

Responsividade democrática na democracia brasileira

João Henrique Pederiva

Universidade de Brasília (UnB)

Patrícia Lima Martins Pederiva

Universidade de Brasília (UnB)

A mensuração de quanto é necessário para alterar a realidade social – conexão orçamentária – e a avaliação das correspondências entre agendas de escolhas efetuadas pelos agentes públicos e agendas de preferências populares – responsividade democrática – permitem inferências sobre a qualidade dos sistemas políticos democráticos e a incidência de riscos regulatórios. O teste empírico desse modelo analítico utiliza dados de gastos federais brasileiros, registros de atividades no Plenário do Senado Federal e indicações do principal problema nacional em pesquisas de opinião pública efetuadas pelo Latinobarômetro. Os resultados confirmam o maior risco regulatório associado à dívida pública e previdência social, além do descompasso entre as agendas da população e dos agentes públicos legislativos e executivos. Tal descompasso indica a necessidade de incentivar, mediante a regulação das prestações de contas governamentais, o maior alinhamento das expectativas reveladas pelas agendas de preferências dos diversos integrantes do sistema político brasileiro.

Palavras-chave: democracia, *accountability*, acesso à informação, transparência governamental, controle social

[Artigo recebido em 26 de maio de 2015. Aprovado em 8 de março de 2016.]

Responsividad democrática en la democracia brasileña

La medida de lo necesario para cambiar la realidad social –conexión presupuestaria– y de la correspondencia entre agendas de decisiones tomadas por los agentes públicos y agendas de las preferencias populares – responsividad democrática – permite inferencias acerca de la calidad de los sistemas políticos democráticos y la incidencia de los riesgos regulatorios. La prueba empírica de este modelo analítico utiliza datos de gastos federales brasileños, registros de actividades en el Senado e indicaciones populares del principales problema nacional en encuestas de opinión pública realizadas por Latinobarómetro. Los resultados confirman el mayor riesgo regulatorio asociado con la deuda pública y la seguridad social, además de la falta de coincidencia entre las agendas de la población y de los funcionarios legislativos y ejecutivos. Ese desajuste indica la necesidad de ajuste de las prestaciones de cuentas gubernamentales, buscando mejor alineamiento de las expectativas reveladas en las agendas de las preferencias de los integrantes del sistema político brasileño.

Palabras clave: democracia, accountability, acceso a la información, transparencia gubernamental, control social

Democratic responsiveness in Brazilian democracy

The measurement of how much is necessary to change the social reality – budgetary connection – and the assessment of the correlation between agendas of choices done by public agents and the people – democratic responsiveness – enable us to make inferences about the quality of democratic political systems and the incidence of regulatory risks. The empirical test of that analytical model uses data related to Brazilian federal expenditures, the records of activities in the plenary of the Federal Senate and indications of the main national problem in public opinion survey conducted by the Latinobarometro Corporation. The results confirm a higher regulatory risk associated with debt and social welfare. In addition, it shows a mismatch between the agendas of the population and the agendas of the legislative and executive public agents. Such disparity indicates the need to encourage further alignment of the expectations revealed in the preferences agendas of the partnerships of the Brazilian political system by regulation of the governmental accountability.

Keywords: democracy, accountability, access to information, government transparency, social control

Introdução

As abordagens pragmáticas e empíricas dos vínculos entre informação e democracia têm merecido cada vez mais atenção de pesquisadores e da opinião pública (MATTESSICH, 1995; O'DWYER, 2005). A responsabilidade pelas prestações de contas governamentais (*accountability*) determina que, nas democracias, o cidadão delegante tenha direito às informações que lhe permitam debater publicamente os temas de interesse coletivo com os demais cidadãos e respectivos representantes delegados (GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 2002, § 18; O'DWYER, 2005; SHAPIRO, 2006).

Em sua teoria democrática, Downs (1957) enfatiza a racionalidade informacional que preside as relações entre cidadãos e governantes e afirma a necessidade de focalização da atenção pública em áreas decisórias. Tal focalização ocorre por intermédio de quatro tipos ideais de provedores de informações para os cidadãos não especialistas: governos, políticos, grupos de interesses e profissionais em coleta, produção e divulgação (mídia). O uso dessas informações subsidiadas, isto é, disponibilizadas sem custo adicional específico para os cidadãos, eleva o risco de perda do controle social sobre os critérios empregados na elaboração e disseminação dessas informações, uma vez que os governos são parte interessada na relação de *accountability*.

The vast majority of these [governmental] data are shaped solely by the necessities of administration and are not political in nature. Nevertheless, they provide important evidence for citizens who are making political decisions, because they tell these citizens what policies the government is carrying out. Since any changes in policy must be especially well-girded with instructions to those affected, a great deal of this information is focused upon differential areas of action (DOWNS, 1957, p. 227).

De fato, a análise dos relacionamentos entre regulação das prestações de informações públicas e qualidade das democracias representativas permite a identificação de potenciais pontos de carências regulatórias e sugere aperfeiçoamentos da ordem jurídica que reduzam os custos transacionais da representação política e melhorem a qualidade da democracia representativa (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; SOROKA; WLEZIEN, 2010).

O principal argumento ora examinado é de que a regulação da *accountability* afeta o mercado informacional, concernente à percepção e à avaliação das políticas públicas prestadas, com efeitos diretos e imediatos na qualidade do controle social e da democracia em geral. Assim, situações de maior descompasso entre as agendas populares, de elites e de prestações públicas sugerem a necessidade de

maior atenção legiferante, dada a elevação dos riscos de oportunismo decorrentes da menor visibilidade temática para o controle social dos interessados nos custos e nos efeitos da representação.

Pragmaticamente, a aferição da qualidade dessa regulação passa pela identificação continuada e objetiva das agendas de preferências dos públicos contemplados de modo sistemático pelas escolhas públicas (O'DWYER, 2005). Empiricamente, o presente trabalho usa a conexão orçamentária e a responsividade democrática como construtos teóricos que amparam a mensuração da correspondência entre as agendas das políticas de gastos e das preferências das elites parlamentares federais e da população na democracia brasileira.

A conexão orçamentária traduz as atividades políticas em informações de desempenho comparáveis no tempo e entre diferentes modalidades de representação (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Desse modo, a conexão orçamentária identifica as expectativas coletivas, quanto aos meios empregados e aos resultados pretendidos e alcançados por tais atividades.

