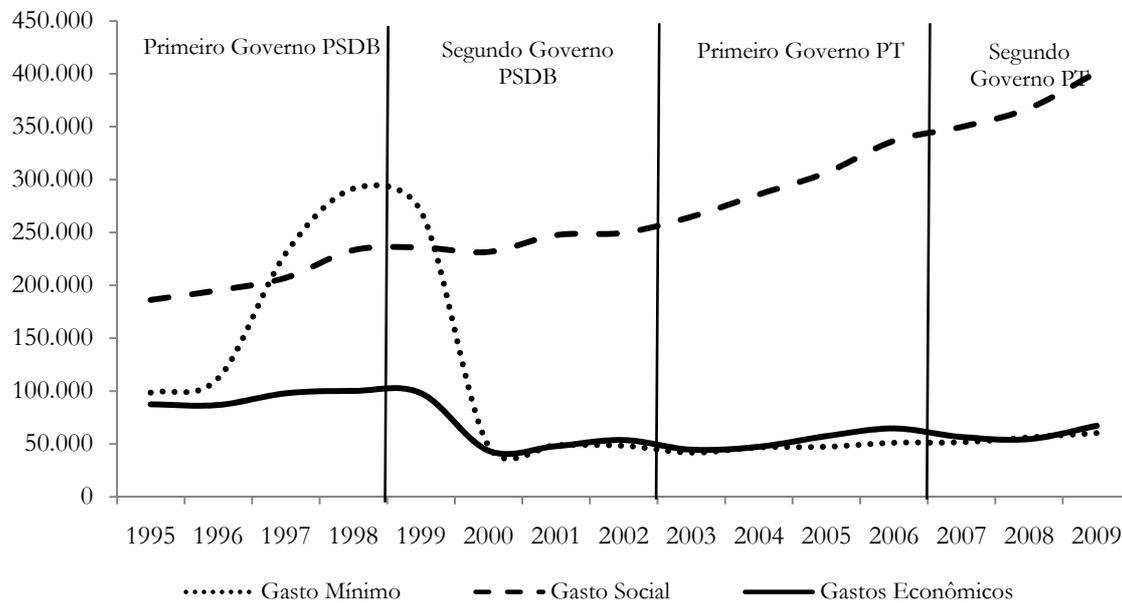
Anos	Gasto Mínimo	Gasto Social	Gasto Econômico	Total
1995	98.490	186.092	87.388	371.971
1996	112.216	195.197	86.774	394.186
1997	230.289	207.027	97.859	535.175
1998	291.395	233.186	100.086	624.667
1999	269.774	235.660	97.945	603.380
2000	47.750	231.489	43.499	322.738
2001	48.954	247.448	47.845	344.247
2002	48.178	249.634	53.618	351.430
2003	41.776	264.745	44.464	350.984
2004	46.699	285.924	47.261	379.884
2005	47.290	306.580	57.339	411.208
2006	51.081	336.625	64.580	452.287
2007	51.556	349.781	56.457	457.794
2008	56.127	367.453	54.501	478.080
2009	60.233	401.334	67.082	528.649

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

A redução dos gastos mínimos do ano de 2000 em relação aos gastos mínimos do ano anterior foi de mais de 80%, o que representa uma forte redução do escopo destas atividades. Ao passo que houve uma redução de 55% do montante de recursos destinados aos gastos econômicos tendo como base o mesmo período.

O Gráfico 6.2.3 fornece uma visão diferenciada do gráfico anterior (Gráfico 6.2.2), na medida em que expressa a real dimensão financeira dos gastos federais por função. Os valores foram inflacionados para que fossem eliminadas eventuais distorções. Se no gráfico anterior percebíamos uma ligeira variação da participação dos gastos sociais no total dos gastos federais por função, quando analisamos os valores absolutos o mesmo não se verifica, haja vista que os gastos sociais mantêm uma tendência de ascensão durante todo o período; por outro lado, verifica-se uma significativa redução dos gastos econômicos e mínimos para o ano de 2000 no parágrafo anterior. Uma das hipóteses para esta significativa redução de gastos pode ser dada pelo advento da LRF que entrou em vigor naquele ano, fazendo com que houvesse uma necessidade de enxugamento da máquina pública. Ora, se existe a necessidade de corte de gastos e não existe a possibilidade de reduzir os gastos sociais, devido a arranjos institucionais e transferências constitucionais, que de certa forma “engessam” o poder de manobra do governo (mesmo com o advento da chamada DRU, desvinculação de recursos da união, que desvincula 20% da receita tributária da união, a rigidez orçamentária limita certas reduções bruscas de gastos) para lidar com a LRF, o governo passa a adotar uma política de ajustes onde é possível, nos gastos mínimos e econômicos, em especial nos gastos com a folha de pessoal dos servidores. Outra hipótese é de que houve um ciclo político-eleitoral em função da eleição de 1998, e logo após este período eleitoral houve uma redução dos gastos mínimos e econômicos. Tal hipótese não parece ser muito pertinente no que diz respeito aos gastos mínimos e econômicos dado o comportamento das curvas que registram uma forte redução seguida de estabilização no restante da série. Entretanto, foi verificado para os gastos sociais uma pequena elevação nos anos de 1998 e 2006, curiosamente, anos eleitorais que contaram com a reeleição dos presidentes.

