

TEORIA COMPARADA E A ECONOMIA POLÍTICA DA EXPANSÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Flávio da Cunha Rezende[§]

RESUMO

O artigo desenvolve uma análise comparativa de teorias sobre o fenômeno da expansão dos gastos públicos produzidos pela Economia Política nos últimos 25 anos. A análise busca identificar os principais mecanismos causais e as variáveis utilizadas pelas explicações rivais e complementares que integram a matriz de argumentações contemporâneas sobre tal fenômeno.

Palavras-chave: gastos públicos, Economia Política, políticas públicas, expansão dos gastos públicos.

ABSTRACT

This paper develops a comparative analysis of key political economic approaches about the growth of public expenditures in the last 25 years. The main purpose of the analysis is to identify the key causal mechanisms and variables embedded in these theoretical frameworks in order to construct a main typology of explanatory possibility about the expansion of public expenditures in modern societies.

Keywords: public expenditures, political economy, public policy, growth of public expenditures, comparative analysis.

JEL classification: P16, D7, E62.

§ Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Ph.D em Políticas Públicas e Planejamento pela Cornell University, EUA. Endereço para contato: Universidade Federal de Pernambuco – Departamento de Ciências Sociais – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rua Acadêmico Hélio Ramos - s/n, 14º andar. CEP 50.670-901. Recife – PE. E-mail: rezzende2005@gmail.com.

Recebido em julho de 2006. Aceito para publicação em julho de 2008.

1 INTRODUÇÃO

A expansão do Estado e dos gastos públicos é um dos fenômenos constitutivos das sociedades modernas, e configuram importante problematização teórica na ciência social contemporânea. Como sugerem os dados comparativos produzidos por Tanzi e Schuknecht (2000) no final do século XIX, os gastos públicos representavam valor próximo de 10,8% do Produto Interno Bruto nas sociedades de maior renda; ao final do século XX, quase metade da riqueza produzida naquelas economias foi destinada para os gastos com programas e políticas públicas. Sob diferentes arranjos institucionais, diferentes mecanismos e trajetórias históricas, o conjunto de Estados nacionais sofreu considerável expansão e mudanças na composição e magnitude dos gastos públicos,¹ desde os anos de 1930 até pelo menos meados da década de 1980, momento em que se configura um padrão de reversão do modelo expansivo do Estado e de propostas de “reformas do Estado”.

A vigorosa onda de políticas de reforma que se abateu sobre os Estados nacionais a partir dos anos de 1990 representa que a tentativa de transformar padrões de intervenção e gestão pública é um dos mais significativos fenômenos de nossos tempos. Sem exagero, as duas últimas décadas consolidam uma “Era de Reformas”, em que os Estados nacionais tentam promover políticas voltadas para elevar o desempenho e a eficiência agregada das instituições, bem como expandir sua capacidade de governo em contextos marcados por elevada complexidade e demandas crescentes por representação e participação. As democracias contemporâneas enfrentam o desafio de produzir melhores estruturas de governo e produzir uma nova burocracia, operando a um menor custo e dentro de novos paradigmas de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Analisando comparativamente os processos de reformas gerenciais da administração pública para 123 países, Kamarck (2000), e para um conjunto restrito de países OCDE, Bouckaert e Pollit (2000) mostram que as reformas gerenciais da administração pública convergiram para uma agenda comum de problemas, questões e estratégias de ação em diferentes contextos e realidades. Pela sua abrangência, magnitude e necessidade, a reforma do Estado e da gestão pública se aproxima de uma revolução global (REZENDE, 2008).

Como mostrado pela literatura comparativa sobre as reformas, estas políticas usualmente operam em dois terrenos interconexos: o do ajuste fiscal e da mudança institucional (REZENDE, 2004). Uma das principais razões para que os governos implementem tais políticas é a da necessidade de controlar ou combater a acelerada expansão fiscal do Estado. Privatizações, políticas de redução da força de trabalho na administração pública e reformas do Estado, no sentido mais amplo, representam diferentes mecanismos para tentar controlar a expansão fiscal

1 Os dados produzidos pelos estudos comparativos produzidos por Rezende (1996, 2002) trabalham sobre a importante hipótese dos padrões diferenciados de mudança estrutural da composição dos gastos públicos em função do padrão de desenvolvimento. A principal implicação derivada destes importantes trabalhos é a de que os países em desenvolvimento sofreram considerável transformação nos seus padrões de gastos públicos, se movimentando vigorosamente na direção de padrões mais próximos do estado mínimo, um importante componente ideológico do discurso sobre a chamada onda de reformas do Estado na contemporaneidade. A hipótese de que os Leviatãs estão fora do Lugar mostra que os países de maior renda, desenvolvimento, contrariamente ao discurso, exibem perfis mais intervencionistas, e mais “conservadores” de alocação de recursos do que os países em desenvolvimento.

e introduzir elevação de desempenho. Todavia, apesar dos esforços significativos dos governos para impedir a expansão do Estado e de seus gastos, os governos continuam a se expandir consideravelmente. As reformas não conseguem reduzir os níveis de gastos nem evitar o problema da expansão da carga tributária sobre os cidadãos. Por que se configura tal padrão de continuidade? Uma razoável suposição para explicar tal questão é que o diversificado conjunto de mecanismos sociais, econômicos e políticos (HEDSTRÖM; SWEDBWERG, 1998), operando entre o micro e o macro da ação (COLEMAN, 1990), atuam para expandir os gastos a despeito das tentativas planejadas de inibir a sua expansão. As tentativas de produzir as reformas têm sido acompanhadas de um conjunto altamente diversificado de efeitos perversos ou não-intencionais (BOUDON, 1977; HIRSCHMAN, 1992) que, por efeitos agregados de composição, atuam diretamente nos mecanismos que operam no sentido de evitar a redução do padrão de gastos. Que conjunto de mecanismos pode ser considerado para explicar tal fenômeno? Como estes mecanismos operam? Qual o papel dos diferentes tipos de mecanismos nas teorias contemporâneas?

Este artigo busca responder a tais questionamentos a partir de um exame comparativo de teorias voltadas para explicar o fenômeno da expansão dos gastos públicos na ciência social contemporânea. A análise comparativa permitirá compreender a ação de um conjunto diversificado de mecanismos causais de diversas naturezas (social, econômica e político-institucional) que são configurados em variáveis incorporadas em teorias e modelos que se diferenciam pelo tipo de explicação oferecida. As teorias contemporâneas produzem uma rica variedade de explicações de mecanismos causais e se constitui em excepcional oportunidade para desvendar as variedades de explicação e interpretação do comportamento fiscal dos Estados.

A premissa subjacente à análise comparativa aqui realizada é a de que a magnitude e composição de gastos públicos derivam de decisões coletivas dos governos em interação com outros atores institucionais para produzir determinados níveis de gastos e de tributação em contextos altamente institucionalizados e com racionalidade limitada. É neste contexto que os mecanismos causais operam em diferentes níveis de agregação para produzir um determinado padrão ou regime de comportamento fiscal. A depender das condições iniciais que se considere, as diferentes matrizes de causas se articulam no plano empírico para produzir uma variabilidade entre as diversas sociedades. A ação política, entendida mais amplamente enquanto o conjunto de conexões institucionalizadas que articulam o Estado e a sociedade para a distribuição de poder ou de controle (dentre eles a política) via ação coletiva, é considerada neste estudo comparativo como um dos principais mecanismos causais da expansão do Estado.² Este artigo busca desvendar mecanismos analisando um conjunto diversificado de teorias que explicam e compreendem a importante conexão entre ação política e a expansão dos gastos públicos.

2 Num sentido mais formal, entendemos a ação política como o espaço de possibilidades produzido pela interação continuada das preferências, escolhas dos atores políticos, instituições e resultados sociais, em sintonia com a famosa equação fundamental proposta por Plott (1991).

2 OS MECANISMOS TRADICIONAIS DA EXPANSÃO FISCAL DO ESTADO

A modernização econômica é o primeiro mecanismo³ a ser considerado como propulsor da intervenção do Estado nas sociedades contemporâneas. A interpretação da relação positiva entre modernização e crescimento dos gastos públicos foi originalmente oferecida pela Lei de Wagner no século XIX.⁴ Dadas as conhecidas falhas de mercados para a provisão de bens públicos, o Estado desempenha papel decisivo para produção de bens essenciais para sociedades em processos de modernização econômica e social. Sociedades com maior grau de desenvolvimento demandariam maior presença do Estado. Países com expansão da renda e de desenvolvimento produzem mais dependência de regras, de burocracia e de um aparato estatal para regular as interdependências e externalidades produzidas no processo de crescimento da renda e da modernização. Em sociedades complexas e marcadas por graus diferenciados de desenvolvimento, as causas e os mecanismos que produzem a expansão do Estado se multiplicam e outros fatores complementares passam a ser considerados relevantes para as teorias produzidas no mundo desenvolvido na década de 1970. Os estudos inovadores produzidos por Tarschys (1975) e Cameron (1978) sugerem a introdução de novas interpretações sobre as forças motrizes que produzem a expansão fiscal dos Estados.