Tal conexão responde objetiva e sucintamente à pergunta sobre o quanto é necessário para manter ou alterar a realidade presente, e permite a realização de inferências acerca do encaminhamento observado pelas ações governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). A definição da conexão orçamentária abrange as dimensões qualitativas e quantitativas das variáveis, mediante definição de critérios para inclusão ou exclusão em categorias analíticas e métricas numéricas de natureza financeira, física e relacional, como percentuais ou proporções.

A conexão orçamentária está associada a práticas e instituições que podem reduzir ou aumentar incertezas. Em sistemas políticos democráticos, os incentivos do sistema político deveriam alinhar escolhas coletivas e políticas públicas às demandas populares majoritárias. Assim, menores graus de convergência entre tais agendas refletem incentivos regulatórios não democráticos e identificam níveis mais reduzidos de democracia, além de maiores graus de incerteza sobre a sustentabilidade das escolhas públicas associadas aos processos decisórios nas arenas de representação política (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Desse modo, diferentes graus de correspondência entre essas agendas também indicam as áreas ou os temas em que há mais necessidade de atenção regulatória, sob risco do aumento da incidência de oportunismos decisórios dos agentes públicos em prejuízo da representação substantiva dos principais, isto é, a população em geral ou, pelo menos, os públicos majoritários (SUNSTEIN, 2001; PITKIN, 1967).

O conceito de responsividade democrática ora empregado comporta várias facetas. Por exemplo, Soroka e Wlezien (2010) usam esse construto para medir a qualidade democrática das instituições políticas. Contudo, eles não exploram o seu potencial ético e normativo.

Considerando os ideais de justiça social, “La capacidad ético-responsiva requiere de la sabiduría práctica que considere la singularidad del caso, pero pasando por la prueba de la norma [...]”, sob pena de o relativismo moral descambar no arbítrio de minorias ou majorias (GONZÁLEZ, 2010, p. 251). Assim, cumpre a inclusão explícita da dimensão normativa no escopo dos estudos de causas, efeitos e desdobramentos da responsividade democrática.

O arbítrio de minorias, isto é, a representação política pautada por agendas que não são consenso entre todas as pessoas alcançadas pelas escolhas públicas nem sequer entre os respectivos públicos majoritários, sinaliza um descumprimento do compromisso democrático dos sistemas políticos (O'DWYER, 2005; SHAPIRO, 2006).

Após a apresentação do contexto teórico das instituições democráticas relevantes, são discutidos o modelo analítico observado, o tratamento qualitativo e quantitativo dos dados e os resultados obtidos. A conclusão é de que a exclusão e o descompasso do controle social, por falta de visibilidade dos temas ou captura das agendas por minorias, sugerem menor qualidade da representação exercida em sistemas políticos nominalmente democráticos e apontam para áreas ou temas de maior fragilidade regulatória. Nos apêndices, constam tabelas com os dados dos gastos públicos, dos registros de Plenário do Senado Federal e dos principais problemas nacionais brasileiros, além de detalhamentos metodológicos.

Contexto teórico: instituições democráticas e escolhas públicas

Os sistemas políticos respondem pelas escolhas públicas nacionais dotadas de coercitividade – *authoritative public decisions* (ALMOND *et al.*, 2010). As assimetrias sistemáticas de informações atribuíveis aos sistemas políticos refletem e aprofundam as clivagens sociais entre as diversas categorias de públicos. Tal situação evidencia descumprimento continuado dos ideais normativos de redução das desigualdades categóricas e indica arquiteturas institucionais incompatíveis ou desalinhadas com as expectativas democráticas (TILLY, 2007; DALTON, 2008).

Segundo Richard Posner (2003), a superação das críticas aos sistemas democráticos oriundas dos modelos deliberativos e elitistas (minimalistas) de democracia exige que a modelagem dos comportamentos e dos respectivos incentivos ocorra em bases positivas, mais do que normativas.

A democracia deliberativa enfatiza os pressupostos de ideias e habilidades cognitivas autônomas, para a manutenção e a ampliação de espaços públicos que lidem com agendas de opiniões públicas alternativas às dos agentes governamentais. O modelo elitista, por sua vez, destaca os sentimentos e desejos individuais, inclusive dos iletrados, nas escolhas dos representantes mediante eleições. O modelo deliberativo exige competências políticas que extrapolariam o tipo ideal do

cidadão mediano, enquanto o modelo elitista ou minimalista afasta os cidadãos das escolhas públicas efetuadas pelos respectivos representantes. No primeiro caso, as alternativas de agendas não seriam competitivas, verdadeiramente, enquanto no segundo caso, a soberania popular terminaria no momento da posse dos representantes eleitos (POSNER, 2003).

A superação das críticas formuladas a esses modelos típicos da representação política democrática passa pelas questões informacionais, especialmente a redução das assimetrias entre agente e principal com mais controle social (SUNSTEIN, 2001; PEDERIVA; RENNÓ, 2015; O'DWYER, 2005).

Desse modo, a divulgação de informações pertinentes diminui tais assimetrias, aumenta a legitimidade da seleção dos agentes e a definição do grau adequado de delegação dos cidadãos aos agentes públicos, além de fortalecer o controle social e a qualidade da representação democrática. “Still, citizen-elite agreement is a basic standard for judging the representativeness of a democratic system. Agreement is a meaningful test because it [...] is a critical goal of representative democracy” (DALTON, 2008, p. 223).

Sunstein (2001) lembra que as deficiências informacionais induzem níveis inadequados de demandas regulatórias. Tais inadequações surgem como carências ou excessos de regulação. “When interest groups exploit cognitive mechanisms to create unwarranted fear or diminish concern with serious problems, it is desirable to have institutional safeguards” (SUNSTEIN, 2001, p. 236).

Assim, o risco regulatório ora versado remete à qualidade das instituições que regulam a prestação governamental de utilidades públicas submetidas à deliberação popular. A menor visibilidade dos critérios utilizados para essa prestação e a redução do controle social das agendas dos agentes públicos aumentam as chances de desvios e vieses regulatórios não democráticos e comportamentos inapropriados, eventualmente facultados ou até mesmo indevidamente legitimados pela regulação deficiente.