**Gráfico 6.2.3 – Gastos por Função em Milhões de Reais de 2009 – 1995-2009**

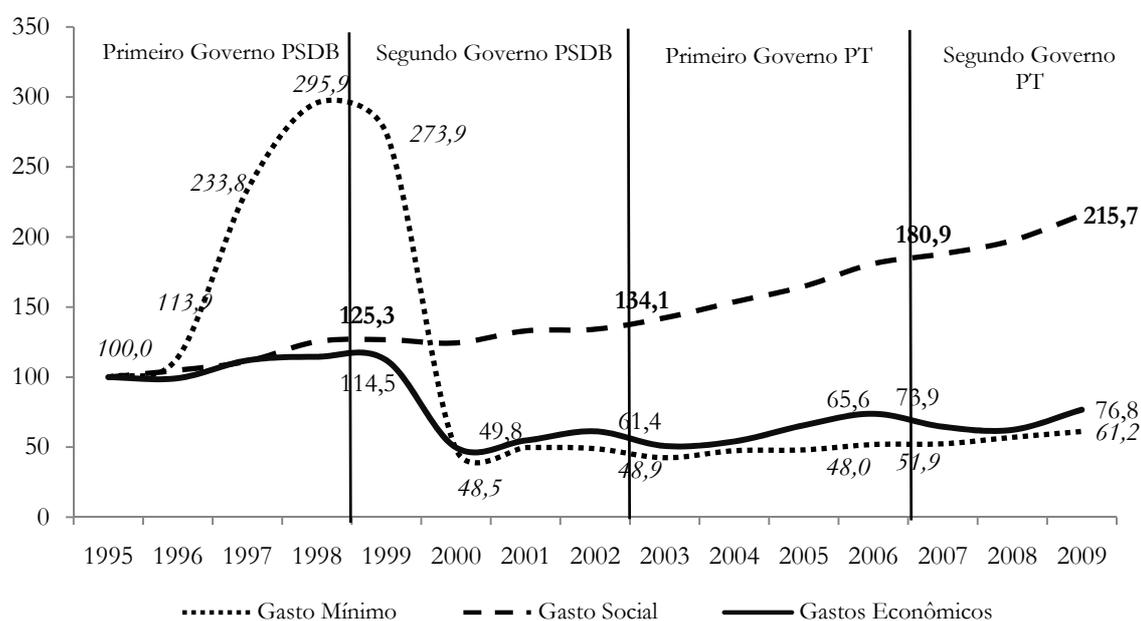


Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

O Gráfico 6.2.4 apresenta o índice real do gasto público por função. Através dele fica clara a dimensão da oscilação dos gastos, todas as três dimensões de gastos partem da mesma base (1995=100), e a partir desta, o montante de recursos que foi agregado irá conduzir a curva de cada função. Todas as vezes que o valor for superior à base, haverá um acréscimo àquele valor no início da série, por outro lado, sempre que ocorrer um valor inferior a 100, houve um decréscimo em relação àquele valor no início da série. A intenção fundamental deste número índice é: como se comportam os gastos partindo de uma mesma base comum? Fica-nos claro um padrão de cortes na despesa pública a partir do ano de 2000, com exceção dos gastos sociais, que mantém a trajetória ímpar, de ascensão, com exceção no ano de 2008 no qual registra uma redução. Os gastos sociais demonstram “ter vida própria” ao passo que não são afetados

pelo aparente reajuste no ano de 2000. Vai se desenhando também certa “indiferença” dos gastos públicos aos períodos eleitorais, com exceção dos gastos mínimos no período de transição entre o primeiro e o segundo governo do PSDB. No entanto, parece ficar clara a influência da LRF e de políticas redefinidoras do papel do Estado sobre o processo decisório do partido do presidente.

**Gráfico 6.2.4 – Índice Real do Gasto Público por Função – 1995-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

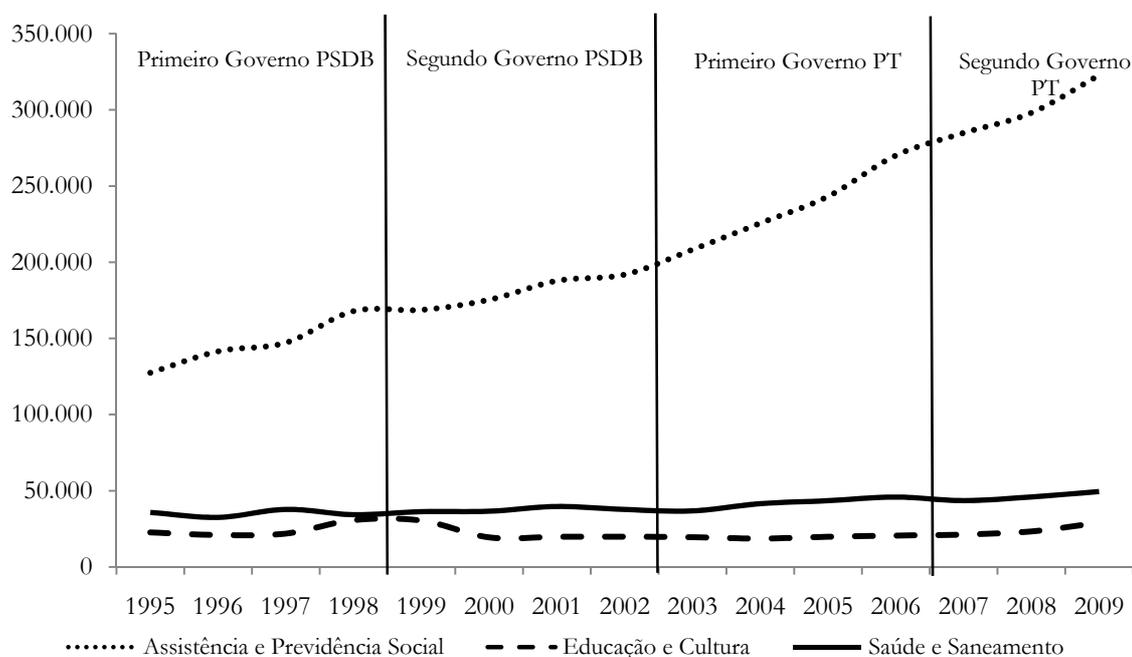
Embora a LRF tenha levado o governo federal a executar cortes no orçamento nas áreas mínima e econômica, é importante salientar a progressiva elevação, ainda que em uma velocidade reduzida, dos gastos mínimos e econômicos. Embora a LRF tenha reduzido a margem de manobra dos gestores públicos, estes encontram na contabilidade criativa<sup>54</sup> uma solução para “burlar” a LRF. Estariam os gestores públicos, a nível federal, com a progressiva elevação dos gastos públicos e movimentações estratégicas

<sup>54</sup> Cf.: Souza (2008).

na economia, e a nível estadual, através da contabilidade criativa, conseguindo meios de fragmentar a eficácia deste instrumento criado como resposta a uma pressão externa por maior nível de controle fiscal?

Até agora ao analisarmos as três funções de gastos definidas pela literatura, ao executar algumas ferramentas estatísticas, além da aferição gráfica, não encontramos evidências da ocorrência dos ciclos político-partidários na série trabalhada. Uma das explicações mais plausíveis parece ser o advento da LRF como instrumento de controle dos gastos públicos, que promoveu um corte de gastos a partir de sua implantação no ano de 2000, vale salientar a significativa redução de gastos nas áreas econômica e mínima, entretanto a área social manteve sua tendência ascendente. A seguir é executada uma fragmentação do gasto social, possibilitando uma maior compreensão deste comportamento.

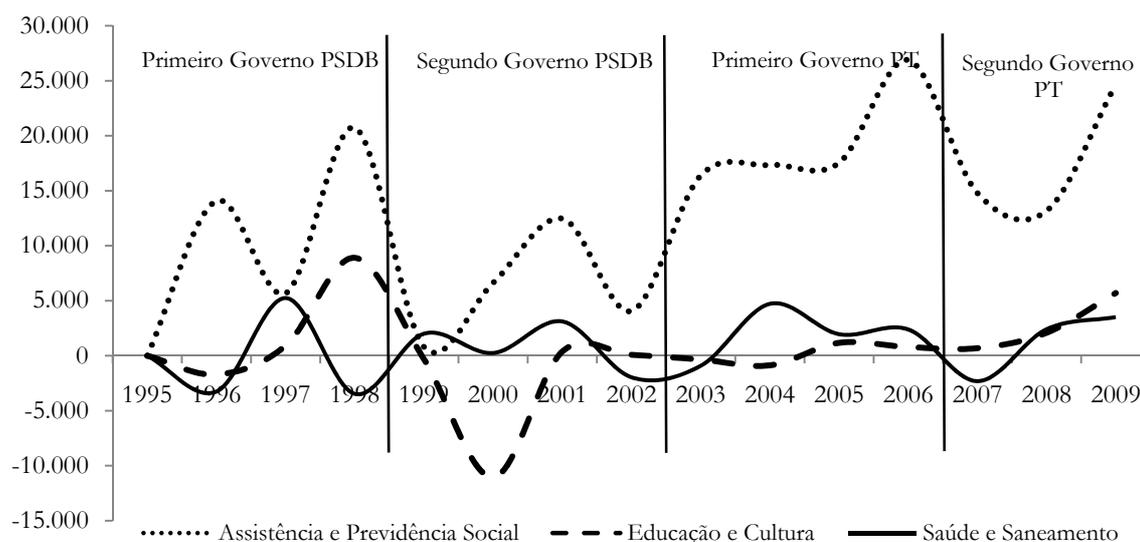
**Gráfico 6.2.5 – Composição do Gasto Público Social em Milhões de Reais de 2009 – 1995-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