As explicações contemporâneas articulam duas grandes matrizes de teorias: aqueles que oferecem primazia às causas endógenas e os que privilegiam fatores exógenos. Na primeira, a expansão do Estado e dos seus gastos é explicada por teorias que partem do pressuposto utilitarista-maximizador de que a burocracia pública tem uma propensão natural à expansão de poder e orçamentos. A expansão burocrática é uma manifestação da ação política racional (NISKANEN, 1971; BRENNAN; BUCHANAN, 1980) em busca de expandir poder sobre as sociedades. Dados os limites cognitivos e informacionais dos controles sobre os governos e suas políticas, a sociedade enfrenta considerável custo de monitorar a ação do governo. Em virtude deste mecanismo, os governos expandem seus orçamentos e as cargas tributárias sobre as sociedades. Outra conhecida variável dentro destas teorias é a “força eleitoral” do funcionalismo público. A expansão do funcionalismo público é uma conexão eleitoral para políticos e burocratas. Os burocratas tentam estrategicamente promover políticas que ampliem os seus níveis de bem-estar dentro da competição social por recursos no processo político e ampliar suas latitudes políticas na *interface* com o processo político-eleitoral. Os conhecidos ciclos político-eleitorais são uma manifestação visível desta conexão eleitoral.

Por outro lado, as interpretações que privilegiam fatores exógenos conferem atenção ao importante aspecto de que o Estado se expande “em resposta” às demandas coletivas por políticas

3 A explicação por mecanismo é uma forma de teorização que adquire grande latitude na teoria social contemporânea. A definição de mecanismos aqui utilizada é alinhada com as perspectivas de Elster (1989). Uma excelente introdução ao tema é o livro editado por Hedström e Swedberg (1998).

4 A Lei de Wagner é um dos mais consistentes enunciados produzidos pelas teorias sobre a expansão dos gastos públicos e muitos dos testes empíricos comparativos em diferentes amostras e condições iniciais apresentam resultados consistentes com as predições desta lei. Os modelos contemporâneos expandiram as fronteiras da explicação original proposta por Wagner incorporando um leque diversificado de variáveis, complexificando os modelos, mas não rejeitando a solidez da relação entre modernização e expansão dos gastos públicos.

públicas. A complexa interação entre o Estado e a sociedade resulta em diferentes padrões de gastos e de tributação que agregadamente tentam dar conta de preferências sociais por determinados bens e serviços públicos. A ação política teria o poder de “equilibrar” as preferências coletivas da sociedade por bens públicos com as ofertas geradas pelas burocracias públicas. Os modelos que tentam dar conta de tal interação compreendem tal fenômeno a partir de modelos espaciais da escolha coletiva.⁵ O Estado entra em ação tentando escolher um conjunto de políticas (nível de tributação e de gastos em diferentes áreas) que sejam mais adequadas às preferências do eleitor mediano (*median voter*) e que, em tese, representariam as escolhas sociais por políticas públicas diante de restrições orçamentárias e informacionais.

Em contextos democráticos, tal problema se torna mais agudo devido à competição política, e a ampliação dos espectros de participação e inclusão (DAHL, 1971) complexificam as escolhas governamentais, sobretudo diante do conhecido problema da impossibilidade formulado por Arrow (1951). Na versão clássica da Teoria Econômica da Democracia oferecida por Downs (1957), a premissa central é a da racionalidade que modela o governo como um maximizador do retorno eleitoral (*vote-maximizing government*) e as implicações são as de que os governos democráticos estão distantes de oferecer políticas que produzam resultados paretianamente ótimos.

As principais proposições formuladas por Downs (1957) na sua teoria sobre a interferência governamental nas democracias são de fundamental importância para compreender os nexos causais entre ação política e expansão da intervenção pública: a) devido à presença de bens públicos e outras interdependências que expandem a esfera dos mercados, mesmo em economias que se aproximam do ideal econômico dos mercados perfeitamente competitivos, estas não podem provisionar ótimos de Pareto sem a interferência dos governos; b) os governos possuem reduzidíssima taxa de desconto em relação ao futuro, dado que eles visam fundamentalmente maximizar o retorno eleitoral no presente momento; c) mesmo se os governos democráticos fossem capazes de equilibrar os custos e benefícios das suas ações, eles teriam reduzidos incentivos para agir desta maneira, e d) quanto mais uma sociedade democrática amplia a eficiência econômica, maior a necessidade de interferência pública nos mercados. Outro fator inibidor da eficiência na alocação social de recursos é a presença de incertezas. Em condições de incerteza, mesmo os mercados competitivos tendem a produzir eficiência na alocação de recursos. A política tende a produzir a expansão dos Estados.

A expansão exógena do Estado adquire grande poder nos debates contemporâneos sobre o papel dos Estados no contexto das sociedades pós-modernas e se manifesta em diferentes variantes teóricas, conforme apresentaremos a seguir. Uma ampla literatura teórica e empírica tenta argumentar sobre a direção e o sentido dos impactos das mudanças estruturais dos sistemas econômicos, tecnológicos e culturais sobre o papel dos Estados, especialmente sobre os padrões

5 Para uma boa introdução aos modelos espaciais na ciência política para as decisões coletivas sobre regras institucionais, é recomendável consultar os capítulos 4 e 5 de Shepsle e Bonchek (1997). O uso dos modelos espaciais para compreender as principais questões teóricas que afetam a teoria positiva sobre decisões coletivas sob regras de maioria (*majority rule*) na ciência política contemporânea encontra-se em Mueller (1995).

de governança. Em verdade, este debate se configura como amplamente marcado por tensões nos argumentos que se configuram em corpos de teorias rivais. Para as sociedades contemporâneas, profundamente marcadas por contextos de progressiva mudança ou reestruturação tecnológica, globalização, aceleração social e de modernização reflexiva (GIDDENS; ULRICK; BECK, 1997), as explicações e os mecanismos oferecidos pela literatura contemporânea buscam explicar as metamorfoses no papel do Estado-Nacional em decorrência de fatores associados a processos de transformações tecnológicas, econômicas, sociais e políticas, bem como através de elementos característicos das instituições políticas e suas características. Desindustrialização, globalização, democratização, mudança na estrutura populacional e conflitos redistributivos são privilegiados como grupos específicos de teorias que tentam dar conta de como aspectos “exógenos” produzem expansão e mudança na composição dos gastos públicos. O núcleo duro deste debate traz à tona a importante questão: em que medida, dado tal conjunto de mudança social, os Estados continuam a desempenhar papel nas sociedades contemporâneas? Em caso positivo, quais as fronteiras da intervenção do Estado? Estas questões encontram-se na fronteira do debate contemporâneo sobre as reformas do Estado diante da sociedade democrática do risco generalizado e de expansão dos mercados globais.

2 MUDANÇA ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIAL NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

O papel de intervenção do Estado nas políticas sociais emerge no século XIX na sociedade inglesa e depois viria a se converter em amplos sistemas sociais de proteção social na Europa e no resto do mundo moderno. Conforme argumenta Polanyi (1944) em seu inovador e tradicional estudo do colapso das instituições que ordenaram as sociedades de mercado, a proteção social é compreendida como elemento de fundamental importância para a construção da ordem social que viria a se configurar no século XX que, conjuntamente com o Keynesianismo, articulam um padrão intervencionista do Estado capitalista na proteção social. Tal padrão entra em crise a partir dos anos de 1980, devido a uma conjunção de fatores sociais, econômicos e políticos, que articulam uma nova experiência histórica para as sociedades modernas. Enquanto, em 1930, para um conjunto dos 17 países mais ricos e desenvolvidos, os gastos públicos com aposentadorias e pensões eram de apenas 1,2% do PIB (em valor médio), em 1993, esta média atingiu aproximadamente 10% da riqueza nacional (TANZI; SCHUKNECHT, 2000), sugerindo um esforço intervencionista na área da proteção social.

Para as sociedades contemporâneas, como argumenta Offe (1999), os modelos tradicionais de provisão de recursos centrados no Estado ou nos Mercados do Século XX estariam cedendo espaço para alternativas mais híbridas desde a crise multifacetada que se abateu sobre as bases institucionais das sociedades ocidentais em seu processo para uma ordem progressivamente mais pós-moderna e democrática, em contexto permanente de expansão de demandas e crise fiscal. Uma das principais características centrais dos novos modelos é a tentativa de introduzir desenhos institucionais capazes de permitir múltiplas combinações entre a sociedade civil,

o Estado e o mercado. Em conseqüência, os limites tradicionais da interferência do Estado passam a ser repensados. O novo papel do Estado na esfera da proteção social aparece como marca registrada desta nova ordem, tendo sido alvo de profundas metamorfoses nas diversas sociedades contemporâneas. Em sua reflexão sobre os elementos que devem compor os modelos institucionais híbridos para a produção da ordem social, Offe (1999) argumenta claramente que precisamos encontrar alternativas que integrem as diferentes racionalidades e potenciais dos modelos tradicionais.

Diversos autores contemporâneos, dentre eles Paul Pierson, consideram haver uma “nova lógica da produção dos *welfare states*” num contexto de escassez de recursos e de crise fiscal das sociedades contemporâneas. O debate teórico contemporâneo sobre os limites da intervenção social do Estado oscila num espectro altamente polarizado, onde duas posições são conflitantes. A primeira delas argumenta que o aprofundamento dos processos de globalização dos mercados produziria maiores demandas por intervenção social. A outra versão é aquela que identifica a expansão dos mercados como diretamente ligada à difusão de idéias e agendas de corte neoliberal, cujo interesse central é reduzir a esfera social dentro de paradigmas minimalistas da ação do Estado. Rezende (1996, 2002), em na sua hipótese dos “Leviatãs estão fora do Lugar”, apresenta evidências comparativas de larga escala fornecidas pelos estudos, sugerindo que a experiência internacional apresenta uma curiosa resposta às metamorfoses na intervenção do Estado na área social: as nações de maior renda e com maior grau de desenvolvimento apresentam perfis conservadores em termos da magnitude e composição do gasto social, enquanto os países de menor renda e desenvolvimento são os que se aproximam dos padrões do Estado mínimo.