As duas primeiras condições informacionais e institucionais requeridas por North (1990) para um mercado político assemelhado ao modelo de custo transacional zero das trocas econômicas eficientes são que as partes afetadas saibam como as mudanças legislativas as afetarão e que isso seja comunicado aos agentes legisladores, os quais deveriam atuar fielmente de acordo com esse comunicado.

Assim, informações relevantes nas prestações de contas contribuem para a garantia institucional de níveis regulatórios adequados. Uma dessas informações consiste na identificação dos temas com riscos mais elevados de exploração indevida dos mecanismos cognitivos, que demandam mais regulação do que aqueles em que o controle social é mais evidente, conforme a correspondência das agendas.

Para Krehbiel (1996), as teorias informacionais enfatizam o modo com que as instituições legislativas incentivam a especialização individual e o compartilhamento de conhecimentos políticos relevantes entre eventuais competidores por políticas distributivas. Numa organização legislativa informacional eficiente, as maiorias legislativas colhem frutos coletivos da especialização individual e controlam os benefícios distributivos, em lugar de conceder tais benefícios desproporcionalmente.

O controle da pauta legislativa faz com que o potencial efeito negativo de conflitos decorrentes da discussão de temas polêmicos ou controversos seja prevenido pela não colocação de tais temas em pauta (COX; McCUBBINS, 2005). Desse modo, o consenso majoritário prévio dos representantes marca os temas legislativos pautados nos plenários, instâncias deliberativas máximas e mais representativas do Poder Legislativo. Assim, a ausência de um tema em plenário evidencia o consenso pela sua não problematização, discussão e eventual alteração, o que também significa a opção pela manutenção dos incentivos institucionais e quadro de relações sociais vigentes.

A opinião parlamentar mediana transparece na seleção da pauta dos temas apresentados, deliberados ou decididos, mais do que as posições pontualmente favoráveis ou desfavoráveis (COX; McCUBBINS, 2005). Ademais, na democracia representativa brasileira, os parlamentares dispõem, formalmente, sobre todas as matérias de competência da respectiva esfera federada, mesmo sem anuência do Chefe do Executivo (BRASIL, 1988).

Assim, em um sistema político representativo democrático, as agendas de gastos públicos seriam congruentes com as agendas da população e dos seus representantes legislativos (PEDERIVA; RENNÓ, 2015; SOROKA; WLEZIEN, 2010). Por conseguinte, os parâmetros obtidos da aferição da responsividade das agendas de gastos seriam relevantes do ponto de vista estatístico, com sinal positivo e similares para as agendas parlamentares – isto é, uma minoria detentora de recursos políticos – e da população representada.

Outras possibilidades de resultados seriam a responsividade não democrática, indicando comportamentos sistematicamente dissonantes das agendas de gastos em relação às agendas da população, ainda que coerentes com as agendas das minorias, ou a ausência de relações estatisticamente significativas. Essas duas últimas situações não se coadunam com o alegado compromisso democrático de representação.

As três possibilidades foram examinadas, de 2003 a 2009, com dados dos gastos federais brasileiros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010), dos registros de atividades no Plenário do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2010, 2011) e das pesquisas de opinião pública efetuadas pelo Latinobarômetro (2010) acerca do principal

problema nacional. Tais dados estão disponíveis em páginas da internet e, com exceção dos dados de Plenário do Senado, processados pelos autores do presente trabalho, têm reconhecimento nacional e internacional em pesquisas acadêmicas afins de outros autores (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Modelo analítico

Uma representação democrática substantiva pressupõe reduzidos níveis de assimetria informacional (PITKIN, 1967; SOROKA; WLEZIEN, 2010). O controle eficiente, eficaz e efetivo dos benefícios distributivos torna as agendas de políticas públicas de gastos governamentais congruentes com as agendas legislativas e da população. As diferenciações entre essas agendas podem ser atribuídas a atritos cognitivos e assimetrias informacionais, entendidos como desconhecimento das consequências das respectivas alternativas de escolhas ou apreciações morais ou ideológicas divergentes acerca dessas consequências. O ponto essencial é que, quanto mais discrepantes as agendas, maiores os empecilhos apresentados para o controle social democrático substantivo.

A diferenciação sistemática entre agendas pode decorrer de falhas estruturais nos processos de divulgação das informações relevantes, oriundas dos públicos e entre e para eles, ou de divergências contínuas no enquadramento ideológico das apreciações ou dos juízos efetuados acerca dos eventos. A primeira situação revela uma regulação informacional deficiente ou enviesada, enquanto as apreciações ou os juízos rotineiramente divergentes sugerem a falta de congruência ideológica entre representantes e representados. Ambas as situações sugerem falhas de representação política democrática e reduzem a qualidade das democracias (SOROKA; WLEZIEN, 2010).

Eventuais deficiências informacionais podem ser localizadas e corrigidas, pela adequada regulação das prestações de informações, inclusive nas contas anuais de governo. Nesse particular, a identificação das correspondências, entre as agendas das políticas governamentais, da população e dos agentes públicos, permite identificar os temas menos submetidos ao controle social e, potencialmente, mais carentes de regulação (O'DWYER, 2005; SUNSTEIN, 2001). Tal regulação visa diminuir os custos transacionais da representação política, aumentar os incentivos para que os diversos públicos deliberem de modo bem informado e estimular escolhas governamentais e políticas públicas mais aderentes aos atributos de representação política democrática substantiva.

Os juízos rotineiramente divergentes indicam diferenças ideológicas persistentes e altos riscos de potenciais conflitos de representatividade, ora traduzidos na ausência de responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Tais conflitos

fragilizam também a legitimidade das escolhas coletivas, a credibilidade das políticas públicas adotadas e a confiança na capacidade governativa de os agentes políticos conduzirem as expectativas nacionais de forma sustentável. Essa crise de confiança aumenta os custos transacionais para os agentes sociais – com reflexos, por exemplo, em taxas de juros e câmbio, no plano econômico – e sinaliza para mais chances futuras de índices piores de emprego, renda e satisfação com o desempenho da economia e do sistema político em geral.

Para os fins do presente trabalho, os índices não democráticos refletem o distanciamento sistemático entre as expectativas reveladas pelas agendas de gastos, pelos registros das atividades de plenário e pelas pesquisas de opinião pública sobre o principal problema nacional. A eventual indeterminação dos resultados aparece na forma da irrelevância estatística dos parâmetros obtidos, em decorrência da falta de informação suficiente para discriminar vínculos relevantes entre as variáveis observadas.

