



*Resenha*

## Responsividade Democrática no Brasil e Argentina

*Democratic Responsibility in Brazil and Argentina*

*Responsabilidad Democrática en Brasil y Argentina*

Olivia Fernanda Rocha de Oliveira Dias<sup>1</sup> e Gleidilson Costa<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Filiação institucional. Professora do departamento de Administração da Universidade de Brasília, Brasil.  
Correspondência: E-mail: [rjferro@gmail.com](mailto:rjferro@gmail.com)

<sup>2</sup> Filiação institucional. Mestrando em Administração Pública Universidade de Brasília, Brasil.  
Correspondência: E-mail: [gleidilson@yahoo.co.uk](mailto:gleidilson@yahoo.co.uk)  
Instituição de correspondência

A obra *Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner* apresenta um estudo de caso dos sistemas políticos do Brasil e da Argentina, no período de 2003 a 2009, realizando um exame da responsividade democrática de maneira prática, efetivando uma análise comparativa entre as agendas dos diferentes públicos dos dois países. O trabalho, essencialmente, busca apurar se há uma correspondência de agendas entre representantes e representados, um indicador do grau de responsividade da representação.

A obra é direcionada aos gestores públicos e a comunidade acadêmica em geral, mas será melhor aproveitada por leitores com sólida formação acadêmica nos campos de administração pública, orçamentos governamentais e estatística. O livro tem origem na tese de doutorado de um dos autores, e, talvez por isso, faz amplo uso de vocabulário rebuscado e uma estilística pouco acessível à maioria dos leitores, excetuados os mais instruídos.

Para isso, o estudo apresenta 6 (seis) hipóteses, a saber: H1: Responsividade dos gastos às agendas da população e das elites; H2 até H5: Responsividade dos gastos às demandas dos públicos com mais recursos de poder (H2: aprovaram a gestão presidencial, H3: estavam em boa situação econômica, H4: tinham escolaridade superior, e H5: pertenciam ao gênero masculino) e H6: Responsividade das demandas aos gastos públicos. No que tange às medidas operacionais das agendas populares, o exame de responsividade democrática brasileira

e argentina baseiam-se em sete macrotemas, harmonizados com a classificação das funções de governo das Nações Unidas (Cofog) e o percentual da relação de cada ano e país, ou seja, a respectiva saliência temática, que quantifica esses macrotemas. Como indicador para mensurar as preferências democráticas por políticas públicas, levou-se em consideração as respostas dos entrevistados pelo Latinobarômetro, que informa a opinião pública em dezoito países da América Latina. Foram analisados, com base nos dados dos entrevistados, 31 problemas e sete macrotemas (sem correspondência, trabalho, segurança, saúde, educação, direitos e administração), em que foram baseados na relevância e na afinidade dos conteúdos.

Na análise, observou-se que a demanda inicial do macrotema trabalho, que era de quase 40%, em 2003, tanto no Brasil quanto na Argentina, reduziu para 20% em 2009. Na análise do público por situação econômica, observou-se os temas, em ordem decrescente segurança, trabalho e saúde no Brasil, e segurança, trabalho ou administração na Argentina, tendo como destaque o macrotema segurança, que foi prioridade para os que estavam em boa situação econômica tanto no Brasil quanto na Argentina. As agendas legislativas correspondem às atividades registradas dos plenários dos senados nacionais dos países agrupadas, conforme as respectivas funções orçamentárias e os macrotemas. No estudo foram examinados 103.219 registros do Plenário do Senado

brasileiro e 8.639 registros do Plenário do Senado argentino. Verificou-se que, das 21 referências ao refinanciamento nos registros do Plenário do Senado brasileiro, apenas 13 remeteram a textos normativos em tramitação legislativa, 4 menções foram manifestações de apoio ou repúdio a situações específicas de entes federativos, 3 menções remeteram ao refinanciamento das dívidas de agricultores e 1 indicou as dívidas decorrentes de financiamentos imobiliários.

O processo inicia com a etapa da elaboração, formulação ou programação orçamentária, em que há a determinação dos parâmetros macroeconômicos que subsidia a proposta orçamentária concebida pelo Poder Executivo, e que termina com o envio do projeto de lei orçamentária anual ao Poder Legislativo. Na etapa de aprovação ou autorização legislativa ocorre a conversão do projeto em lei, que, posteriormente submete-se à possibilidade de sanção ou veto presidencial. No caso argentino, a promulgação da lei ocorre por decreto presidencial e o Poder Legislativo é que sanciona. Após todo esse trâmite, com a edição da lei, inicia-se a execução orçamentária.