Em termos das principais argumentações teóricas sobre a relação entre os condicionantes estruturais e a intervenção social dos Estados, as diversas teorias produzidas pela economia política ao longo dos anos de 1990 exibem um alto grau de rivalidade em termos das suas posições, conforme apresentaremos em seguida; todavia, elas se voltam para explicar em que medida e através de que mecanismos tais condicionantes estruturais produziram impactos sobre a magnitude e a composição dos gastos sociais. Condicionantes estruturais tais como a globalização dos mercados, a democratização da política e a exposição aos riscos crescentes da competição econômica e financeira, bem como as mudanças tecnológicas no mundo do trabalho assumem primazia causal para explicar a (não) emergência dos novos padrões ou regimes de proteção social.

Duas teorias rivais orientam as diversas variantes que compõem o debate contemporâneo. A primeira delas propõe que os processos de abertura das economias aos mercados representam os principais mecanismos para explicar o comportamento dos Estados diante das demandas por intervenção social. A teoria rival rejeita esta hipótese e considera que processos de desindustrialização característicos das sociedades pós-industriais e globalizadas assumem centralidade na explicação. As duas versões se apóiam numa argumentação comum de que a expansão dos riscos gerados pela competição econômica (seja este gerado por mudança tecnológica ou por abertura dos mercados domésticos) produz demandas por proteção social. Estes processos aparecem

como essenciais para compreender os nexos que interligam a ação econômica e as políticas de intervenção social do Estado em estudos de caso ou comparativos.

2.1 Desindustrialização, riscos e expansão das políticas sociais

Iversen (2000) e Iversen e Cusack (2000) são estudos emblemáticos que teorizam sobre a conexão entre desindustrialização, expansão dos riscos e intervenção social. O nexo causal proposto pelos autores é o de que processos de redução simultânea do emprego nos setores industrial e agrícola nas sociedades pós-industriais e desenvolvidas assumem primazia na explicação das mudanças no papel e magnitude da intervenção social do Estado. A lógica apresentada pelos autores é a de que a expansão dos gastos sociais deriva dos riscos produzidos pela desindustrialização e não pela abertura das economias, como afirmam as outras teorias rivais, elevando a demanda por proteção social. O mecanismo apontado é o de que a redução do emprego nos setores industrial e agrícola eleva as demandas sociais por programas sociais compensatórios, especialmente em sociedades democráticas e com forte organização partidária. A política desempenha papel decisivo neste processo e governos de maior inclinação para agendas distributivas, tais como os governos de orientação ideológica de esquerda, tenderiam a expandir os gastos sociais, para o caso das sociedades com Estados de Bem-Estar altamente institucionalizados. A análise sugere que os processos de globalização não se constituiriam em uma ameaça para a presença dos Estados na área social.

A ação política desempenha papel decisivo na explicação da dinâmica de produção dos gastos sociais diante da expansão dos riscos. Agentes sociais interagem com as instituições políticas para produzir um conjunto de decisões governamentais, relativo à emergência, manutenção e introdução de novos programas na área social. A organização de interesses em torno das disputas pela redistribuição de recursos pela via da política revela os modos específicos pelos quais o Estado se volta para atender à compatibilização das demandas coletivas com a disponibilidade de recursos orçamentários. As democracias são ambientes marcados por profundas disputas por inclusão e redistribuição entre grupos sociais, fato que move os governos a expandir sua oferta de políticas sociais, para reduzir os efeitos perversos da desindustrialização, i.e, para garantir níveis adequados de investimento em áreas como educação, saúde, e mesmo atenção aos grupos vulneráveis tais como os pobres e os idosos. A ideologia desempenha papel importante no modo como as políticas lidam com o conflito distributivo: de forma geral, governos de direita tendem, na experiência das sociedades desenvolvidas, a expandir a proteção social pela via das políticas de transferências de renda para grupos vulneráveis. Por outro lado, os governos de esquerda buscam mecanismos de melhorias salariais e expansão da oferta de benefícios sociais tais como créditos e subsídios específicos.

Articulando padrões híbridos de intervenção social, as políticas sociais nos países de maior renda e grau de desenvolvimento refletem as estratégias de resposta aos processos de transformação da estrutura do emprego articulando o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. A primeira estratégia focaliza a desregulação econômica e os mercados de trabalho, visando expandir a

oferta de emprego no setor privado. A segunda opção tem sido a de regulação extensiva dos serviços públicos e dos salários combinados à expansão do emprego no setor público. A expansão dos sistemas e mecanismos tradicionais de proteção social se constitui na terceira opção. Iversen e Cusack (2000) argumentam que a opção por uma destas estratégias de políticas (ou combinação delas) está fortemente ligada ao modo pelo qual as instituições do mercado de trabalho e os partidos políticos operam em cada sociedade. A ação política aparece como decisiva. O papel do Estado como instituição dotada de autoridade e competência para organizar o processo de transferência das habilidades e competências (*transferability of skills*) entre grupos sociais e entre gerações é decisivo para reduzir os efeitos negativos da reestruturação econômica das sociedades. Apesar da primazia causal ao fator desindustrialização e aos riscos, variáveis políticas e institucionais desempenham papel ativo na explicação proposta pelos autores que trabalham nesta linha. A ação política desempenha papel central na organização de interesses coletivos na busca por proteção social no Estado. Em condições que combinam a coexistência de organizações de representação de interesses fortes e centralmente organizadas e os governos majoritariamente compostos por partidos que privilegiam agendas redistributivas, as agendas de intervenção social tendem a se expandir ou, em contextos de forte pressão fiscal, a serem conservadas. Isto explica em grande parte por que, nas sociedades européias com forte tradição de *welfare state*, as transformações tecnológicas e a reestruturação produtiva tendem a ser acompanhadas por uma manutenção ou expansão dos gastos públicos.

2.2 Abertura econômica, globalização e proteção social

A tese rival é a de que os processos de abertura e liberalização das economias são o fator decisivo para explicar a intervenção social dos governos diante da globalização. Rodrik (1996) formula uma importante e surpreendente linha de argumentação sobre o papel do Estado no contexto de uma sociedade exposta aos riscos da competição internacional.⁶ A abertura econômica e a expansão do Estado guardam relação positiva e significativa. A idéia subjacente à explicação “econômica” proposta pelo autor é a de que o governo atua como um importante mecanismo redutor dos riscos produzidos pela interdependência econômica e expansão das transações comerciais entre nações. Nas sociedades expostas à competição e aos riscos produzidos pela globalização, existe um *trade-off* entre a expansão do papel social do Estado e a aceitação de políticas públicas liberalizantes.

A tese de que a globalização produziria uma expansão dos gastos públicos é sustentada por Alesina e Wacziarg (1997). Eles tentam explicar por que os processos de globalização dos mercados, ao expandir a interdependência entre as economias e a demanda por “abertura” comercial, alteram as formas tradicionais de intervenção do Estado. Eles sugerem que estes processos preservam uma relação direta com a escala da economia que se considere. Para economias de

6 Superando as explicações tradicionais formuladas pela explicação proposta por Cameron (1978), a qual afirmava haver relação entre a expansão dos gastos públicos e a questão da abertura das economias, sendo aquela atribuída à forte sindicalização e organização dos interesses em torno de barganhas coletivas por proteção social via ação coletiva, ao menos para as sociedades de maior renda e para o período compreendido entre 1960 e 1975; o Estado desempenharia o papel de promotor da redução do impacto social dos mercados.

menores dimensões e mais expostas à abertura comercial, por um lado, expandem-se as demandas pela regulação e intervenção do Estado. A expansão do Estado é considerada como fundamental no sentido de produzir instituições que reduzam as incertezas geradas pela exposição a mercados competitivos e compensar as tradicionais falhas de mercado. Os gastos sociais são expandidos para proteger as economias das flutuações econômicas dos mercados. Os países de maior dimensão geográfica podem lançar mão dos mercados internos, reduzindo a demanda por abertura comercial e, conseqüentemente, por gastos públicos em políticas sociais.

Boix and Asdera (2000) partem da premissa que grande parte da literatura teórica que tenta dar conta da conexão entre abertura econômica e políticas públicas desconsidera as variáveis relativas à ação política. Eles argumentam que a ação política é decisiva para explicar padrões de conflito distributivo pela redistribuição dos gastos sociais pelo Estado em resposta aos processos de integração econômica com os mercados globais. O modelo proposto empenha-se em descrever o comportamento de um “formulador de políticas públicas” que tenta manter-se no poder maximizando as funções de bem-estar do eleitor mediano. Os atores decisivos enfrentam decisões sobre *trade-offs* políticos e econômicos que estruturam a escolha de políticas fiscais e de liberalização econômica. As elites domésticas dispõem de três estratégias de integração econômica diante dos conflitos por redistribuição produzidos pelo eleitor mediano no processo político. A primeira opção seria a de promover o insulamento das elites estratégicas, buscando evitar que as mudanças nos preços relativos nos sistemas econômicos internacionais tendam a produzir maiores demandas por proteção social. A construção de agendas mais liberais de desenvolvimento, tendo a expansão do setor público como recurso crítico para proteger setores econômicos específicos, se apresenta como a segunda via de ação. Por fim, eles consideram que as elites estratégicas podem recorrer aos regimes autoritários para evitar os riscos de elevada carga tributária que deriva da combinação entre abertura econômica e expansão de sistemas compensatórios, externalizando os custos da liberalização para outros grupos sociais excluídos da competição internacional. A via autoritária permite que os custos do conflito e da competição sejam reduzidos. Os caminhos possíveis sugeridos pelos autores evidenciam que a relação entre exposição à competição internacional e comportamento fiscal é essencialmente mediada pela conexão entre agência, instituições e decisões políticas em contextos específicos de tempo e espaço. Contrariamente ao senso comum, a globalização não necessariamente produz mais ou menos intervenção social, mas sim opera como uma matriz de condicionantes, que permite conectar os interesses estratégicos das elites decisórias em torno de opções de expandir ou não os recursos na direção de políticas mais redistributivas ou mais conservadoras para atender às preferências do eleitor mediano.