O Gráfico 6.2.5 “fragmenta” o gasto social e exhibe as variáveis que o compõe, são elas: Assistência e Previdência Social, Educação e Cultura e, por fim, Saúde e Saneamento. Para nós, fica claro neste gráfico a dimensão que a Assistência e Previdência Social ocupam nos gastos sociais. Estamos falando de uma dimensão de recursos que ultrapassaram a casa dos 80% dos gastos sociais no ano de 2006, e desde então ainda acumula crescimento. O gráfico exhibe o quantitativo de recursos destinado para cada item do gasto social, merecendo destaque o comportamento estável dos gastos com educação e cultura e com saúde e saneamento além da ascensão vertiginosa dos gastos com a Assistência e Previdência Social que, ao longo da série histórica, mais que dobraram. Chama-nos atenção também o fato de no ano de 2008 ter havido uma redução dos gastos com Assistência e Previdência Social, uma vez que boa parte destas despesas são benefícios e aposentadorias, que não podem ser simplesmente canceladas. Mais à frente tentaremos elucidar onde se deu esta redução de gastos.

**Gráfico 6.2.6 – Variação Absoluta do Gasto Social em Milhões de R\$ de 2009 – 1995-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

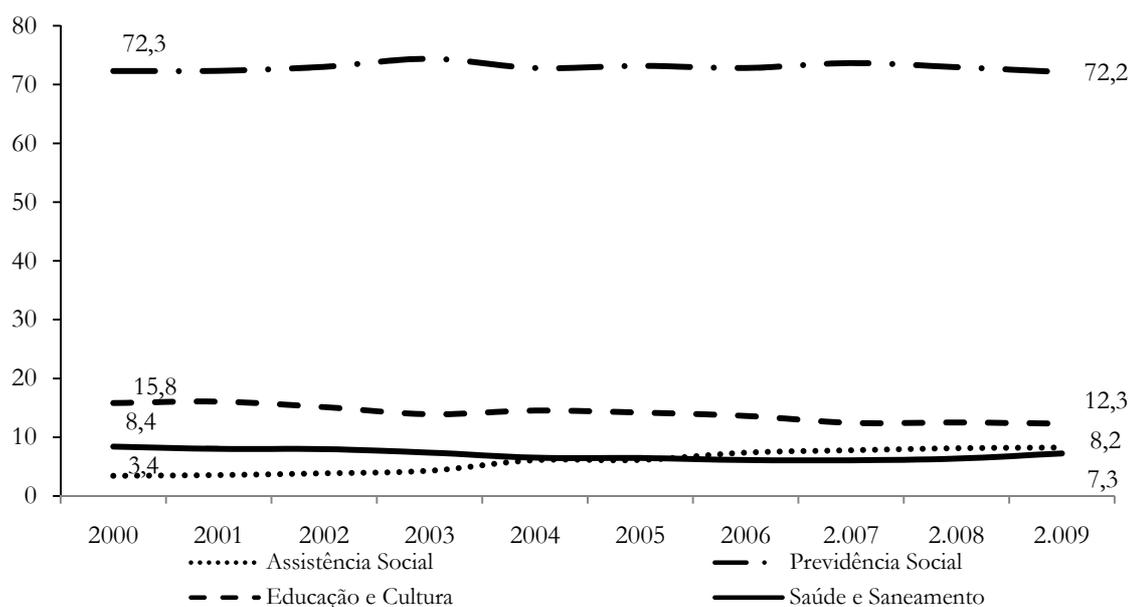
O Gráfico 6.2.6 mostra o comportamento da variação absoluta dos gastos que compõe a função social do Estado. A análise deste gráfico se dá da seguinte forma: quanto mais houver oscilações nas curvas, menor será o padrão mantido no gasto. Por exemplo, se determinado gasto tiver seus recursos aumentados anualmente em mil reais, então haverá um padrão e planejamento de crescimento ao longo do tempo, com a curva apresentando uma linha ascendente suave, sem oscilações. Mas por outro lado, se em cada ano os gastos são díspares aos do ano anterior, ora maiores ora menores, então a curva se comportará de forma errática, demonstrando a falta de continuidade na execução destes recursos. Em linhas gerais, o ponto “X” da curva será dado de acordo com o valor do ponto “N-1” subtraído do valor do ponto “N”, onde “N” é o valor correspondente ao gasto anual ao longo da série histórica. Desta forma o gráfico é tido a partir da equação  $X=N-(N-1)$ .

Fica bastante clara uma ausência de padrão comportamental na execução destes recursos, demonstrando uma fragilidade na gestão destas políticas, devido dentre outros fatores, à ausência de planejamento adequado para as políticas da área. Dos três gastos que compõe a função social, o que apresenta uma maior perenidade são os gastos com saúde e saneamento, que apresentam um coeficiente de variação de 12,31%, os gastos com educação e cultura e assistência social e previdência social tiveram um coeficiente de variação de 18,27% e 28,89% respectivamente. Também aqui não são encontradas evidências que indiquem a existência dos ciclos político econômicos no que diz respeito ao orçamento público, assim como não demonstram uma distinção efetiva entre a execução orçamentária entre os governos, sejam eles de esquerda ou de direita, sejam eleições de primeiro governo seja de reeleição, não são encontradas evidências que apontem na existência dos ciclos político-econômicos nos dados abordados.

Em seguida, iremos separar os gastos com a Previdência Social dos gastos com Assistência Social, então poderemos ter uma visão mais clara dos possíveis ajustes incrementais executados pelos governos nos gastos sociais, ao mesmo tempo em que teremos uma real dimensão do peso da previdência nos gastos sociais.

A Previdência Social brasileira respondeu por cerca de 50% de todos os gastos do governo federal no ano de 2006 e isto implica em um provável grau de distorção de valores quando comparados com a magnitude deste gasto. Para analisar a real dimensão do gasto social e mensurar possíveis influências político-partidárias na gestão do gasto social, separamos a Previdência Social da Assistência Social, uma vez que uma análise sobre a previdência além de fugir do tema proposto neste trabalho, é amarrada por inúmeros arranjos institucionais que reduzem significativamente o poder de manobra do governo neste gasto. Os dados empregados na análise que se segue abrangem apenas, a partir do ano de 2000 até o ano de 2009, devido ao ano de 2000 ter sido o primeiro em que estes dados foram fornecidos oficialmente desmembrados.

**Gráfico 6.2.7 – Participação % das Funções do Gasto Social – 2000-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

O Gráfico 6.2.7 exhibe, a partir desta separação entre Previdência e Assistência Social, não apenas a real dimensão dos gastos previdenciários dentro dos gastos sociais (superior a 70%), como também a participação de todos os outros itens que compõem este gasto. É possível visualizar uma ascensão dos gastos com Assistência Social, que no ano de 2006 ultrapassa o percentual de recursos destinados à saúde. Entretanto, é uma mudança marginal dentro do escopo de toda a administração federal brasileira e não constitui uma alteração que corrobore com a teoria dos ciclos político partidários.