Na análise dos valores constantes das respectivas leis orçamentárias empregadas, foi evidenciado a falta de correspondência entre as expectativas dos representados e dos representantes. Nessa análise de transparência orçamentária, no caso brasileiro, a deficiência mais evidente foi a falta de um orçamento cidadão especializado em finanças públicas e

a redução da abrangência do conteúdo das propostas orçamentárias. No caso argentino, além das elencadas no Brasil, faltaram diretrizes orçamentárias, com os parâmetros globais de concepção e aprovação dos projetos de leis orçamentárias. Embora o orçamento brasileiro fosse considerado mais transparente do que o argentino por organismos internacionais autônomos, o grau relativo de falta de correspondência com as demandas majoritárias foi maior do que a Argentina.

Analisando o uso das autorizações de gastos, estes diferem dos efetivos desembolsos de caixa, embora em sua maior parte, seja executado e pago pelo executivo. A confrontação entre executado, pago, inclusive em restos a pagar, e disponibilidades financeiras impõe uma restrição judicial adicional às prioridades postuladas previamente pelas autorizações legislativas dos créditos orçamentários. Na análise da distribuição das agendas de gastos mensurados pelo pago, indicou padrões mais próximos do orçamento executado, no caso brasileiro, e da lei orçamentária, no caso argentino.

A verificação das hipóteses transcorreu no plano geral das questões teóricas relacionadas à mensuração da qualidade democrática da representação política pelo atributo da responsividade. Estas são confirmadas ou rejeitadas, com base nos parâmetros das correspondências entre as preferências reveladas pelos gastos federais e pelos públicos, inclusive elites.

### **H1: Responsividade das agendas de gastos às agendas majoritárias e das elites:**

Pela análise, não se confirma a expectativa de que os gastos federais apresentariam correspondências maiores ou equivalentes com as agendas da população do que com as pautas das elites legislativas. Houve informação suficiente para garantir a certeza da segregação entre variações sistemáticas e assistemáticas no nível de significância de 10%. Com isso, o controle de ano>2005 é relevante no Brasil e irrelevante na Argentina.

No caso brasileiro, não demonstrou evidências de responsividade democrática em face das agendas do público majoritário ou da população. Os resultados executados e pago do mesmo ano e executado com dois anos de defasagem, contrariaram as expectativas democráticas de responsividade das políticas públicas. Desse modo, a diminuição dos gastos federais num determinado tema reflete o aumento da relevância temática na segunda população e vice-versa, quando o que se espera é que sigam no mesmo sentido.

Na Argentina, com os dados do mesmo ano e defasagem temporal de um ano, os parâmetros são significativos e positivos. O executado com um ano de defasagem e o executado e pago com dois anos apresentaram sinal negativo, e a harmonização da lei orçamentária argentina com as demandas da população não se sustentam nas etapas de reprogramações orçamentárias e financeiras

subsequentes dos gastos. Foi observado a fragilidade institucional das economias políticas dos dois países.

A responsividade também serve como indicador da efetividade da participação popular nas etapas de elaboração e aprovação das leis orçamentárias na esfera federal e constatou a relevância do senado para a responsividade democrática das ofertas dos dois países em todas as etapas da despesa pública.

Com todo o exposto, essa hipótese foi rejeitada, sobre a responsividade democrática dos gastos em relação às agendas populares, mas foi confirmada no tocante às elites. A lei orçamentária brasileira confere maior previsibilidade aos gastos públicos federais do que a argentina. No Brasil, o fiador da coalizão recebe o crédito das elites mediante acordos intertemporais críveis. Na argentina, a falta de confiança na coalizão exige a contínua repactuação dos acordos firmados na elaboração e na aprovação da lei durante as execuções orçamentárias e financeiras. Contudo, constatou-se que os orçamentos federais brasileiros e argentinos não representam as preferências reveladas pela população, mas as das elites.