3 COMPOSIÇÃO POPULACIONAL E EXPANSÃO DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Outra tese importante no debate contemporâneo relaciona a expansão dos gastos sociais à mudança da estrutura populacional das sociedades. Nesta interpretação, muito freqüente nos

modelos e estudos empíricos comparados, a variável taxa de dependência (*dependency ratio*) tenta compreender o decisivo impacto da participação de grupos sociais de atores com idade superior a 65 anos ou mesmo os menores que 15 anos sobre o comportamento expansivo dos gastos públicos. Uma tese central deste debate é a de que o aumento da longevidade nas sociedades tende a produzir uma significativa expansão dos gastos sociais. Os gastos previdenciários tenderiam a se expandir consideravelmente em sociedades em que o percentual da população superior a 65 anos atinge níveis razoáveis. Este perfil populacional tende a produzir um efeito surpreendente sobre a ação política e a questão do conflito distributivo. As instituições políticas passam a ser importantíssimos mediadores para as formas que irão se delinear, com as alternativas de superação do conhecido problema da redistribuição entre gerações. Em linhas gerais, o conflito político se estrutura em torno das preferências de dois grupos específicos: os beneficiários das políticas de previdência e seguridade social, que defendem a manutenção do *status quo* no tempo t , e os grupos que não são beneficiários e que, atualmente, contribuem para a oferta de tais serviços. Diferentes regimes políticos e arranjos institucionais acomodarão as formas de resolução deste conflito. O aumento do peso das preferências dos atores que se beneficiam hoje com a importante questão da proteção social para estes grupos tende a pressionar a política por agendas que contemplem maior atenção a programas sociais, voltadas para os eleitores com idade superior aos 65 anos em detrimento de outros grupos sociais. Este problema é típico de sociedades desenvolvidas, mas também afeta sociedades como a brasileira, onde aproximadamente 60% do gasto social federal é de natureza previdenciária. A participação eleitoral deste grupo social aparece como importantíssimo elemento para explicar as decisões coletivas em torno dos padrões de gastos sociais. O peso eleitoral deste grupo na competição política tende a alterar a posição do eleitor mediano em favor da maior intervenção do Estado, o que lhes confere grande latitude para atrair atores políticos estrategicamente interessados em expandir os gastos sociais na direção destes grupos em troca de apoio eleitoral.

A expansão dos programas previdenciários é usualmente explicada por teorias que interpretam as decisões de gastos como um conflito intertemporal entre grupos. A preferência dos eleitores por programas previdenciários dependeria fundamentalmente de sua idade e renda. A teoria supõe que a ação de coalizões formada por atores políticos que representam eleitores pobres e de dependentes da redistribuição via previdência, seriam aqueles que teriam maior interesse em apoiar plataformas políticas voltadas para manter ou expandir os benefícios sociais. Esta coalizão tenderia, em tese, a pressionar por uma expansão indevida, uma vez que seus principais opositores (os ricos e não beneficiários) não poderiam participar das escolhas sobre estas políticas. O processo político traduziria um generalizado movimento de transferência de recursos do eleitor mediano (*median voter*) para os beneficiários líquidos do *welfare state*. Por sua vez, os governos precisam atuar estrategicamente para definir a carga tributária necessária para financiar a expansão das transferências sociais para tais grupos, o que depende da posição do eleitor mediano. Caso este se posicione na situação de beneficiário ou de contribuinte de um sistema previdenciário, a carga tributária vai variar consideravelmente. No primeiro caso, os beneficiários tentarão apoiar a expansão do esforço fiscal (especialmente em sistemas previdenciários do tipo *pay-as-you-go*, onde os contribuintes pagam e os beneficiários recebem suas aposentadorias) às expensas dos contribuintes e, no outro caso, os beneficiários tentariam se

valer de estratégias políticas de sobrevivência no processo político bloqueando as tentativas de reformas da previdência. Muito conhecida nesta literatura é a relação positiva entre a taxa de dependência por proteção social e a montagem de coalizões políticas que tentam impor agendas de políticas públicas que promovem a expansão da carga tributária.

A relação entre ação política e gastos sociais se evidencia na interpretação oferecida pelo estudo comparativo de Snyder e Yackovlev (2000) para o caso dos EUA e de grupo de países latino-americanos (incluindo o Caribe). Os autores sugerem que a estabilidade (ou caráter não-cíclico) dos programas sociais depende consideravelmente do tipo de programa que se considere. Pelo fato de materializarem diferentes formas de agregar interesses de grupos em torno de redistribuição sob diferentes formas, as políticas sociais enfrentam diferentes graus de “riscos políticos” e “vulnerabilidade” no processo político. Para o caso americano, eles sugerem não ter havido diferenciações de vulnerabilidade quando se consideram aspectos como focalização, universalização ou distribuição geográfica dos benefícios produzidos pelas políticas. Todavia, aquelas políticas focalizadas nos grupos pobres tendem a exibir vulnerabilidade quando ocorrem mudanças no controle político no Congresso, especialmente quando os Republicanos assumem o poder. Para o caso latino-americano, por contraste, as políticas de proteção social são altamente vulneráveis aos ciclos econômicos e políticos. A instabilidade dos gastos em educação e saúde para os casos analisados sugere haver uma influência da variável política sobre a mudança nas políticas públicas. Os regimes políticos desempenham papel decisivo para explicar o comportamento cíclico das decisões coletivas sobre o gasto social. Todavia, eles sugerem que o refinamento sobre a explicação dos diferentes padrões de relações entre política e gastos públicos podem ser mais bem compreendidas se a categoria analítica “gasto social” for desagregada ou decomposta em tipos distintos de programas e projetos. Um resultado desafiador da análise comparativa é a reduzida influência da variável ideologia política sobre a mudança dos padrões de políticas públicas para os casos do Brasil e Colômbia. Todavia, conforme sugerem os autores, as variações no controle político nos países estudados teriam impacto relevante. Mudanças no controle político produziriam significativas mudanças no gasto social para os casos latino-americanos. Decorrente do crônico problema de organização das demandas e formação de clientelas no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas, este processo se dá de forma errática e com grande instabilidade nos padrões de atendimento às demandas sociais dos grupos. No caso americano, as clientelas desempenham papel decisivo na proteção dos programas sociais, evitando flutuações na distribuição geográfica e intragrupos na sociedade. As políticas são importantes para explicar a política e os padrões de gastos assim como os tradicionais estudos na área de política pública.

A relação mais complexa entre globalização, democracia e padrões de gastos sociais na América Latina é analisada no modelo proposto por Avelino, Brown e Hunter (2000) para 19 países no período 1980-1997. O modelo proposto tenta testar a validade de duas consagradas hipóteses sobre as relações entre política social e globalização. A primeira delas, conhecida como a hipótese da eficiência, considera que os governos respondem aos processos de globalização com redução dos gastos em programas sociais, enquanto que a segunda considera que há uma ação de expandir o gasto social para compensar as perdas sociais produzidas pela globalização.

Na primeira hipótese, o mecanismo causal é o de que os governos tendem a reduzir os impostos e os gastos sociais que criam incentivos negativos para o crescimento econômico e a competitividade internacional. A principal relação esperada seria que os processos de abertura econômica produziram restrições para as políticas sociais. Por outro lado, embora reconheçam tais restrições, as teorias que argumentam na direção da hipótese da ação compensatória do Estado, como já discutido em seção anterior, enfatizam as relações entre as ofertas de políticas públicas pelos políticos e burocratas e a crescente demanda dos grupos por proteção social. Os políticos e burocratas utilizam estrategicamente as políticas sociais como mecanismos de proteção aos riscos produzidos pelos processos de abertura econômica e financeira. Os gastos sociais em determinados programas sociais, especialmente aqueles de natureza compensatória, tenderiam a se expandir com a globalização.