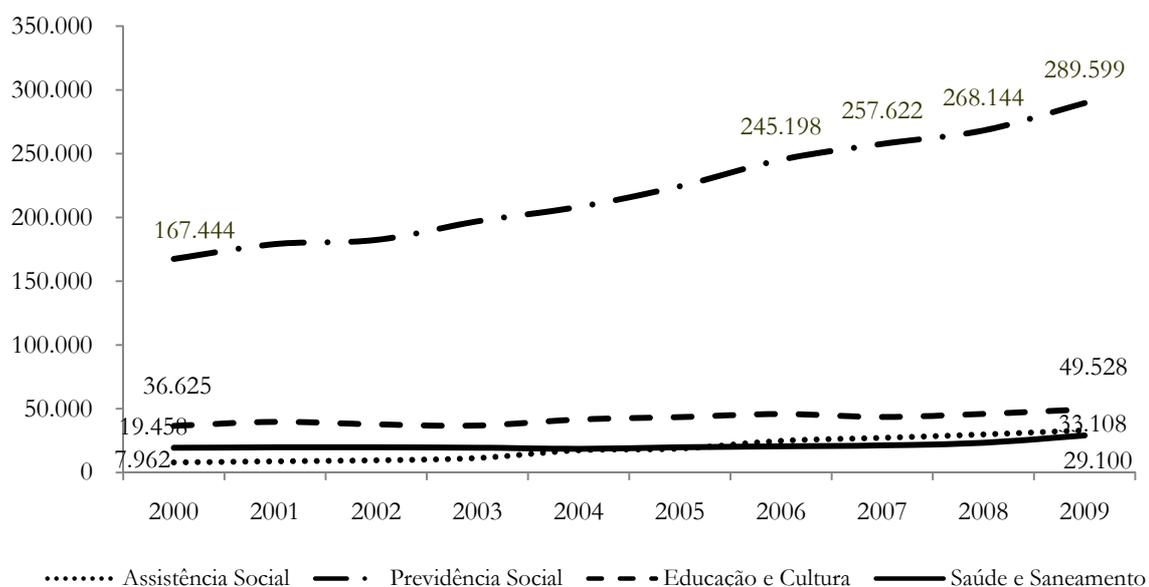
Se, em termos de composição percentual dos gastos sociais, os gastos parecem praticamente inalterados, com alterações marginais, isto pode ter ocorrido em decorrência de um crescimento combinado de recursos ou uma realocação de recursos, para aferir em termos absolutos a magnitude de cada um dos gastos que compõe a função social assim como verificar possíveis alterações em termos absolutos passamos para o Gráfico 6.2.8 que expõe a composição desagregada dos gastos sociais. Através deste gráfico é possível percebermos que os gastos com educação e cultura tiveram um crescimento médio real de 3,5% por ano ao longo de toda a série histórica. Os gastos com saúde e saneamento tiveram um crescimento médio de 4,9% ao ano, os gastos com assistência social tiveram um crescimento médio anual de 31,5%, e por fim, os gastos com a previdência social tiveram um crescimento de 7,3%. Ao analisarmos estes números em separado perceberemos um crescimento acentuado dos gastos com assistência social, sobretudo a partir de 2004<sup>55</sup>. A opção por programas sociais como o Bolsa Família, o Fome Zero e outros, pode ter sido a explicação para esta elevação

---

<sup>55</sup> Vale salientar que o orçamento do ano de exercício é elaborado no ano anterior, desta forma, o orçamento de 2004 foi elaborado pela gestão do PT, ao passo que o orçamento de 2003 foi elaborado pela gestão PSDB.

significativa, que fez com que os gastos com assistência social ultrapassassem os gastos com educação.

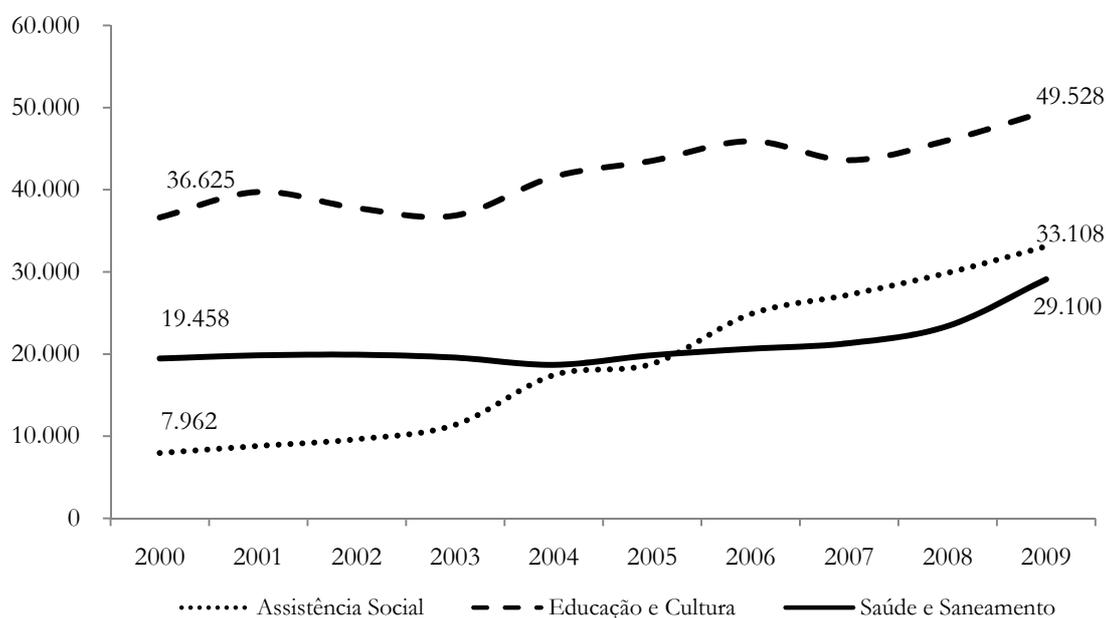
**Gráfico 6.2.8 – Composição Desagregada do Gasto Público Social em Milhões de R\$ de 2009 – 2000-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

No que diz respeito à previdência social, esta tem um comportamento quase que autônomo, uma vez que está “engessada” por uma série de amarras que reduzem significativamente (para não afirmar que eliminam) o poder de manobra do presidente. Desta forma, a rigor não constitui elemento susceptível aos ciclos político partidários. Por sua vez, um possível desdobramento deste trabalho pode ser uma análise mais aprofundada dos programas que constituem os gastos com assistência social, a fim de verificar uma alteração no modo de gerir estas políticas em decorrência da alternância de partidos de perfis ideológicos distintos à frente do executivo federal brasileiro. No entanto, esta abordagem não faz parte da proposta elaborada para esta pesquisa.