A comparação de três diferentes conjuntos de dados exige a elaboração de um índice analítico único, que permita a comparação das preferências alocativas, reveladas pelos gastos federais, pelas elites legislativas, mediante atividades de Plenário do Senado Federal, e pela população, por intermédio das pesquisas de opinião pública.

A unidade analítica *macrotema* viabiliza a comparação dos dados de gastos públicos federais, registros das atividades do Plenário do Senado e indicações do principal problema nacional. A formalização dessa ou outra categoria similar de macrotemas, capaz de incluir também outras formas de escolhas públicas e atividades de representação política, no ordenamento jurídico nacional, permitirá visão ainda mais ampla da diversidade democrática existente nos subsistemas políticos e dos pontos de maior ou menor fricção cognitiva e valorativa, isto é, dos graus de risco regulatório (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Os gastos públicos observam a classificação funcional ou por finalidade, que expressa as grandes áreas temáticas dos gastos. Os registros das atividades de Plenário do Senado Federal constam das atas publicadas na internet. Tais registros podem ser categorizados conforme a classificação funcional. Essa classificação funcional, compactada em sete macrotemas, permite a comparação das preferências de gastos federais, em sua maioria, a cargo do Poder Executivo, com as preferências das elites legislativas, representadas nas atividades desse Plenário, e as indicações do principal problema nacional pela população (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

As áreas temáticas ora empregadas harmonizam-se, na medida do possível, com a Classificação das Funções do Governo (Cofog), patrocinada pela Organização das Nações Unidas e pelo Fundo Monetário Internacional. Essa classificação contém

macrofunções e é internacionalmente indicada para os orçamentos públicos. Entretanto, o Brasil optou por criar uma categoria própria de funções, sem macrotemas ou macrofunções (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999).

O Quadro 1 explicita os relacionamentos qualitativos entre as três classificações, com destaque para os sete macrotemas ora empregados – *sem correspondência*, *trabalho*, *segurança*, *saúde*, *educação*, *direitos* e *administração*.

Quadro 1 – Problemas nacionais, macrotemas e funções orçamentárias

Principal problema nacional (Latinobarômetro)	Macrotema	Função orçamentária (Brasil)
Não respondeu Não soube Nenhum Outros	Sem correspondência	Encargos especiais previdência social Refinanciamento
		Reserva de contingência
Baixo salário Instabilidade laboral Falta de trabalho	Trabalho	Agricultura
		Trabalho
Corrupção Narcotráfico Segurança pública Terrorismo Violencia	Segurança	Segurança
		Essencial à justiça judiciária
Consumo de droga Saúde	Saúde	Saneamento
		Saúde
Educação	Educação	Ciência e tecnologia Cultura
		Educação Desporto e lazer
Pobreza Distribuição de renda Discriminação racial Habitação		Assistência social Organização agrária
		Habitação Urbanismo

Principal problema nacional (Latinobarômetro)	Macrotema	Função orçamentária (Brasil)
Inserção de jovens	Direitos	Gestão ambiental
Meio ambiente		Direitos da cidadania
Violação de direitos		
Crise política	Administração	Administração
		Legislativa
Economia		Comércio e serviços
		Indústria
Transporte		Transporte
Fronteiras		Defesa
Inflação		
País vizinho		Relações exteriores
Aquecimento global		Energia
Serviço básico		Comunicações

Fonte: Pederiva e Rennó (2015).

O macrotema *sem correspondência* identifica a falta de correspondência entre as funções orçamentárias e os problemas apontados pela população nas pesquisas do Latinobarômetro. Segundo o Quadro 1, estão nesse grupo assuntos recorrentes para aqueles que lidam diuturnamente com finanças públicas: *previdência social*, *encargos especiais*, *refinanciamento* (da dívida pública) e *reserva de contingência*.

As funções orçamentárias incluídas no macrotema *sem correspondência* não têm visibilidade perante a opinião pública, embora representem parcela significativa e relevante das escolhas públicas, vinculadas diretamente a escolhas intertemporais. Assim, previdência social e dívida pública (encargos especiais e refinanciamento) são desconsideradas pela população como problemas nacionais, embora alberguem cerca de 85% dos gastos públicos federais (Apêndice A). Isso indica que esses temas estão sendo satisfatoriamente atendidos, simplesmente esquecidos ou percebidos como inalcançáveis ou fora do escopo deliberativo dos indivíduos pesquisados (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

No âmbito quantitativo, cada um dos sete macrotemas aparece como uma proporção dos respectivos totais anuais de gastos, registros ou indicações. A relevância dessas funções vinculadas diretamente a escolhas intertemporais para as finanças públicas decorre da sua materialidade. Desse modo, a população delibera sobre temas que abrangem apenas cerca de 15% dos gastos federais. Tal descompasso justifica a preocupação com riscos regulatórios mais elevados nessas temáticas.

Tal situação persiste ao longo das três agendas de gastos, que seguem as etapas do processamento da despesa pública: 1) lei orçamentária anual (*lei*), com promessas

de solução futura de conflitos distributivos presentes na forma de autorizações para gastos especificados no ano seguinte; 2) execução das autorizações orçamentárias (*executado*), na forma do comprometimento dessas autorizações para a solução diferida dos conflitos distributivos encaminhados no passado; 3) desembolsos efetuados, pelo Tesouro Nacional (*pago*), com base nas autorizações orçamentárias, ou seja, a solução presente de conflitos distributivos encaminhados no mesmo ciclo orçamentário.

A reserva de contingência consiste numa categoria de recursos previstos nas leis orçamentárias, apropriáveis ao longo da execução do orçamento, e não tem relevância para este exame, assim como os demais integrantes do macrotema *sem correspondência* (Apêndices B e C).

A verificação da correspondência de agendas da população e do Senado Federal com os gastos federais recomenda ainda a introdução de uma variável que sinaliza os anos maiores do que 2005. Houve mudança de padrão, durante o período examinado, na tramitação da lei orçamentária federal até sua vigência. Após o atraso de mais de 200 dias, em 2000, houve um período de relativa estabilidade, até 2005, em que a maior defasagem foi de aproximadamente 25 dias. Contudo, em 2006, houve novo atraso, de quase 150 dias, e um comportamento de altos e baixos aderente aos ciclos eleitorais brasileiros. Desse modo, a introdução dessa variável distingue dois padrões diferentes no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo federais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

O modelo detalhado da regressão consta do Apêndice D.