Contrariamente aos resultados encontrados pelo estudo de Kaufman e Segura-Ubiergo (2001) para o caso latino-americano, os resultados encontrados sugerem haver uma lógica dual de articulação entre globalização, democracia e gastos públicos, a qual varia em função do tipo de programa social considerado. Este importante resultado é derivado do fato que a abertura comercial esteve negativamente correlacionada aos gastos sociais, ao passo que a abertura financeira produziu resultado polar oposto na experiência da amostra considerada. A desagregação dos gastos sociais foi escolhida como opção para compreender os diferentes impactos da democracia sobre os gastos públicos em Educação, Saúde e Previdência Social. Importante resultado nesta direção mostra que a democratização na América Latina teve impacto positivo sobre os gastos em Educação. A abertura comercial da economia está negativamente correlacionada com os gastos sociais, enquanto a abertura financeira esteve positivamente correlacionada com os gastos em Educação e Saúde. As recomendações deste estudo incluem o refinamento dos modelos que permitam teorizar sobre a conexão entre globalização e instituições políticas domésticas com metodologias que possibilitem trabalhar de forma desagregada as múltiplas tipologias das políticas sociais. Embora a variável política desempenhe papel importante na explicação, ao concentrar ênfase na democracia como principal componente político no modelo proposto, este deixa de considerar o papel do federalismo e da descentralização política, fiscal e administrativa que, reconhecidamente, desempenham papel decisivo sobre os padrões de gastos públicos, em especial na América Latina. Outras variáveis importantes como os arranjos institucionais e natureza dos processos decisórios nas diferentes políticas sociais, capacidade gerencial (*state capacity*), profissionalização, grau de insulamento decisório, participação e representação, poderiam ser úteis para compreender mais de perto a conexão entre globalização e democracia no contexto latino-americano. Embora a inclusão destas variáveis seja necessária para um refinamento dos modelos, as teorias utilizadas partem do pressuposto de que são as variáveis exógenas, no caso, a globalização, que impactam sobre os gastos sociais, mediadas pela democracia, e não aquelas que levariam em conta que os fatores endógenos, por exemplo, o desenho institucional ou processo decisório, ou mesmo na opção estratégica dos atores (representadas pela posição do eleitor mediano ou decisivo) no processo político, que produziram determinados padrões de intervenção pública na área social. A ênfase nos processos de abertura comercial tende a ultrapassar os microfundamentos da explicação, necessários para compreender mais de perto a conexão entre política, instituições e gastos sociais. Teorias que focalizem padrões mais de-

sagregados de políticas sociais poderiam incorporar variáveis que capturam os mecanismos de estruturação das conexões causais, explicando com maior robustez a conexão entre democracia e intervenção social do Estado na América Latina.

4 INSTITUIÇÕES, POLÍTICA E OS MECANISMOS DA EXPANSÃO DOS GASTOS

Quando compreendida como uma relação entre o Estado e a sociedade, a expansão dos gastos públicos é fundamentalmente ligada a aspectos que extrapolam os condicionantes estruturais apresentados na seção anterior. Para ir além dos elementos estruturais e expandir o leque de mecanismos causais da expansão dos gastos públicos, devemos compreender a relação entre os governos e a sociedade numa abordagem interacionista, em que as escolhas coletivas são mediadas por instituições. Para isto, devemos compreender tal relação estruturada a partir da conhecida abordagem do tipo principal-agente, na qual os incentivos desempenham papel fundamental na explicação da relação entre preferências, instituições, ação e escolhas. Tentaremos aqui desvendar os mecanismos causais que conectam a ação política, as escolhas institucionais e a produção dos gastos públicos, tentando elucidar as múltiplas formas com que tais conexões se organizam a partir de diversas teorias e modelos contemporâneos. Neste sentido, importantes instituições políticas tais como as constituições, as formas de governos, os regimes políticos, os sistemas eleitorais e as regras fiscais são manifestações diversificadas da estrutura de incentivos que “estruturam” a ação política. Elas são as regras do jogo em que as decisões políticas sobre os gastos públicos são geradas na interação entre diversos atores sociais em competição por recursos escassos. Concentraremos-nos nas principais argumentações, típicas das explicações políticas, que serão exploradas nas diversas teorias e modelos considerados.

4.1 Instituições, desenho institucional e a descentralização

O novo institucionalismo parte do pressuposto de que instituições são importantes para explicar o comportamento social, econômico e político (HALL; TAYLOR, 1996; PUTNAM, 1993; NORTH, 1990; MARCH; OLSEN, 1989). Quando entendidas enquanto sistemas de incentivos que restringem a ação humana produzindo sanções e recompensas, ou como as regras do jogo, as instituições permitem compreender mais de perto que a ação humana – social, econômica e política – ocorre dentro de um ambiente altamente estruturado, onde as regras importam. A política produz as regras em que as decisões políticas entre atores sociais ocorrem. Interações estratégicas entre atores movidos pela racionalidade são mediadas por regras. Quando se referem às instituições que produzem as causas políticas da expansão do gasto, a teoria contemporânea apresenta um conjunto sofisticado de explicações que são diferenciadas em termos das primazias causais que são atribuídas aos fatores políticos.

A primeira importante explicação centrada nas instituições está relacionada com a “complexidade e invisibilidade” das regras fiscais e seus impactos sobre a expansão fiscal dos gover-

nos. Este fenômeno é largamente conhecido na economia política como a Ilusão Fiscal, e ilustra como determinados incentivos existentes nos sistemas tributários podem produzir a expansão (ou não) dos gastos públicos. O problema da ilusão fiscal parte da argumentação de que os governos enfrentam um importante dilema político no que se refere ao *trade-off* entre gastos e tributação: se, por um lado, expandir os gastos amplia as chances de retornos eleitorais e, portanto, é altamente atrativo do ponto de vista da sobrevivência política, por outro, expandir a carga tributária sobre os eleitores representa quase sempre elevados custos eleitorais. A hipótese da ilusão fiscal para explicar a expansão dos gastos públicos está centrada na premissa de que os cidadãos avaliam o tamanho do governo pela incidência relativa da carga tributária, a qual depende sensivelmente da natureza das regras fiscais que compõem o sistema tributário.

Decisões fiscais que tendem a impor custos – concentrados ou difusos – sobre grupos via tributação ou cortes de gastos tendem a gerar reação por parte dos atores sociais com impactos decisivos sobre o apoio eleitoral. Quando a competição política aumenta em regimes democráticos, a imposição de custos e distribuição de benefícios passa a ser absolutamente crucial. Os governos tentam desesperadamente encontrar alternativas viáveis para equilibrar demandas crescentes por bens públicos e resistência a enfrentar cargas tributárias elevadas. Tal problema é mais evidenciado em contexto de recursos escassos e grandes conflitos redistributivos. A complexidade dos sistemas tributários é um dos mecanismos que os governos utilizam para elevar a arrecadação de impostos para financiar a expansão dos gastos públicos para produzir redistribuição. O desenho institucional assume centralidade na explicação sobre a expansão dos gastos. Quanto mais complexos e dotados de menor visibilidade são os impostos, mais os cidadãos tendem a subestimar o custo do financiamento da produção dos bens públicos. Se reduzir a visibilidade da estrutura tributária permite confundir os eleitores, por outro, reduz a transparência das instituições fiscais, reduzindo as possibilidades dos requisitos da *accountability* social, o que é um *puzzle* para as sociedades democráticas competitivas. O conflito distributivo depende, em parte, da invisibilidade das regras e de que os cidadãos “aceitem” a ilusão fiscal, em alguma medida, para possibilitar a expansão dos gastos. Politicamente seria de grande interesse dos grupos que apóiam a expansão dos gastos tornar os impostos menos visíveis e, por outro lado, para grupos que buscam a eficiência e *accountability* dos governos, as pressões iriam contra a invisibilidade dos impostos. O poder e a legitimidade de algumas burocracias setoriais para propor regras fiscais são vistos como decisivos para explicar a expansão dos governos em ambientes democráticos e competitivos.

As democracias contemporâneas expandem os seus gastos por outros mecanismos que extrapolam os sistemas tributários e que estão diretamente relacionados a expansão da participação, da *accountability* e da representação política. Vários mecanismos são contemplados na literatura. A conexão entre comportamento fiscal e representação política pode ser compreendida a partir da conhecida Lei de $1/n$ (WEINGAST; SHEPSLE; JOHNSEN, 1981) que atribui relevância ao tamanho do Legislativo para explicar a expansão dos gastos públicos. Baseados em premissas neoclássicas para explicar o conflito distributivo entre distritos eleitorais financiados por uma base fiscal partilhada, os autores mostram que a competição política cria incentivos para que os legisladores racionalmente adotem estratégias voltadas para elevar os gastos

até o ponto em que os benefícios se igualam aos custos políticos. Movidos pela racionalidade individual de expandir a distribuição de benefícios concentrados para suas bases eleitorais, os políticos freqüentemente entram em situações de colapso orçamentário, que se assemelham ao problema da tragédia dos *commons* (OSTROM, 1990) na produção de bens públicos pelos atores políticos, movidos pela ação racional. Diante dos dilemas da ação racional, os políticos se voltam para expandir os mecanismos de *logrolling* e aumentar o apoio mútuo em torno dos projetos para suas bases eleitorais de forma concentrada. A conclusão principal derivada da teoria é que um aumento de n cadeiras no legislativo produz uma expansão dos gastos em taxa proporcional. Ao elevar a quantidade de representantes, cada político individualmente reduz a sua margem de obter êxito na sua agenda de distribuição concentrada de benefícios, tendendo, então, a entrar em ação coletiva via *logrolling*.

Duas argumentações em modelos teóricos recentes fornecidos por Tornell e Lane (1998), Talvi e Végh (2005) e Alesina e Tabellini (2005) (cf. ESLAVA, 2006, p. 15) têm expandido a compreensão da relação entre a disponibilidade de recursos fiscais partilhados e o comportamento fiscal dos governos em países menos desenvolvidos. Os dois primeiros autores exploram o argumento do efeito voracidade sobre os recursos fiscais. Este mecanismo estaria relacionado à idéia de que recursos fiscais adicionais gerados em momentos de expansão econômica tendem a produzir uma maior competitividade de diferentes grupos pela utilização destes recursos partilhados. Em conseqüência, os déficits governamentais tendem a ser produzidos com o crescimento econômico. Por outro lado, Alesina e Tabellini (2005) relacionam este comportamento ao comportamento dos eleitores para evitar que os recursos fiscais adicionais sejam alocados para grupos de interesses ou mesmo apropriados pelos governos. A maior expansão dos déficits fiscais é negativamente relacionada à transparência orçamentária e positivamente associada aos níveis existentes de corrupção. Uma premissa central é que existem dois resultados fiscais que os eleitores não podem controlar perfeitamente: a) a quantidade de “benefícios” capturada pelos candidatos à eleição ou pelos grupos de interesses e b) a quantidade adicional de recursos fiscais gerados pelo crescimento econômico. Quando uma expansão econômica gera uma onda de disponibilidade de recursos fiscais, os eleitores passam a demandar mais gastos em políticas públicas para restringir a capacidade de os políticos ou de grupos de interesse se apropriarem destes novos recursos. Em contextos de baixa *accountability* vertical e de elevadas taxas de corrupção, os problemas de captura tendem a se apresentar de forma mais aguda, inibindo a *performance* fiscal dos governos.