**Gráfico 6.2.9 – Gasto Social Real Exceto Previdência, em Milhões de R\$ de 2009 – 2000-2009**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

O Gráfico 6.2.9 exhibe a quantidade de recursos destinados a cada item do Gasto Social exceto a Previdência. Retirar a Previdência no período em que é possível (a partir de 2000), possibilita uma visão mais clara acerca do comportamento dos outros gastos. Este gráfico demonstra a curva que no gráfico anterior ficou obscurecida devido à magnitude da previdência. Percebe-se mais claramente uma alteração na tendência de comportamento dos recursos destinados à Assistência Social a partir do ano de 2004, um ano após a entrada de um governo ideologicamente situado mais à esquerda em relação ao seu antecessor na Presidência da República. Uma alteração na prioridade de políticas públicas pode ser a explicação para este fato, no entanto, não constitui material suficiente para comprovar a existência de ciclos político partidários no caso brasileiro para os dados analisados no período histórico analisado. Também é possível verificar

uma interrupção do crescimento com os gastos da assistência social, uma vez que se mantêm com alterações muito pequenas nos últimos 3 anos, tendo ainda uma pequena redução no ano de 2008 em relação ao ano anterior.

Como forma de fornecer um último teste para comprovar a não existência dos ciclos político partidários no que diz respeito aos gastos públicos sociais no período analisado, optamos por executar um teste de regressão que fosse adequado ao nosso propósito. O modelo de regressão linear simples atende adequadamente às necessidades deste trabalho, fornecendo um padrão de comportamento do governo PSDB passível de ser confrontado com o comportamento real dos dados a partir do governo PT.

Para mensurar a tendência do gasto do governo do PSDB e em um segundo momento confrontá-la com o real comportamento dos gastos sociais, executamos uma análise de regressão linear simples<sup>56</sup> (*método dos mínimos quadrados*), tendo como variável independente o tempo, e como variável dependente o gasto social do governo do PSDB. Aplicamos a equação  $y = \alpha + \beta \cdot (\text{anos})$  com um nível de confiabilidade de 95%, obtivemos a seguinte equação de regressão:  $y = 181.328,557 + 9.308,484x$ , da qual foi extraída os valores ajustados do gasto social segundo a tendência do governo do PSDB. A seguir o quadro síntese da regressão:

---

<sup>56</sup> O modelo mais adequado para tal procedimento é um modelo de séries temporais. Por simplificação, uma vez que a intenção é apenas a identificação do padrão comportamental do gasto, e com isto obter uma curva de tendência, optou por um modelo de regressão linear simples.

**Quadro 6.2.1 – Quadro síntese da regressão dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB**

Indicadores	Valores	Nível de Significância
$R$	0,950	-
$R^2$	0,902	-
Erro Padrão Estimado	8.103,296	-
Desvio Padrão	24.003,545	-
Teste Anova ( $F$ )	55,422	0,000
$\beta$	181.328,557	-
Teste $T$	28,718	0,000
Constante	9.308,484	-
Teste $T$	7,445	0,000

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

O Quadro 6.2.1 exhibe uma série de indicadores extraídos da análise do modelo de regressão<sup>57</sup>, sendo possível verificar a robustez do modelo. Para a série analisada, constatou-se: a) um coeficiente de correlação de  $R=0,950$ , indicando a existência de uma correlação positiva forte entre as variáveis utilizadas; b) coeficiente de determinação de  $R^2=0,902$ , indicando que 90% da variação de  $y$  pode ser explicada pela reta de regressão definida pelo modelo (equação de regressão). Por sua vez, ao confrontarmos os valores do *erro padrão estimado* com *desvio padrão*, percebe-se que o primeiro é menor que o segundo, ratificando a robustez do modelo. Já o teste *ANOVA* registrou um  $F=55,422$ , possibilitando fazer inferências a partir da equação de regressão. Os testes  $T$  de  $\beta$  e da *constante* apontam para a robustez dos coeficientes da

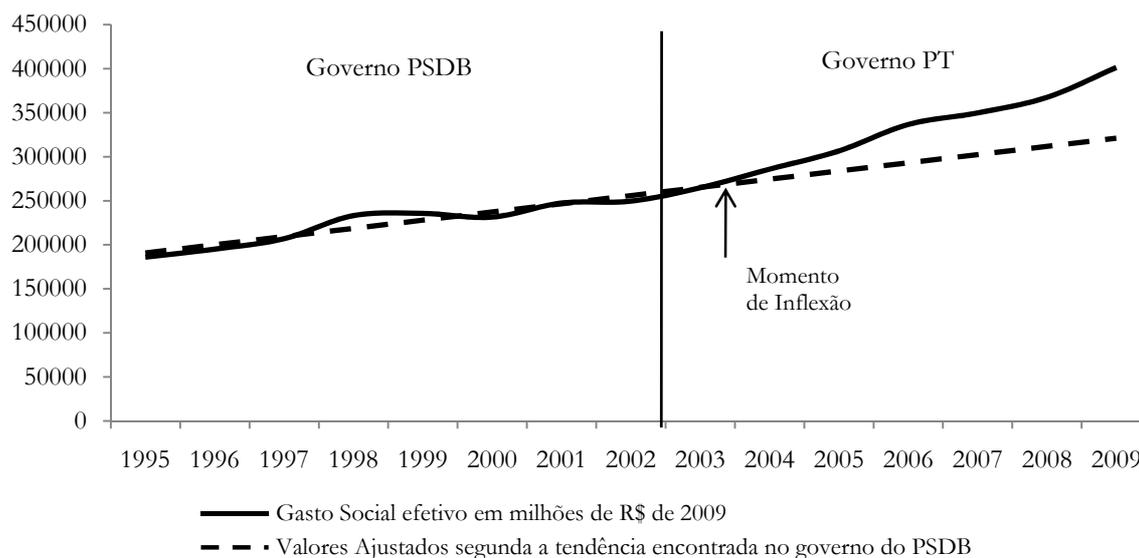
<sup>57</sup> Os quadros com todos os resultados da regressão encontram-se no “anexo A” desta dissertação.

equação de regressão, por conseguinte dos valores ajustados e extrapolados, presentes no gráfico 6.2.10. No que diz respeito aos *níveis de significância*, as três variáveis em que os exibem, apresentam valores zerados, o que indica novamente a robustez do modelo de regressão.

O Gráfico 6.2.10 exhibe uma linha de extrapolação da tendência do gasto social segundo o governo do PSDB e que foi conseguida a partir da equação de regressão. A extrapolação é contraposta com uma segunda linha que exhibe os gastos sociais reais durante todo o período da série, isto possibilita visualizar a existência ou não dos ciclos político partidários.

Os dados dispostos na linha que representa os gastos sociais reais são destoantes da linha ajustada em apenas dois momentos: no ano de 1998, durante o governo PSDB e a partir do ano de 2004 durante o governo PT.

**Gráfico 6.2.10 – Extrapolação dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB**



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional e IPEADATA.