Resultados obtidos e análise

A Tabela 1 apresenta os resultados das nove regressões. Verifica-se, em cada agenda de gasto – *lei*, *executado* ou *pago* –, a possibilidade de correspondências com até dois anos de diferença em relação às agendas de Senado e população.

Tabela 1 – Graus de responsividade

públicos	Lei	Brasil	
		Executado	Pago
t			
senado	0,77****	0,59***	0,54***
p	0	0,01	0,01
população	-0,25	-0,56****	-0,46**
p	0,4	0	0,04

		Brasil	
públicos	Lei	Executado	Pago
ano>2005	0,11****	0,15****	0,14****
p	0	0	0
constante	-3,82****	-3,62****	-3,73****
p	0	0	0
observações	42	42	42
chi2	33,45	34,12	21,43
t+1			
senado	0,90****	0,67***	0,59**
p	0	0	0,02
população	0	0,22	0,26
p	0,99	0,48	0,44
ano>2005	0,29****	0,17****	0,12****
p	0	0	0
constante	-4,00****	-3,70****	-3,78****
p	0	0	0
observações	42	36	36
chi2	417	47,85	41,72
t+2			
senado	0,85****	0,63***	0,50**
p	0	0,01	0,03
população	-0,19	-0,54	-0,4
p	0,63	0,09	0,2
ano>2005	0,33****	0,12****	0,12****
p	0	0	0
constante	-3,93****	-3,56****	-3,68****
p	0	0	0
observações	36	30	30
chi2	151,29	71,08	27,86

Fonte: Pederiva e Rennó (2015).

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

As três agendas de gastos apresentam correspondências significativas, a 5%, e positivas com as agendas do Plenário do Senado Federal em todas as defasagens temporais. A relação mais intensa ocorre com um ano de defasagem, ou seja, a mudança de agenda legislativa em um ano tem a maior correspondência no gasto do ano seguinte.

Outra observação relevante é que os parâmetros de Senado diminuem, da esquerda para a direita, ou seja, de uma etapa da despesa pública para a seguinte, observando a crescente participação do Poder Executivo. Tal resultado comprova a estabilização cada vez maior das expectativas quanto à solução distributiva dos acordos pactuados ao longo do processamento dos gastos públicos.

A população, diferentemente de senado, não obtém responsividade democrática dos gastos públicos. Além da falta de correspondência significativa entre indicações da população e gastos do mesmo ano, a 5%, destaca-se a responsividade não democrática dos gastos executado e pago do mesmo ano em relação à população. Esse resultado evidencia antagonismo sistemático, na esfera do Poder Executivo, entre gastos e preferências populares.

Dessa maneira, comprovado está o desalinhamento entre as respectivas agendas de agentes públicos federais – eleitos ou não, nos Poderes Executivo e Legislativo – em relação aos seus representados políticos. Isso significa que, em lugar de caixa de ressonância da vontade popular, o Plenário do Senado atua com agendas próprias, em combinação com o Poder Executivo, principal responsável pela execução orçamentária e financeira.

O risco regulatório associado às assimetrias informacionais e de expectativas correspondentes aparece na falta de correspondência relevante entre gastos e agendas populares e no antagonismo sistemático entre esses gastos e a indicações da população.

A mudança no padrão dos gastos, depois de 2005, por conta das mudanças, nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, é significativa, a 1%, em todas as agendas de gastos e intervalos temporais. O resultado aponta para a necessidade de maior controle social do risco regulatório, especialmente no tocante à dívida pública e à previdência social, dado que ambos os Poderes são agentes da população.

O intercepto negativo, também relevante, recomenda o aperfeiçoamento do modelo de responsividade democrática empregado, por mudanças de critérios e incorporação de outros dados.

Os avanços desse modelo analítico incluem a regulamentação do seu uso nas análises de prestações de contas, inclusive com o detalhamento dos fluxos informacionais por temática de política pública no País. Diferentes temas contam com históricos distintos de mobilização, além de públicos dotados de diferentes recursos de poder que influenciam e são influenciados de maneira diversa pelas ações governamentais.

Por exemplo, Pederiva e Rennó (2015) identificaram a ausência de responsividade democrática das agendas de gastos em relação às agendas dos públicos específicos que aprovaram o governo, estavam em melhor situação econômica, apresentaram escolaridade mais elevada ou eram do gênero masculino.

Todavia, quando observada a responsividade da população e desses públicos específicos aos gastos governamentais, as agendas de gastos precederam em até dois anos as agendas populares, com particular destaque para o público com escolaridade mais elevada (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Como tais resultados foram obtidos de forma

agregada, outro desdobramento recomendável das pesquisas sobre responsividade democrática consiste em detalhar cada uma dessas relações, conforme a temática e o público, para aferição da efetividade da autonomia da participação popular, assim como dos incentivos institucionais operados nessa direção.

Ademais, existe a possibilidade de os resultados ora apresentados mudarem, por conta de questões metodológicas, como as fontes dos dados, os critérios de agregação e os modos de ligação entre as variáveis. Essa última restrição aumenta o mérito da estabilização e da uniformização normativas da coleta e do tratamento de dados para a apuração dos indicadores de responsividade democrática. Tal normatização inclui a mobilização de outros recursos públicos e outras formas de atividades de representação e escolhas públicas, além da especialização de temas e públicos, como já mencionado.

Conclusão

As narrativas em torno da conexão orçamentária e da responsividade democrática desvelam, entre outras coisas, os graus de correspondência entre as preferências reveladas pelas agendas de diferentes públicos. Os indicadores de responsividade democrática sintetizam a qualidade democrática dos elos entre governantes e governados, por exemplo, no domínio da qualidade dos gastos públicos. Ao mesmo tempo, eles identificam situações em que há risco regulatório mais elevado, associado à responsividade não democrática, isto é, quando a mobilização de agendas prestigia públicos aparentemente minoritários, ou à falta de correspondência significativa entre as diversas agendas.