### **H2 a H5: Diferentes responsabilidades conforme os públicos:**

Os resultados indicam que houve desigualdade na correspondência democrática entre

as preferências dos diversos públicos e as agendas de gastos públicos nas três etapas e defasagens temporais examinadas. No Brasil, nenhum dos públicos examinados aprovou gestão (H2), boa situação econômica (H3), escolaridade superior (H4) e masculino (H5).

Na Argentina, os indícios de responsividade democrática das ofertas em relação a públicos específicos variam conforme as etapas do gasto e a defasagem temporal. As desigualdades categóricas são mais evidentes, na Argentina, com respeito ao público masculino (H5), sem defasagem temporal, e menos assertivas nas demais situações. Com dados do mesmo ano, as demandas do gênero masculino (H5) são relevantes para lei e pago. Com a defasagem de um ano, aprovou gestão (H2) e escolaridade superior (H4) também apresentam parâmetros significativos e positivos para pago. O público argentino aprovou a gestão em relação às agendas de gastos (H2) na etapa do pago. Com dois anos de defasagem, aprovou gestão (H2) apresenta correspondências negativas significativas em pago e escolaridade superior (H4) em executado e pago.

Contudo, evidenciou-se que os indicadores de responsividade democrática explicam melhor a filiação de agendas entre os diferentes públicos do que outros índices de qualidade democrática dos gastos. Assim, H2, H4 e H5 são corroboradas, ainda que de forma tênue, pelos resultados obtidos, enquanto H3 permanece indeterminada.

#### **H6: Responsividade democrática das preferências dos públicos:**

Os resultados obtidos pelo exame de responsividade das preferências dos públicos aceitam a hipótese de indução democrática das agendas dos públicos brasileiros majoritários, aprovou gestão, boa situação econômica, escolaridade superior e masculino, mas a rejeitam para senado, isto é, as elites parlamentares. Na Argentina, prevalece a rejeição da hipótese de indução democrática, pelas agendas de gastos, das preferências reveladas pelos diversos públicos, inclusive as elites. Observou-se que a pesquisa evidenciou claras diferenças nas qualidades democráticas das escolhas dos gastos federais, em relação às preferências daqueles que aprovaram as gestões Lula e Kirchner. No Brasil, os resultados respaldam a lógica dos partidos fortes na arena legislativa e o executivo direciona os gastos previstos, desde a lei orçamentária, conforme a orientação das coalizões que integram os poderes. Na Argentina, as articulações políticas giram em torno dos chefes políticos regionais.

De acordo com o Teste de Wald, todas as regressões brasileiras apresentam parâmetros relevantes e com sinal negativo, de modo que no caso argentino, as duas regressões também apresentam parâmetros relevantes, mas com sinal positivo. Os parâmetros brasileiros de aprovou gestão indicam a elevada suscetibilidade desse público às ofertas orçamentárias e financeiras. Verificou-se ainda que os públicos

brasileiros, com exceção das elites legislativas, apresentam indícios de responsividade democrática, o que não ocorre com os públicos argentinos. Os resultados indicam que no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner a expectativa de que responsividade democrática dos gastos em relação à população seria superior à das elites do senado não se confirmou em nenhum dos dois países.

Os autores buscaram examinar a conexão orçamentária e da responsividade democrática no Brasil e na Argentina. Analisar o orçamento público, tendo em vista tratar-se de um instrumento de ação governamental, capaz de tornar factíveis ações e políticas públicas, vai de encontro ao atendimento dos

anseios da sociedade por maior transparência dos gastos públicos e maior controle, principalmente por ser um instrumento de coordenação estratégica (Abreu & Câmara, 2014). Em outra análise, para que tenhamos um funcionamento eficaz das instituições de representação dos interesses de seus representados, permeia uma democracia representativa robusta, proporcionando resultados políticos eficazes no atendimento das demandas de seus cidadãos (Avritzer, 2002). Por fim, pretendeu-se realizar uma análise síntese que permeia essa conexão, possibilitando ao leitor um interesse pelo tema, de modo que possam ser realizadas outras análises, seja de modo mais regionalizado ou comparativo entre outros sistemas.

## Referências Bibliográficas

---

Abreu, Cilair., & Câmara, Leonor. (2014). O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Rev. Adm. Pública*, 49(1), 73-90, jan./fev.

Avritzer, Leonardo. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Recebido em 17/03/2015  
Revisado em 27/05/2015  
Aceito em 01/06/2015