Amorim e Borsani (2004) enfatizam o papel da relação entre o Poder Executivo e o Congresso como decisiva para compreender o comportamento fiscal nas democracias presidenciais na América Latina. Eles consideram que elementos institucionais e políticos tais como os poderes legislativos do presidente, a estabilidade ministerial e o grau de centralização das instituições orçamentárias são decisivos para compreender o comportamento fiscal nestes países. O resultado fundamental da análise comparativa realizada pelos autores é de que, no contexto das democracias latino-americanas, presidentes apoiados por um partido forte e por um conjunto estável de ministérios têm um impacto negativo sobre o gasto público e um efeito positivo sobre o equilíbrio fiscal. Eles consideram que as características políticas dos governos latino-ameri-

canos têm uma significativa influência sobre o comportamento fiscal. Os autores argumentam, em tese, que, por um lado, a competitividade eleitoral tende a produzir desequilíbrios fiscais e, por outro, que a capacidade política dos governos ampliaria as chances de melhor gestão do gasto público.

A expansão da *accountability* em sistemas democráticos é outro importante mecanismo causal da expansão dos gastos públicos. Expansão dos controles políticos via participação e descentralização são variáveis relevantes para explicar padrões e intensidades de expansão dos gastos públicos. A participação dos governos locais nas decisões públicas e no controle sobre as políticas públicas produz pressões consideráveis sobre o nível de gastos. A literatura contemporânea aponta para a conexão positiva entre *accountability* política e expansão das cargas tributárias. Um tema emergente na literatura contemporânea é a influência das instituições do Poder Judiciário sobre as decisões de política econômica e fiscal, que está diretamente associada ao problema da *accountability* democrática. A capacidade de realizar alterações nas políticas fiscais existentes está diretamente relacionada ao grau de constitucionalidade destas decisões, bem como a capacidade de o Poder Judiciário garantir uma matriz de direitos nas diversas esferas do governo, tornando os sistemas mais conflituos ou mais consensuais em termos dos níveis de gastos. Esta relação é tão mais conflituosa quanto maiores os níveis de fragmentação política, em que a representação política e os problemas de coordenação das políticas são mais nítidos, como no caso das democracias federativas. Os custos da participação e representação são amplamente maiores em democracias federativas, onde os governos locais ampliam as pressões para criar complexos sistemas de governança em que as demandas locais por bens e serviços sejam transladadas para as políticas públicas de corte mais agregado. O conflito político entre regiões é típico no conflito distributivo em federações, e a descentralização pode gerar problemas típicos como a guerra fiscal com efeitos nocivos sobre o equilíbrio fiscal dos governos.

Modelos tradicionais que conectam ação política, descentralização e comportamento fiscal dos governos se traduzem no modelo do Leviatã proposto por Brennan e Buchanan (1980). A premissa central é que, quando governos locais expandem suas autonomias sobre as políticas fiscais, a expansão dos gastos e da tributação ocorre dentro de restrições produzidas pela competição entre regiões. Dotados de mobilidade e de escolha sobre cestas de bens públicos (tributação e gastos), os contribuintes-eleitores (e as firmas, no sentido mais ampliado) teriam opções de escolher sobre suas locações espaciais sobre jurisdições separadas em termos de padrões distintos de políticas fiscais. A eficiência fiscal deriva da competição entre políticas fiscais propostas pelos governos subnacionais, que tendem a evitar a “migração” desenfreada de contribuintes. O equilíbrio político compatibilizaria, em tese, as preferências dos atores e as demandas por bens públicos. A competição dos governos locais entre políticas fiscais é um mecanismo decisivo para controlar a voracidade tributária dos governos. Diversos estudos empíricos corroboram tal argumento e evidenciam relação positiva entre a descentralização dos poderes fiscais e a redução da interferência do governo central com gastos públicos financiados por transferências de impostos.

Outro importante mecanismo que as teorias enfatizam é o conhecido problema de coordenação das políticas públicas derivado da descentralização. A descentralização fiscal tende a produzir fortes incentivos para a expansão dos gastos dos governos locais, especialmente quando as restrições orçamentárias são tênues (*soft budget constraints*). O grau de descentralização dos gastos, a verticalidade fiscal, discricionariedade dos sistemas de transferências governamentais e o grau de autonomia para tomada de empréstimos dos governos locais são considerados incentivos fundamentais para explicar o comportamento fiscal dos governos. Neste sentido, o desenho institucional e a natureza dos incentivos adquirem centralidade. Descentralização dos gastos, verticalidade e autonomia para empréstimos foram altamente significantes para o caso. A principal implicação desta relação é que a compreensão das relações entre descentralização e expansão dos gastos públicos está articulada ao modo particular de os diferentes desenhos institucionais, que estruturam as relações intergovernamentais, produzirem incentivos para a responsabilidade fiscal dos governos.

No debate atual sobre a relação entre as preferências dos eleitores e a política fiscal, vale salientar também uma importante derivação da teoria sobre se os eleitores preferem governos que tendem a gastar mais ou o contrário. Como ilustra o trabalho de Alesina, Perroti e Tavares (1998), governos que implementam ajustes fiscais exitosos tendem a perdurar, o que reflete uma preferência dos eleitores pela eficiência e racionalidade na gestão do gasto público. Brender e Drazen (2005) mostram que, em contextos democráticos, a presença de déficits fiscais em anos anteriores às eleições reduz as chances eleitorais do partido governista. Em democracias jovens, todavia, estudos recentes revelam exatamente o comportamento contrário, o que estaria relacionado diretamente à capacidade dos eleitores para monitorar os resultados das políticas fiscais.

4.2 Sistemas eleitorais e comportamento político para a produção da distribuição social

A lógica de produção dos bens públicos depende do tipo de sistema eleitoral que se considere. Sistemas eleitorais majoritários e proporcionais produzem incentivos diferenciados sobre os políticos em termos do tipo de bem público que ele prefere alocar para as suas bases eleitorais. Estas estratégias de alocação de recursos têm impacto decisivo sobre o comportamento fiscal dos governos. Os recursos alocados pelo processo político assumem basicamente dois tipos: concentrados geograficamente ou concentrados sobre grupos distintos (desempregados, grupos de menor renda, etc.). A concentração geográfica aproxima a produção de cada representante da produção de um “bem público”. Os grupos permitem visualizar o comportamento dos governos produzindo benefícios concentrados para determinados grupos, o que se afasta da concepção clássica de “bem público”. Os atores políticos enfrentam diferentes incentivos produzidos pelos sistemas eleitorais, os quais “estruturam” o seu comportamento estratégico diante do gasto público e das políticas de tributação.

Nos sistemas majoritários, dado que cada distrito elege apenas um representante político, os eleitores terão fortes incentivos para escolher uma representação fortemente motivada para a produção de bens públicos geograficamente concentrados, como estratégia política que per-

mita ampliar a quantidade de gastos públicos para o seu distrito. A produção dos bens públicos passa a ser um mecanismo de fundamental importância para proteger o bem-estar de um dado distrito. Nos sistemas proporcionais, dado que cada distrito eleitoral pode eleger mais de um representante, eleitores têm incentivos para eleger políticos com agendas voltadas para expandir o gasto público via transferências para grupos não-geograficamente distribuídas. A principal consequência é que a expansão dos gastos com transferências é maior em sistemas proporcionais, enquanto que a expansão pela via do gasto em bens públicos é maior em sistemas majoritários. Os modelos contemporâneos permitem compreender mais de perto a dicotomia entre a “conexão com grupos sociais” ou com “bases eleitorais geograficamente distribuídas”, bem como a suposta “maior variabilidade de interesses” nos sistemas proporcionais e a maior “importância dos interesses locais” em sistemas majoritários. Ames (2003) fornece uma interessante explicação dos entraves à democracia no Brasil a partir da conexão entre os incentivos gerados pelas regras eleitorais e o padrão de comportamento dos parlamentares em função dos tipos de votação. O comportamento dos políticos diante do gasto depende fundamentalmente das diferentes distribuições espaciais de votação que os coloca no poder. A estratégia de sobrevivência dos políticos no sistema político brasileiro depende das formas com as quais eles alinham a alocação de recursos públicos para tais bases eleitorais.

Estudo comparativo das democracias contemporâneas produzido por Persson e Tabelinni (2001) oferece importantes considerações empíricas e teóricas relativas ao impacto das regras eleitorais e dos regimes políticos sobre o comportamento fiscal dos governos. Em distritos eleitorais de maior magnitude, a competição política produz incentivos para que os partidos políticos busquem montar coalizões difusas para garantir a sobrevivência política. Em contextos de eleições proporcionais, este comportamento deve gerar a expansão de programas sociais. Outro ponto importante tratado pelo estudo é o impacto das regras eleitorais sobre a estrutura partidária. Os sistemas eleitorais proporcionais reduzem a criação de barreiras à entrada de novos partidos, trazendo novas demandas por políticas públicas geradas pela organização de grupos sociais diversos. Por outro lado, os sistemas majoritários em regimes parlamentares tendem a produzir sistemas organizados politicamente em torno de um partido político. Os regimes presidencialistas tendem a produzir menor expansão dos gastos públicos. A resposta cíclica do gasto agregado e dos déficits orçamentários varia de acordo com o tipo de regime: em regimes presidenciais e eleições majoritárias este efeito é bem mais reduzido. Quanto à questão da ação dos governos diante do equilíbrio orçamentário, em regimes presidencialistas tendem a expandir os gastos em anos eleitorais.