O confronto dessas agendas identifica temas com maior risco regulatório, como dívida pública e previdência social. A aparente invisibilidade desses temas para a população, ainda que representem 85% dos gastos federais, sugere que os critérios de mobilização desses recursos são formados sem o crivo deliberativo dos públicos supostamente representados. A falta de percepção da população quanto à qualidade das escolhas coletivas efetuadas nesses temas sugere menor controle social e aponta para a necessidade de maiores garantias institucionais formais específicas de aderência dos agentes públicos aos preceitos de representação democrática substantiva.

Embora esses temas continuem sem visibilidade junto à opinião pública latino-americana pesquisada pelo Latinobarômetro (2015), incluindo o Brasil, a dívida pública e a previdência social foram temas nacionais que apareceram, a partir de 2012, nas pesquisas de opinião pública da Comunidade Europeia, realizadas pelo Eurobarômetro (COMISSÃO EUROPEIA, 2012). Essa inclusão demonstra melhoria democrática da qualidade do gerenciamento do risco regulatório e do controle

social exercidos no âmbito daqueles sistemas políticos, que, infelizmente, ainda não alcançou as sociedades latino-americanas.

Outro fator de risco regulatório para a democracia brasileira consiste na carência de instrumentos institucionalizados que explicitem a eventual captura das agendas distributivas por públicos minoritários dotados de mais recursos de poder político. Nesse sentido, a responsividade democrática das diversas agendas de gastos às agendas das elites legislativas que controlam o Plenário do Senado Federal contrasta com a indiferença ou até o antagonismo estabelecido entre pautas de gastos e pautas populares, especialmente no âmbito do Poder Executivo.

Ambas as situações – exclusão ou enfraquecimento do controle social, por falta de visibilidade do tema perante a opinião pública, e captura de agendas de políticas públicas por minorias – sugerem fragilidades regulatórias nos sistemas democráticos de representação política. Tais fragilidades indicam áreas temáticas demandantes de maior consideração ética e normativa, de modo que os espaços deliberativos incluam números crescentes de pessoas alcançadas pelos efeitos das escolhas governamentais. A autonomia e a efetividade dos mecanismos institucionais voltados para o incremento da participação popular também podem ser aferidas pelos indicadores de responsividade democrática.

Os custos transacionais para estabelecer e manter, individualmente, instituições analíticas capazes de compactar os dados e obter as informações relevantes sobre o sistema político, em uma visão sinóptica, são proibitivos. Desse modo, o modelo analítico ora empregado aponta para um projeto de pesquisa ambicioso, que visa ao aperfeiçoamento regulatório da *accountability* governamental e do controle social democráticos, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão da coisa pública brasileira e da representação exercida no bojo desse sistema político.

Considerando a possibilidade de que cada subsistema do sistema político adote um índice temático harmonizado com os demais subsistemas, cabe sugerir a adoção compulsória, em norma geral ou nos respectivos ordenamentos jurídicos, do modelo analítico ora apresentado, especialmente nas prestações de contas submetidas ao julgamento parlamentar e ao controle social, além da disseminação dos dados analíticos e dos indicadores de responsividade democrática na forma de dados abertos governamentais (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

A adoção de indicadores contábeis harmonizados de responsividade democrática, em todas as esferas e domínios das administrações públicas, inclusive internacionais, ampliaria ainda mais as possibilidades do exame comparado da qualidade democrática dos sistemas políticos e dos temas mais expostos a riscos regulatórios, com inequívocos benefícios para a qualidade da representação política e da gestão democrática da coisa pública.

Referências bibliográficas

- ALMOND, G. A.; POWELL JR., G. B. J.; DALTON, R. J.; STRØM K. *Comparative politics today: a world view*. 9th ed. New York: Longman, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 mai. 2013.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). *Execução orçamentária*. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/execucao.html>>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconometrics using STATA*. Revised Edition. College Station: Stata Press, 2010.
- COMISSÃO EUROPEIA (CE). *Eurobarometer surveys*. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm>. Acesso em: 10.3.2015.
- COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. *Setting the agenda: responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- DALTON, R. J. *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. 5th. ed. Washington: CQ Press, 2008.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley, 1957.
- GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (GASB). *Governmental Accounting Research System (GARS)*. Atualizado até 31 dez. 2001. 2002. CD-ROM.
- GONZÁLEZ, Suzana Magdalena Patiño. *La responsividad ética*. Madrid, México: Plaza y Valdés, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *IpeaData*. 2010. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?65370046>>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996.
- LATINOBARÔMETRO. *Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana*. 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>. Acesso em: 26 dez. 2010.
- _____. *Análisis online*. 2015. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: 10.5.2015.
- MATTESSICH, R. *Critique of accounting: examination of the foundations and normative structure of an applied discipline*. USA: Quorum Books, 1995.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Portaria nº 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. 1999. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2008.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

O'DWYER, B. Stakeholder democracy: challenges and contributions from social accounting. *Business Ethics: A European Review*, 14(1), p. 28-41, 2005.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. *Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

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

POSNER, R. A. *Law, pragmatism, and democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

SHAPIRO, Ian. *Os fundamentos morais da política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Senado Federal (SF). *Diário do Senado Federal*. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/asp/Diarios.asp?TIP_PAGINA=SENADO>. Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. *Portal publicações: diários*. 2011. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/diarios/Diario> >. Acesso em: 30 mar. 2011.

SOROKA, S. N.; WLEZIEN, C. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SUNSTEIN, C. Cognition and cost-benefit analysis. In: *Cost-benefit analysis: legal, economic, and philosophical perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

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

Apêndice A – Funções orçamentárias brasileiras

A Tabela A.1 identifica as trinta funções empregadas para a determinação dos gastos orçamentários federais brasileiros autorizados no período de 2003 a 2010, em milhões de reais com poder aquisitivo de 2009. Desse total, 84% estiveram distribuídos pelo *refinanciamento da dívida* (45%), pelos *encargos especiais* (24%) e *previdência social* (14%).