Apesar de ter havido uma elevação dos gastos sociais no ano de 1998 e 2006, o ano de 2002 não registra alterações no comportamento dos gastos sociais, com estes ficando bastante próximos da curva ajustada. O período de expansão previsto pela literatura não é verificado, sobretudo quando observamos o ano eleitoral que proporcionou a alternância de governos. Vale salientar ainda que o ponto de inflexão da curva no governo do PT se dá apenas no início do segundo ano do mandato. Uma explicação para isto se dá pelo fato do orçamento do governo ser sempre elaborado no ano anterior. Ou seja, o volume de recursos que o governo do PT administrou no seu primeiro ano de gestão teve seu orçamento elaborado pelo governo anterior. Ao passo que o orçamento para o ano de 2004 foi elaborado pelo governo do PT, a partir deste ponto houve uma alteração mais significativa no padrão do gasto público. O distanciamento dos gastos sociais do governo do PT com a linha de tendência deixada pelo governo do PSDB, indica que houve uma guinada no sentido do padrão de ofertas de políticas públicas, uma política de expansão dos gastos sociais. entretanto, a ausência de uma elevação dos gastos em períodos eleitorais e pré-eleitorais, falseia a teoria dos ciclos político partidários no que diz respeito aos gastos sociais no período analisado, uma das explicações possíveis é a introdução de uma instituição de controle e fiscalização dos gastos, a LRF. Borsani (2003) identifica a ocorrência dos ciclos políticos econômicos em períodos eleitorais no Brasil, entretanto, seu estudo só aborda até o ano de 1998, portanto antes da entrada em vigor da LRF. Talvez hoje o padrão verificado por Borsani não seja mais o mesmo em função deste instrumento de controle fiscal.

Houve uma alteração no padrão dos gastos públicos sociais, uma elevação destes gastos. Com a mudança entre grupos políticos que se enquadram em pontos distintos do espectro ideológico, houve uma mudança na forma de gerir a máquina

pública. Se não foi verificada a ocorrência dos ciclos econômicos, foi verificada para o caso brasileiro uma alteração significativa no padrão comportamental dos gastos sociais, estes gastos tiveram uma expansão durante o governo do PT, embora uma grande parte tenha se devido à previdência<sup>58</sup>, as áreas de assistência social e educação foram privilegiadas com um expressivo crescimento, que em uma primeira observação tal crescimento pode ser obscurecido pela magnitude da previdência.

Percebe-se que todo esforço de redução de gastos proporcionado pelo governo do PSDB, está em certa medida retrocedendo, o governo petista expandiu não apenas os gastos sociais, mas também a oferta de políticas públicas e o quantitativo de servidores federais. Tal processo parece responder a uma tentativa de mudança de terceira ordem implantada pelo governo PSDB. Fernando Henrique Cardoso parece ter implantado medidas não condizentes com as expectativas do eleitorado brasileiro<sup>59</sup>, embora fossem aquelas medidas patrocinadas por determinadas instituições mundiais a exemplo do BID, BM e FMI, além de estarem de acordo com as sugestões do CW, tais medidas não estavam enraizadas o suficiente na sociedade brasileira para fornecer a premiação<sup>60</sup> esperada por FHC. O governo do PT apesar de manter boa parte do arranjo fiscal do seu antecessor, o fez dando ênfase em áreas como a de assistência social e um neo-desenvolvimentismo, características mais cepalinas que são mais simpáticas ao brasileiro mediano, tal decisão acabou por fazer com que o eleitor premiasse o governo em garantir a continuidade através da do partido no poder.

Tal argumento corrobora a idéia de que mudanças de terceira ordem, ou mudanças nos objetivos globais utilizados para orientar a política em um campo

---

<sup>58</sup> Que é de certa forma “engessada” com obrigações constitucionais, não havendo muita margem de manobra para os decisores.

<sup>59</sup> A taxa de aprovação de FHC no final de seu governo era inferior a 40%.

<sup>60</sup> Continuidade de seu governo e de suas políticas.

particular, quando promovidas por um empreendedor político tendem à fragmentação caso tais mudanças não estejam consoantes com a ideologia dos cidadãos. Com isto não concludo que mudanças de terceira ordem não são possíveis, mas sim que é crucial que as agências multilaterais que “exportam” idéias e soluções, defendam sua imagem e seu ideário. Mecanismos de *soft-power* parecem mostrar-se com maior sucesso do que o simples apoio a um determinado empreendedor político interno.

Um desdobramento do fato de não ter se verificado a existência dos ciclos político-partidários propostos pela literatura é levantar questões acerca das amarras institucionais. Estas se por um lado protegem o Estado e o sistema político, por outro “engessam” a execução do poder, limitando desta forma que o partido governante exerça sua função executiva segundo seu perfil ideológico. Parece que o ponto chave é um sistema que dê margem para o partidarismo político, permitindo que o partido governante imprima sua forma de gestão na máquina pública, ao passo que também forneça um sistema seguro à coisa pública. A predominância de um ou de outro aspecto pode fornecer um quadro de total descontrolo sobre o governante ou a falência da ideologia. Assim com, teríamos então o fim da ideologia em prol de um sistema infalível e inviolável.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS –

O modelo tradicional de teoria dos jogos de dois níveis, desenvolvido por Putnam, não leva em consideração uma diferença de poderes entre o ambiente internacional e o ambiente nacional. O presente trabalho encontrou evidências que corroboram a argumentação desenvolvida por Milner, de que o ambiente interno teria maior influência sobre a decisão estatal, uma vez que é neste ambiente em que os custos da decisão são cobrados. Para clarificar melhor os graus de penetração do ambiente internacional sobre as decisões políticas nacionais, foi adotada uma combinação da tipologia de *mudança de paradigma* e *social learning*. Cunhadas por Kuhn e Hall respectivamente. Tal tipologia permitiu uma gradação de áreas e níveis de influência das organizações multilaterais (ambiente externo) e a penetração de seu ideário na sociedade (ambiente interno). Neste sentido, o foco analítico da pesquisa em tela partiu do pressuposto de que o ambiente internacional terá maior facilidade em influenciar as mudanças de primeira e de segunda ordem, entretanto, mudanças mais estruturais, ideológicas, como as de terceira ordem, podem ser induzidas, mas dependerão fundamentalmente da predisposição da sociedade para tal mudança.

Para os casos analisados, Brasil e Colômbia, algumas das propostas iniciais da pesquisa não foram concretizadas em função da indisponibilidade de dados para o caso colombiano. Entretanto, buscou-se compensar este aspecto através de um estudo de caso sobre uma política específica e defendida pelo CW, o caso da administração pública gerencial. Através da análise do caso elencado, foi possível identificar que algumas agências internacionais encontraram no Brasil naquele período histórico, as condições que levaram a uma adoção maciça da idéia de uma reforma gerencial. Tal iniciativa teve

largo apoio inicial do governo, que chegou a instituir o MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado. Tais medidas constituíam uma série de ações, configuradas em uma mudança de paradigma de terceira ordem, o ambiente político que havia apoiado a adoção do ideário do CW, foi ficando cada vez mais fraco em função de um descompasso entre tal ideário exógeno e os interesses e opiniões dos grupos de interesse internos. A política de reforma do Estado acabou fragmentando-se, seus objetivos não foram alcançados, apenas algumas mudanças de primeira e segunda ordem foram incorporadas à agenda política e o MARE acabou extinto.

O estudo de caso sobre os gastos públicos colombianos sofre uma redução de escopo em função da não disponibilidade de dados. Entretanto, uma pesquisa sobre a realidade política daquele país pouco conhecido dos brasileiros e com população superior à da Argentina revelou um sistema político estável, porém com sérios problemas de representatividade. Os altos índices de abstenção nas eleições, acordos entre os dois principais partidos para governar o país (pacto bi-partidista), criando uma ditadura democrática e uma expulsão dos partidos de esquerda que acabou gerando o espaço propício para a emergência das FARC, são aspectos que juntamente com um posicionamento de direita adotado pelos partidos governantes, pode revelar um governo que não representa seus cidadãos, embora esteja buscando sempre se alinhar com o ideário internacional.