Um impasse considerável para a provisão de políticas fiscais consistentes reside na assimetria de informação entre eleitores e o governo e o problema da manipulação racional dos déficits fiscais. Baseados no modelo original sugerido por Rogoff (1990), que se volta para explicar por que os ciclos eleitorais existem, diversos estudos têm oferecido explicações sobre o importante problema de “por que eleitores perfeitamente racionais tenderiam a gerar desequilíbrios fiscais, especialmente em democracias competitivas?” Partindo do pressuposto do comportamento racional-maximizador dos políticos e dos eleitores, ele argumenta que a existência dos ciclos

eleitorais está diretamente associada à assimetria informacional entre os eleitores e o comportamento fiscal dos futuros candidatos ao governo.⁷

O argumento básico é que os custos associados à produção dos programas governamentais dependem da capacidade de gestão dos políticos, a qual é muito fragilmente controlada pelos eleitores. Os eleitores possuem informação imperfeita sobre o nível de competência de cada um dos políticos e sobre os candidatos à reeleição. Os eleitores apenas possuem informação sobre as políticas fiscais pregressas, o que não garante credibilidade sobre o desenho de políticas futuras. Neste sentido, um candidato à reeleição que tenha promovido maior nível de gastos em programas governamentais é visto como mais competente, sendo apoiado pelos eleitores. Este problema de informação gera incentivos poderosos para os políticos criarem déficits fiscais para financiar maiores níveis de gastos públicos. Outro elemento necessário para este argumento é que os eleitores não sejam dotados de informação perfeita sobre o orçamento. Se eles conhecem com maior precisão os custos das políticas promovidas pelo governo, eles podem inferir com maior chance de aproximação à realidade sobre a competência dos candidatos ao governo.

4.3 O Estado em ação: a produção de *veto players* e legados de políticas

A consagrada tradição analítica de estudar a produção das políticas públicas, que vem da ciência política americana dos anos de 1970 a partir de autores como Theodore Lowi, James Q. Wilson e Aaron Wildavsky tem influenciado as gerações subseqüentes com o enunciado de que o Estado em ação produz diferentes tipos de ação política. “As políticas produzem a política” tem sido uma das balizas da produção sobre a lógica da produção dos bens públicos. Lowi (1985) considera que as políticas públicas constituem diferenciadas formas de colocar o Estado em ação produzindo mecanismos causais que conectam a formulação e implementação das políticas com a ação política em contextos institucionais específicos. Mais recentemente, duas tradições importantes para compreender o efeito das políticas sobre a produção dos gastos públicos derivam das perspectivas do novo institucionalismo histórico (STEINMO; THELEN, 1992); HALL; TAYLOR, 1996; NORTH, 1981; KATO, 1996) e da inovadora teoria dos *veto players* (TSEBELIS, 2002) na ciência política.

Por um lado, as teorias derivadas das premissas institucionalistas partem do pressuposto de que as decisões atuais sobre os gastos públicos estão sob a influência direta dos legados de políticas, da história das decisões e das políticas fiscais anteriores. Os legados operam como restrições para novos padrões de políticas para os atores. As decisões de políticas no período t dependem em muito das trajetórias institucionais que foram trilhadas por cada política. A

7 O argumento da assimetria de informação entre eleitores e políticos também é explorado por Ferejohn (1995). Ele oferece um modelo dinâmico no qual os eleitores têm incentivos para realizar suas escolhas eleitorais baseadas no comportamento pregresso dos políticos. Os eleitores tendem a realizar avaliações sobre os agentes políticos com base no seu desempenho no governo e não a partir de informação real sobre a execução das plataformas de campanha. Neste sentido, a possibilidade de elevação do bem-estar dos eleitores está sujeita a importante restrição do comportamento oportunista e maximizador dos agentes políticos.

escolha sobre níveis de gastos e tributações segue um “caminho dependente” das molduras institucionais anteriores.

A lógica subjacente a tal proposta teórica é de que os atores escolhem sobre a produção das políticas e das instituições, porém, o fazem sob consideráveis restrições institucionais. As premissas deste modelo são a racionalidade limitada dos agentes, as instituições consideradas como regras que geram restrições sobre as escolhas dos agentes e que as escolhas coletivas destes agentes sobre restrições são consistentes com a produção do bem coletivo. Ingram e Clay (2000) conectam as relações entre agência, escolhas e instituições dentro de uma lógica que se aproxima da ação política tal qual concebida neste artigo. Eles consideram em suas premissas comportamentais que a produção destes tipos institucionais se articulam em uma lógica em que indivíduos produzem instituições do tipo privadas-descentralizadas, organizações produzem instituições consideradas privadas-centralizadas, enquanto que os Estados produzem instituições públicas e centralizadas.

Ao mesmo tempo que perseguem seus interesses e agendas de políticas públicas eles produzem restrições para outros atores. O institucionalismo proposto pelos autores se diferencia das tradições cognitivas e das teorias do *embededness* (GRANOVETTER, 1985) na medida em que considera que a dinâmica de interação entre os indivíduos, as organizações e os Estados são articulados para produzir uma explicação da emergência, desenvolvimento e mudança institucional (NORTH, 1990). O Estado e suas políticas públicas são considerados como agente dotado de poder e autoridade para produção de instituições voltadas para garantir a proteção dos direitos de propriedade, a redução dos custos de transação e a garantia dos direitos e dos contratos. A produção de vínculos confiáveis seria o papel decisivo para o Estado na ordem social e política. Considerando este referencial, podemos entender as políticas fiscais – gastos públicos e a tributação – como instituições produzidas por atores racionais dentro de restrições. As instituições podem explicar em que medida as escolhas coletivas dos agentes revelam os resultados das trocas sob restrições institucionais entre uma cadeia de decisões que vai da esfera do mundo privado à decisão coletiva em grandes sistemas de coerção e distribuição de recursos.

O Estado em ação produz pontos de veto que radicalmente afetam o resultado das decisões coletivas dos atores institucionais sobre padrões de políticas. Este enunciado é formulado pela Teoria dos *Veto Players* originalmente criada por Tsebelis (2002) para explicar a estabilidade ou variação de padrões de políticas e, atualmente, como um recurso essencial para explicar e interpretar um diverso leque de fenômenos de interesse para a ciência política, tais como o funcionamento das instituições, mudança institucional, comportamento legislativo, produção de políticas macroeconômicas, produção dos orçamentos e a governabilidade.⁸

Tsebelis afirma que a razão substantiva e metodológica para escolher as políticas públicas como ponto de partida para construir sua teoria é que as políticas (*policies*) são os principais resultados da ação política. A análise das instituições em ação na produção de políticas é decisiva.

8 A teoria e aplicação da teoria dos *veto players* é sistematizada e apresentada com detalhes no livro de Tsebelis (2002).

va para compreender a conexão entre as preferências dos agentes sobre plataformas de políticas públicas. Ele considera que, se identificamos as políticas que são produzidas (vitoriosas no processo decisório), poderemos voltar para explicar a conexão entre políticas, escolhas e preferências dos atores envolvidos no processo decisório. Outro recurso metodológico importante da teoria é focalizar a estabilidade das políticas públicas. Ele argumenta que podemos entender as características essenciais do sistema institucional se compreendidas as regras que produzem o *status quo* na ação política.

Para explicar mais especificamente a questão da expansão dos gastos públicos, a teoria dos *veto players* considera que mudanças dependem fundamentalmente na distribuição das preferências dos atores envolvidos no processo decisório sob restrições institucionais. As regras de decisão são consideradas como elementos decisivos para explicar determinados movimentos de manutenção ou distanciamento do *status quo*. Mudanças na composição e magnitude do gasto público são afetadas pela composição dos governos e pela distância ideológica das agendas de política do governo atual e do governo anterior. A posição ideológica dos *veto players* é decisiva: quanto mais diversas forem as posições ideológicas da coalizão governamental, i.e, maiores forem as “distancias ideológicas” entre os partidos políticos, menores são as chances de mudanças nas estruturas e composições dos gastos. Por outro lado, quanto mais intensa for a alternância nas agendas entre dois governos sucessivos, maiores as chances de mudanças substanciais. A inovação nas proposições levantadas pela teoria tem dois aspectos importantes. O primeiro está relacionado ao fato de que não é apenas o tamanho da coalizão no poder que torna complexa a decisão dos governos acerca da mudança dos gastos. A distância dos partidos mais conservadores aparece como elemento decisivo para explicar mudanças no *status quo*. O outro aspecto sinaliza a variável “posição do *status quo*” como importante para explicar a mudança. Quanto mais distante estiver o *status quo* das preferências dos *veto players* (em dado contexto institucional), mais propenso à inércia e manutenção de um certo padrão ou composição do orçamento. A variável “posição média dos *veto players* no governo anterior” aparece no modelo como decisiva para explicar a política da mudança nos padrões de alocação de recursos.