Tabela A.1 – Brasil: lei orçamentária (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto lei

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	Soma %
Refinanciamento da dívida	757871	1152930	1166011	984143	755657	457542	545129	584095	6403378	45%	45%
Encargos especiais	361392	393570	380038	488587	448469	453470	447819	485873	3459219	24%	69%
Previdência social	195042	217517	226807	240959	268957	279205	305664	313169	2047319	14%	84%
Saúde	41101	44800	46146	48200	52694	53576	57100	61617	405236	3%	87%
Educação	21395	18749	21773	21006	25759	30304	38056	45906	222947	2%	88%

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	%	Soma %
Reserva de contin- gência	30360	26860	27194	33101	29143	24561	25697	21184	218100	2%	90%
Assistên- cia social	12896	17827	20077	25331	28060	31589	34093	38629	208501	1%	91%
Defesa nacional	18890	16177	18349	19068	21202	23254	27029	30653	174622	1%	93%
Trabalho	12155	14157	15283	16035	20122	24137	27802	31317	161010	1%	94%
Adminis- tração	13165	16002	15115	19743	17254	20014	22581	27714	151587	1%	95%
Judiciária	12757	13255	14685	16519	18859	20961	21628	22401	141064	1%	96%
Agricul- tura	13311	16170	14755	12391	16201	16333	18455	19288	126904	1%	97%
Trans- porte	7808	5371	10298	9091	11245	14700	15619	21150	95282	1%	97%
Legislativa	4333	4642	5351	5603	6124	6207	5959	6117	44337	0%	98%
Segurança pública	3892	3684	4249	4094	5563	6375	6871	7108	41837	0%	98%
Ciência e tecnologia	3096	3516	4864	4283	4979	5589	5772	7841	39941	0%	98%
Comércio	4413	3941	4881	4061	4806	4677	5665	5769	38213	0%	98%
Organi- zação Agrária	2366	2582	5062	4775	4886	5505	5893	4978	36046	0%	99%
Urbanis- mo	1351	1688	3370	3212	3736	5206	8459	6549	33571	0%	99%
Essencial à justiça	2053	2477	3356	3763	4221	4705	5202	5281	31059	0%	99%
Gestão ambiental	3441	1755	3160	2677	2490	4563	4324	4551	26961	0%	99%
Indústria	834	4496	1864	2739	2299	2588	3286	2419	20525	0%	99%
Relações exteriores	1399	1567	1809	1732	2062	1747	1748	1946	14010	0%	100%
Direitos da cida- dania	919	809	1317	1145	1141	1612	1670	2039	10652	0%	100%
Energia	3164	981	964	869	865	696	868	1098	9505	0%	100%
Cultura	516	564	736	764	952	1182	1325	2145	8184	0%	100%
Desporto	530	485	794	1055	1065	1258	1458	1517	8161	0%	100%
Sanea- mento	331	250	248	183	365	1515	2299	2141	7332	0%	100%
Comuni- cações	1491	854	1224	739	796	699	668	801	7272	0%	100%
Habitação	438	713	907	756	1092	1114	1496	726	7241	0%	100%
Total	1532710	1988393	2020687	1976623	1761065	1504883	1649635	1766022	14200018	100%	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

No contexto do orçamento federal executado brasileiro, a Tabela A.2 indicou que as principais funções continuaram sendo *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (29%) e *previdência social* (19%). Juntas, elas alcançaram 83% do total da execução orçamentária no período.

Tabela A.2 – Brasil: executado (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto *executado*

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Encargos especiais	347556	318874	311755	524560	509560	580597	557476	3150377	35%	35%
Refinanciamento da dívida	483611	439228	589830	373831	326493	193663	261610	2668266	29%	64%
Previdência social	196903	208193	224357	245747	258910	269735	291079	1694924	19%	83%
Saúde	36777	41477	43421	46823	50499	52300	58149	329446	4%	86%
Educação	19252	18281	19267	22694	26896	29469	36680	172539	2%	88%
Assistência social	11391	17438	18812	24873	27301	30089	33336	163240	2%	90%
Defesa nacional	15660	17073	18355	19441	21613	23440	26147	141730	2%	92%
Trabalho	12851	13468	15136	19102	21820	23674	29301	135352	1%	93%
Judiciária	11315	13247	12705	16763	17740	19605	20464	111840	1%	94%
Administração	9966	11242	10813	12781	15581	15410	17078	92870	1%	95%
Agricultura	8806	9605	9912	11711	12532	10194	14723	77483	1%	96%
Transporte	4125	4594	8002	8037	13514	13679	16505	68456	1%	97%
Segurança pública	3255	3482	3592	4514	5847	6865	7991	35546	0%	97%
Legislativa	4162	4448	4531	5493	5470	5536	5164	34804	0%	98%
Ciência e tecnologia	2698	3279	3897	4406	4781	5450	6190	30701	0%	98%
Organização agrária	1935	3293	4264	4903	5361	4717	4845	29319	0%	98%
Essencial à justiça	1835	2674	2774	3545	4125	4769	4995	24718	0%	99%
Comércio	2798	2621	3385	3222	3177	3521	4036	22759	0%	99%
Urbanismo	464	1501	2512	2482	4893	4528	4711	21091	0%	99%
Gestão ambiental	1283	1501	2371	1857	3579	3916	3697	18203	0%	99%
Indústria	594	1948	1779	2385	3115	2377	1602	13802	0%	99%
Relações exteriores	1575	1650	1820	1612	1634	2005	1549	11845	0%	100%
Energia	5285	498	561	518	600	557	810	8829	0%	100%
Direitos da cidadania	533	692	987	1134	1046	1575	1569	7536	0%	100%
Saneamento	80	97	105	65	1718	1859	3019	6942	0%	100%
Habitação	165	615	678	1347	663	1090	1011	5569	0%	100%
Desporto	217	341	503	852	1563	1006	982	5463	0%	100%
Cultura	313	408	588	670	836	937	1120	4872	0%	100%
Comunicações	868	624	572	553	1001	554	534	4705	0%	100%
Total	1186273	1142393	1317284	1365922	1351867	1313116	1416373	9093228	100%	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

A Tabela A.3, com os valores pagos no período, confirmou a consistência da preponderância dessas três funções também nesse âmbito. Dessa forma, *encargos especiais* (35%), *refinanciamento da dívida* (31%) e *previdência social* (19%) absorveram 85% dos pagamentos autorizados orçamentariamente.