Para o Brasil, as oscilações sugeridas pela literatura, correlacionando indicadores macroeconômicos e períodos eleitorais, verificadas por trabalhos como o de Borsani, não são verificadas com a mesma intensidade no que diz respeito aos gastos sociais no período analisado para o Brasil. A tendência iniciada pelo governo do PSDB para os gastos sociais é ampliada, com a chegada ao poder de um partido localizado mais à esquerda no espectro ideológico. Entretanto, tal mudança não corrobora a teoria

dos ciclos político-partidários, que prevê a existência de períodos de expansão e contração em função da proximidade das eleições. Percebe-se que, extrapolando a curva de gastos sociais do governo FHC através do método dos mínimos quadrados, o volume de recursos destinados a tais políticas ficaria abaixo do efetivamente observado no governo petista. O que demonstra uma maior destinação de recursos para este tipo de gasto público, se por um lado o governo Lula manteve determinados aspectos implantados pelo governo FHC, como a estabilidade econômica e uma série de medidas macroeconômicas, o governo Lula inovou ao dar uma nova magnitude aos gastos sociais, sobretudo em assistência social e educação. A ampliação dos gastos em assistência social tiveram papel fundamental no crescimento sócio-econômico experimentado pelo Nordeste no período recente, programas como o bolsa família, criado no governo PSDB e ampliado significativamente no governo PT, dinamizaram a economia do interior nordestino e das regiões mais pobres do Brasil.

Todo o ideário de redução da máquina estatal, defendida pelo CW e importada em meados da década de 1990 mostrou-se incoerente com as necessidades reais de maior intervenção estatal, sobretudo nas regiões mais pobres do Brasil. Um governo que mostrou para seus eleitores um caráter intervencionista alcançou índices significativos de desenvolvimento social e econômico. O índice de aprovação do governo PT em seu oitavo ano de mandato chegou a 80%, o que indica um ajuste fino entre a opinião dos eleitores e as decisões tomadas pelo governo. As mudanças de terceira ordem implantadas pelo governo PSDB passaram a ser adotadas como de segunda e primeira ordem pelo governo PT, o retorno de um caráter mais intervencionista como ideologia do governo funcionou como aproximação entre as decisões governamentais e as expectativas dos eleitores.

Todavia, seria necessária uma análise aprofundada sobre cada um dos programas assistenciais em ambos os governos, para uma melhor abordagem sobre o assunto, bem como o desenvolvimento de estudos de avaliação de impactos destes gastos sociais sobre a clientela alvo dos programas, procedimentos que no estudo em tela não foram possíveis de serem executados, mas que trariam grande contribuição à pesquisa. O acompanhamento passo a passo de cada programa contido na rubrica do gasto social possibilitaria acompanhar o padrão comportamental de cada programa, além de fornecer um panorama mais preciso da ação estatal, abrindo horizontes para se verificar a adaptabilidade de programas de governo aos interesses eleitorais.

Seria pertinente também um estudo acerca das legislações que permeiam a ação governamental. Buscar saber se tal legislação está minando a ocorrência de ciclos político-econômicos ou se existem formas de burlar a legislação através de “contabilidade criativa”. Tais abordagens ampliariam a robustez do argumento presente neste estudo.

Os achados da pesquisa corroboram as expectativas iniciais, indicando que mudanças de primeira e segunda ordem são mais fáceis de serem induzidas, ao passo que mudanças de terceira ordem dependem de fatores culturais e sociais das sociedades que se pretende influenciar. Existe ainda uma preponderância do ambiente interno sobre o externo, e esta preponderância seria natural pelo simples fato de que é neste que se cobram os custos da decisão, e tal decisão reverbera sobre diversos grupos com interesses por vezes antagônicos. Tal achado levanta dúvidas quanto a efetividade dos regimes democráticos implantados “por terceiros” em sociedades sem nenhuma tradição democrática, até que ponto uma mudança tão grande na sociedade pode ser importada e implantada sem levar em conta as expectativas e a cultura política pré-existente da sociedade?

As influências diretas de organismos internacionais sobre a definição da agenda política nacional tendem a ser exitosas apenas quando se tratam de mudanças de primeira e segunda ordem, mudanças estas mais incrementais. As mudanças de terceira ordem abordam mudanças mais profundas na sociedade, portanto, podem ser induzidas por agências multilaterais, mas dificilmente serão exitosas quando em uma abordagem mais direta. Para tais mudanças, abordagens ligadas ao conceito de *soft power* seriam mais adequadas, funcionando como uma tempestade de areia que aos poucos modifica o ambiente, uma suave poeira de idéias que quando lançadas ao vento espalham-se na sociedade e modificam pouco a pouco a ideologia nacional.

## 8. Referências Bibliográficas –

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 316 p.
- \_\_\_\_\_. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, p. 67-86.
- ALBUQUERQUE, Roberto C de. (1995). Reconstrução e reforma do Estado. In: VELLOSO, João P. R. & ALBUQUERQUE, Roberto C de (Coord.) *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, p.242.
- ALESINA, Alberto. (1987), “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, nº 3, Agosto, p. 651-678.
- BORSANI, Hugo. (2001), Eleições e Desempenho Macroeconômico na América Latina (1979-1998). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol.44, nº3, p. 481-512.
- \_\_\_\_\_. (2003), *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- BOYER, Robert (1999), “Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?” *Economia e Sociedade*, nº 12, jun. p. 1-20.
- BRASIL. (maio de 2004), *Planos e Orçamentos Públicos*. Senado Federal. Brasília.
- BRASIL. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1997). Crise e Reforma. In: *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da administração Federal e Reforma do Estado, p. 58 (Cadernos Mare da Reforma do estado, v.1.)
- \_\_\_\_\_. (2005). Gestão do setor público e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.316
- \_\_\_\_\_. (1996), *Crise Econômica e Reforma do Estado: por uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- BUCHANAN, James & TULLOCK, Gordon. [1965 (1974)], *The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy*. An Arbor. The University of Michigan Press.
- CAMARGOS, Malco Braga. (1999), “Do bolso para as urnas — a influência da economia na escolha entre Fernando Henrique e Lula nas eleições de 1998”. Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. IUPERJ.