5 CONCLUSÕES

A análise comparativa de tipos de explicação propostos pela economia política contemporânea permite compreender que a ação política produz múltiplos mecanismos que oferecem interpretações diversificadas sobre a expansão fiscal dos governos. A complexidade causal encontrada neste estudo comparativo permite compreender que existem múltiplas lógicas que articulam os mecanismos causais existentes entre a ação política e as lógicas da expansão fiscal dos governos. A política produz impactos sobre as escolhas institucionais dos governos sobre padrões de políticas fiscais. A análise comparativa mostra que as explicações estruturais, embora relevantes e dotadas de considerável poder de explicação, necessitam ser expandidas no sentido de permitir a incorporação dos microfundamentos que articulam as conexões entre agência, estrutura e produção de políticas públicas. Mostramos que as tentativas contemporâneas de se

aproximar de modalidades explicativas mais institucionalistas, tais como a teoria dos pontos de veto, são decisivas para o refinamento das teorias. Compreender a ação política como mediada por instituições que produzem incentivos diferenciados para os agentes no processo político é outra inovação metodológica importante para desvendar os mecanismos subjacentes à expansão dos gastos públicos.

A ação política é importante de diferentes formas para explicar o comportamento fiscal. Quando compreendida como variável estrutural, em modelos e teorias que conferem primazia à explicação “econômica”, a política desempenha papel. A principal sugestão que emerge dos casos analisados é que diferentes manifestações da ação política produzem impactos sobre o gasto público. Democracia, sistemas eleitorais, regimes políticos e o federalismo são importantes controles para explicar como a modernização econômica e tecnológica nas sociedades globais, democráticas e pós-industriais demandam a presença do Estado. Os estudos mostram que a política produz o Estado e, mesmo em eras de reformas, o Estado continua a desempenhar papel ativo, especialmente nas sociedades de maior robustez institucional e política, de democracias consolidadas e maiores níveis de desenvolvimento econômico e social. As teorias examinadas consideram que a exposição aos riscos e à competição global depende fundamentalmente de intervenção do Estado para proteção social. O mito do dismantelamento do Estado não se verifica no mundo da experiência e nem mesmo nas teorias mais consistentes. Outro resultado surpreendente da análise comparativa é o que trata da força política de grupos dependentes das políticas sociais, que vem ganhando força na estrutura política das sociedades contemporâneas. O poder político destes grupos pressiona a expansão de políticas de proteção social num conflito geracional com grupos que financiam os sistemas previdenciários. Em termos muito ampliados, a “lógica da nova política” de produção dos gastos sociais não pode desconsiderar tal fenômeno, especialmente em sociedades como a brasileira. Por fim, a análise revela que as tentativas de incorporar as instituições têm operado por diferentes caminhos aparentemente desconexos. Sob diferentes perspectivas, as teorias contemporâneas introduzem novos mecanismos para dar conta da expansão dos Estados. Desenho institucional, o tamanho do legislativo, as preferências dos *veto players* e o legado de políticas conferem uma nova “safra de problematizações” sobre a política, as instituições e a expansão do Estado.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto; WACZIARG, Romain. Openness, country size, and the government. Cambridge. *NBER Working Papers*, 1997. (Working Paper # 6024).
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto; TAVARES, José. The political economy of fiscal adjustment. *Brookings Papers in Economic Activity*, 1, p. 197-266, 1998.
- _____; TABELLINI, Guido. Why is fiscal policy often procyclical? Cambridge. *NBER Working Paper*, 2005. (Working Paper #11600).
- ARROW, Kenneth. *Social choice and individual values*. New York: John Wiley & Sons, 1951.
- AMES, Barry. *Entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2003.

- AMORIM NETO, Octávio; BORSANI, Hugo. Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 39, n. 1, p. 3-27, 2004.
- AVELINO, George; BROWN, David; HUNTER, Wendy. Globalization, democracy, and social spending in Latin America, 1980-1997. In: APSA ANNUAL MEETING, 2000.
- BLAIS, Andre; BLAKE, Donald; DION, Stephanie. Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Political Science Review*, v. 37, n. 1, p. 40-62, 1993.
- BOUCKAERT, Geert; POLLIT, Christopher. *Public management reform: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.
- BOIX, Charles; ASDERA, Alicia. *Trade, democracy, and the size of the public sector: the political underpinning of openness*, 2000. Mimeo.
- BOUDON, Raymond. *Efeitos perversos e ordem social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1977.
- BRAUN, Miguel; Galano, Nicolás. Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. *Revista de la CEPAL*, n. 91, p. 53-65, 2007.
- BRENDER, Adi; DRAZEN, Allan. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, 2005.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- CAMERON, Daniel. Expanding the public economy: a comparative analysis. *The American Political Science Review*, v. 72, n. 4, p. 1243-1261, 1978.
- COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- DAHL, Robert A. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Rows Publishers, 1957.
- ELSTER, Jon. *Nuts and bolts for th social sciences*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- ESLAVA, M. *The political economy of fiscal policy: survey*. Washington D.C.: Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006. (Working Paper #583).
- FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. In: PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. (Eds). *Monetary and fiscal policy*. Cambridge: The MIT Press, 1995. p. 29-45. (Politics, v. 2).
- GIDDENS, Anthony; BECK; Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.
- GRANOVETTER, Mark S. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper 96/6*. June 1996.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard. *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- HIRSCHMAN, Albert O. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, 1998.

- INGRAM, Paul; CLAY, Karen. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 26. p. 525-546, 2000.
- IVERSEN, Torben. The dynamics of welfare state expansion: trade openness, deindustrialization, and partisan politics. In: PIERSON, Paul. (Ed.). *The new politics of welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 45-80.
- _____.; CUSACK, Thomas R. The causes of welfare state expansion: deindustrialization and globalization? *World Politics*, v. 52, p. 313-49, Apr. 2000.
- KAMARCK, Elaine C. Globalization and Public Administration Reform. In: NYE, Joseph S.; DONHAUE, John D. (Ed.). *Governance in a globalizing world*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- KATO, Junko. Institutions and rationality: three varieties of new institutionalism. *British Journal of Political Science*, v. 26. p. 553-582, 1996.
- KAUFMAN, Robert R.; SEGURA-UBIERGO, Alex. Globalização, política interna e gasto social na América Latina: uma análise de corte transversal com série temporal, 1973-1997. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 435-479, 2001.
- KEECH, William R. *Economic politics: the costs of democracy*. New York: Cambridge University Press, 1995.
- LASSEN, David Dressen. Political accountability and the size of the government; theory and cross-evidence. Copenhagen: EPRU Papers, 2001.
- LOWI, Theodore. The state in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, Roger G. (Ed.). *Regulatory policy and the social sciences*. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-95.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- MUELLER, Dennis C. *Public choice II*. New York: Cambridge University Press, 1995. chap. majority rule – positive properties, p. 58-95.
- NISKANEN, William. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton, 1981.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- NYE, Joseph S.; Donhaue, John D. (Ed.). *Governance in a globalizing world*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- OATES, William E. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: BRENNAN, Geoffrey et al. (Ed.). *Taxation and fiscal federalism: essays in honor of Russell Mathews*. Canberra: Australian National University Press, 1988. p. 65-82.
- OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999. cap. 4, p. 119-146.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. The size and scope of government: comparative politics with rational politics. *European Economic Review*, v. 43, p. 699-735, 1999.

- _____. Political institutions and policy outcomes: what are the stylized facts? *CEPR Discussion Paper n. 2872*. London: Centre for Economic Policy Research, 2001.
- PLOTT, Charles R. Will economics become an experimental science? *Southern Economic Journal*, v. 57. p. 901-920, 1991.
- POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our times*. Boston: Beacon Press, 1944.
- PUTNAM, Robert. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do lugar. *Dados*, v. 39, n. 2. p. 196-211, 1996.
- _____. Políticas de controle dos gastos públicos e comportamento das organizações do governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas. In: LIMA, Marcos C. (Org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Ed. Cortez, 2001. p. 241-262.
- _____. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 62, p. 123-140, mar. 2002.
- _____. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- _____. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (Org.). *O Estado numa era de reformas*. Ed. Anna Blume – FGV, 2005. No prelo.
- _____. The implementation problem of new public management reform: the dilemma of control and the theory of sequential failure. *International Public Management Review*, v. 9, n. 2, p. 40-65, 2008.
- RODRIK, Dani. Why do more open countries have bigger governments? *NBER Working Paper*, Apr. 1996. (Working Paper #5537).
- ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political cycles. *American Economic Review*, v. 80. p. 21-36, 1990.
- SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHEK, Mark S. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton, 1997.
- SNYDER, James M.; YACKOVLEV, Irene. Political and economic determinants of government spending on social protection programs. *MIT Working Papers*, Apr. 2000. Mimeo.
- STEIN, Ernesto. *Fiscal decentralization and government size in Latin America*. Inter-American Development, Office of the Chief Economist, Jan. 1998. (Working Paper n. 368)
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, p. 1-32, 1992.
- TALVI, Ernesto; VEGH, Carlos A. Tax base variability and procyclicality of fiscal policy. *Journal of Development Economics*, v.78, n. 1, p. 156-190, 2005.
- TANZI, Vito; SCHUNKNECHT, Ludger. *Public spending in the 20th century: a global perspective*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- TARSCHYS, Daniel. The growth of public expenditures: nine modes of explanation. *Scandinavian Political Studies*, v. 10, p. 9-31, 1975.
- TORNELL, Aaron; LANE, Philip. Are windfalls a curse? A non-representative agent model of the current account and fiscal policy. *Journal of International Economics*, v. 44, p. 83-112, 1998.

- TSEBELIS, George. *Veto players: how institutions work*. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSEN, Christopher. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distribution politics. *Journal of Political Economy*, v. 89. p. 642-64, Aug. 1981.
- WORLD BANK. *World development report: the state in a changing world*. Oxford University Press, 1997.