- CEPAL. (2010), *Anuário Estatístico da América Latina e Caribe*. Disponível em: [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2010/esp/index.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2010/esp/index.asp).
- COLÔMBIA. (2010), *Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal*. Disponível em: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/presupuesto/ejecucion/pgn/cifrashistoricas>.
- COSTA, Frederico L. (2008). Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Rio de Janeiro: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, n.5, p.829-874.
- D'ARAÚJO, Maria C. (2007). *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- DILLARD, Dudley. (1989), *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.
- DINIZ, Eli. (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro: FGV.
- DOWNS, Anthony. (1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp.
- ESPIN-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- FARIA, Carlos A. Pimenta (1996), “Crise na social-democracia sueca: a dissolução de velhas lealdades.” *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 26, nº 01, p. 29-51.
- FERREIRA NETO, José; FONTES, R. (2005), “Uma Análise dos Ciclos Político-Econômicos em Minas Gerais”. In: Rosa Maria Olivera Fontes; Mauricio Paulo Ferreira Fontes. (Org.). *Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais*. Viçosa: Editora Folha de Viçosa, 2005, p. 363-388.
- FERREIRA, Caio Marini. (2002). O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n.4, p.31-52.
- FIALHO, Tânia. (1997), “Testando a Evidência de Ciclos Políticos no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*, v.51, n. 3, p. 379-389.
- FIANI, Ronaldo. (2006), *Teoria dos jogos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- FILHO, Nagib Abdala. (2004), “A complexidade do sistema tributário a rigidez orçamentária no Brasil”. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FITTIPALDI, Ítalo. (2005), “A anarquia organizada das reformas administrativas no setor público: uma abordagem à luz do modelo garbage can e do policy environment”. *Política e Trabalho – Revista de Ciências Sociais*, nº 23, outubro, p. 91-104.

- FREY, Bruno. (1983), *A nova economia política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- FROHLICH, Norman e OPPENHEIMER, Joe A. (1978), *Economia política moderna*. Brasília: Editora da UNB.
- FUKUYAMA, Francis. (1992), *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- GREENER, Ian (2002). Understanding NHS Reform: The Policy Transfer, Social Learning, and Path Dependence Perspectives. *Governance*, 15 (2). Pp.161-184;
- HALL, Peter A. (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- HIBBS, Douglas. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”. *American Political Science Review*, v.71, n. 4, p.1467-1487.
- HIRSCHMAN, Albert. (1996), “Como a revolução keynesiana foi exportada dos E.U.A.” In: HIRSCHMAN, A., *Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras. p. 159-175.
- \_\_\_\_\_. (1970), *Saída, Voz e Lealdade*. Reações ao declínio de firmas, organizações e estados. Ed. Perspectiva.
- International Monetary Fund – IMF. (2001), *Government finance statistics manual / Statistics Department*.- [2nd ed.]
- Kant, Immanuel. (2008), *À Paz Perpetua*. Porto Alegre: L&PM.
- KEOHANE, Robert O. and NYE, Joseph S. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- KEOHANE, Robert O. and MILNER, Helen V (eds.). (1996), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KUHN, Thomas S. (2006), *A estrutura das revoluções científicas*. 9 ed. São Paulo: Perspectiva.
- LAMBACH, Daniel. (2007), “*State-Building as a Two-Level Game*”. Paper presented at the 48<sup>th</sup> ISA Annual Convention, Chicago.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*: ENAP, n.2 p.5-31.
- MANTEGA, Guido. (1985), *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Editora Polis.
- MARTINS, Luciano. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: *Cadernos ENAP*, n.8, p.61.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília: Vários Volumes.
- MILNER, Helen V. (1997), *Interests, institutions and informations: domestic politics and international relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- MINTROM, Michael & VERGARI, Sandra. (1996), "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3, p. 420-434.
- MITCHELL, David. (2005), "Coping with the International and Domestic: Leadership Styles in the Context of Two-Level Games". Paper presented at 2005 International Studies Association Annual Convention, Honolulu, Hawaii.
- MITCHELL, William C. & SIMMONS, Randy T. (2003), Falhas de mercado e intervenção do governo. In: *Para Além da Política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: Topbooks. p. 31-68.
- NYE, Joseph S. Jr. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- NORDHAUS, Willian D. (1975), "The political business cycle". *Review of Economy Studies*. n. 42, p. 169-190.
- O'CONNOR, James. (1977), *A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PACHECO, Regina Silvia. (2002). *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Lisboa: p.8-11
- PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. (2003), *Doing Research in Political Science*. London: Sage Publications.
- PREUSSLER, A. P. S. ; PORTUGAL, M. S. (2003), "Um Estudo Empírico dos Ciclos Político-Econômicos no Brasil". *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 21, n. 40, p. 179-205.
- PRZEWORSKI, Adam. (2005). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.316
- PUTNAM, Robert D. (2006), *Comunidade e Democracia: a experienciam da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- \_\_\_\_\_. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games". *International Organization*, 42: 427-460.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (1996), "Os Leviatãs Estão Fora do Lugar." *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 39, nº 2.
- \_\_\_\_\_. (2000). Organizações e respostas institucionais. A política de Reformas do Estado: Um estudo de caso da administração direta do Executivo Federal Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n.14, Curitiba, jun. p.119-138.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 132 p.
- ROGOFF, Kenneth. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review*, v.80, n.1, p.21-36.

- RUSSETT, Bruce. (1993), *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-cold War World*. Ewing, Princeton University Press.
- SACHS, Ignacy. (2001) “Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política”. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. UNESP. p. 155-164.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997). *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*. Brasília, DIAP e Akro Advice Editorial.
- SILVA, Alexandra de Mello. “Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41 (2), 1998.
- SIKKINK, Kathryn. (2006), “A Emergência, Evolução e Efetividade da Rede de Direitos Humanos da América Latina”. In: Elizabeth Jelin; Eric Hershberg (Orgs.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. São Paulo: Edusp, p. 97-132.
- SOUZA, Saulo Santos. (2008), “*A fria austeridade das regras fiscais resiste ao calor das urnas? Oportunismo fiscal e contabilidade criativa nos estados brasileiros*”. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. UFPE.
- STOKES, Susan. (1999), “What do policy switches tell us about democracy?”. In: Prezworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin Eds. *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 98-130.
- TALAVERA, Arturo Fontaine. (1995), “Significado del eje derecha-izquierda”. *Estudios Públicos*, n. 58, p. 79-135.
- TUCÍDIDES. (2001), *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- TUFTE, Edward. (1978), *Political control of the economy*. Princeton: Princeton University Press.
- VAN EVERA, Stephen. (1997), *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- WALTZ, Kenneth. (2004), *O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes.
- WITTMAN, Donald A. (1999), *O mito do fracasso da democracia: por que as instituições são eficientes?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

## 9. ANEXOS –

### Anexo A – modelo de regressão dos Gastos Sociais segundo tendência do Governo PSDB

Resumen del modelo<sup>b</sup>

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error típ. de la estimación	Estadísticos de cambio					Durbin-Watson
					Cambio en R cuadrado	Cambio en F	gl1	gl2	Sig. Cambio en F	
1	,950 <sup>a</sup>	,902	,886	8103,29660	,902	55,422	1	6	,000	1,558

a. Variables predictoras: (Constante), ano

b. Variable dependiente: dados

ANOVA<sup>b</sup>

Modelo		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	3,639E9	1	3,639E9	55,422	,000 <sup>a</sup>
	Residual	3,940E8	6	6,566E7		
	Total	4,033E9	7			

a. Variables predictoras: (Constante), ano

b. Variable dependiente: dados

Coeficientes<sup>a</sup>

Modelo		Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados	t	Sig.	Intervalo de confianza de 95,0% para B		Estadísticos de colinealidad	
		B	Error típ.	Beta			Límite inferior	Límite superior	Tolerancia	FIV
1	(Constante)	181328,557	6314,038		28,718	,000	165878,663	196778,451		
	ano	9308,484	1250,366	,950	7,445	,000	6248,949	12368,019	1,000	1,000

a. Variable dependiente: dados