Tabela A.3 – Brasil: pago (R\$ milhões de 2009) – agenda de gasto pago

Função	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Encargos especiais	331793	311894	296595	508210	497807	569964	539595	3055858	35%	35%
Refinanciamento da dívida	478197	439228	589830	373831	326493	193663	261591	2662833	31%	66%
Previdência social	193253	207275	222969	245198	258141	251105	276865	1654806	19%	85%
Saúde	34058	37863	39503	41795	44289	46372	49561	293441	3%	88%
Assistência social	10527	17105	18532	24563	27068	29678	32961	160434	2%	90%
Educação	17350	16692	16689	19707	22088	24780	30749	148056	2%	91%
Trabalho	12832	13190	14982	18789	21551	22929	28618	132892	2%	93%
Defesa nacional	14531	15486	16848	18086	19262	19382	23082	126677	1%	94%
Judiciária	10691	12334	11816	15721	16507	18527	19130	104726	1%	96%
Administração	9217	10057	9562	11275	13485	13487	15054	82138	1%	97%
Agricultura	8325	8956	8903	9687	8767	8101	11196	63935	1%	97%
Transporte	2527	3093	4000	4064	6077	4914	8073	32748	0%	98%
Legislativa	4039	4176	4303	5145	4967	4877	4780	32286	0%	98%
Segurança pública	2831	3091	3104	3814	5044	5733	6501	30118	0%	98%
Ciência e tecnologia	2240	2872	3191	3324	3486	4165	4806	24085	0%	99%
Essencial à justiça	1796	2540	2635	3351	3765	4457	4744	23288	0%	99%
Organização agrária	1298	2238	3035	3418	3904	2595	2499	18987	0%	99%
Comércio	2446	1823	1880	2160	1702	1394	1402	12807	0%	99%
Relações exteriores	1536	1570	1664	1574	1614	1953	1522	11433	0%	99%
Indústria	552	1473	1384	2307	2709	1620	1311	11356	0%	100%
Gestão ambiental	957	1162	1381	1351	1492	1548	1680	9571	0%	100%
Urbanismo	104	906	716	728	850	1140	1646	6090	0%	100%
Energia	2612	454	487	428	471	479	641	5572	0%	100%
Direitos da cidadania	453	585	780	853	711	978	1073	5434	0%	100%
Comunicações	766	494	487	493	530	425	405	3600	0%	100%
Cultura	249	297	423	455	476	568	693	3161	0%	100%
Desporto	64	186	131	307	833	212	146	1878	0%	100%
Saneamento	8	14	33	25	43	499	843	1465	0%	100%
Habitação	15	286	175	78	0	158	136	847	0%	100%
Total	1145270	1117338	1276037	1320739	1294134	1235702	1331303	8720522	100%	

Fonte: Câmara dos Deputados (2010) e Ipea (2010).

Assim, as três tabelas acima evidenciaram que os maiores gastos orçamentários federais brasileiros foram com arbitramentos intertemporais. Os *encargos especiais* representaram a devolução ou o ressarcimento dos créditos que financiaram as ações adotadas no passado. Assim, eles expressaram as decisões de adimplemento

das obrigações cujos benefícios já foram usufruídos. O *refinanciamento da dívida* remeteu às contrapartidas financeiras que foram diferidas para um futuro mais ou menos distante, mediante a contratação de novas obrigações para o adimplemento das anteriores.

Apêndice B – Brasil: registros do Plenário do Senado

Os órgãos legislativos encarregados dos registros e da operacionalização das pautas adotam classificações temáticas próprias, distintas das classificações orçamentárias. Nesse sentido, a categorização dos registros das atas das sessões legislativas, conforme a classificação funcional, não acrescentaria custos de processamento, mas exigiria um compromisso recíproco entre os órgãos e as entidades competentes para editar essas classificações.

A classificação constante da Tabela B é obra do autor do presente artigo. Além de termos-chave, a classificação verifica o contexto de todas as atividades registradas. Assim, as tomadas de posições, mediante discursos, proposições, deliberações e votações são equiparadas como formas equivalentes de representação política. Há inclusão na função legislativa das questões regimentais e de encaminhamento das matérias. Caso as informações de sumário não sejam suficientes para associar direta e imediatamente a outra função, o registro também é computado na função legislativa.

Tabela B – Brasil: registros de Plenário por função orçamentária (agenda de elite)

Funções compactadas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Legislativa	3693	3186	4427	3546	4262	4961	4648	28723	28%	28%
Comunicações	3074	3827	3589	2811	1873	1640	3041	19855	19%	47%
Administração	1149	1144	1356	766	893	924	926	7158	7%	54%
Cultura	652	514	860	677	774	484	1430	5391	5%	59%
Relações exteriores	644	623	679	508	831	866	987	5138	5%	64%
Judiciária	380	423	546	521	787	1398	702	4757	5%	69%
Educação	272	346	475	416	740	654	397	3300	3%	72%
Transporte	442	355	332	468	533	768	297	3195	3%	75%
Saúde	327	283	340	429	368	548	261	2556	2%	78%
Comércio e serviços	426	299	236	232	339	616	326	2474	2%	80%
Gestão ambiental	243	184	384	190	312	633	230	2176	2%	82%
Segurança pública	205	167	205	310	504	306	196	1893	2%	84%
Trabalho	215	166	139	234	355	458	179	1746	2%	86%
Direitos da cidadania	161	157	194	160	286	628	155	1741	2%	87%
Agricultura	189	152	213	350	335	378	85	1702	2%	89%

Funções compactadas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Assistência social	228	301	321	174	181	195	236	1636	2%	91%
Encargos especiais	268	210	137	218	236	182	385	1636	2%	92%
Energia	232	189	208	250	248	274	182	1583	2%	94%
Essencial à justiça	86	67	146	176	345	303	148	1271	1%	95%
Previdência social	266	113	155	186	126	209	125	1180	1%	96%
Desporto e lazer	71	88	96	202	169	164	143	933	1%	97%
Ciência e tecnologia	59	120	72	76	127	198	35	687	1%	98%
Defesa nacional	46	111	94	86	121	124	63	645	1%	98%
Organização agrária	105	100	139	66	74	64	67	615	1%	99%
Indústria	98	111	75	88	65	101	44	582	1%	99%
Habituação	24	17	38	19	77	93	44	312	0%	100%
Urbanismo	27	38	39	13	7	32	38	194	0%	100%
Saneamento	13	8	30	31	25	23	10	140	0%	100%
Total	13595	13299	15525	13203	14993	17224	15380	103219		

Fonte: Pederiva e Rennó (2015)

Apêndice C – Latinobarômetro: principal problema brasileiro

O Latinobarômetro integra o *Globalbarometer Surveys (GBS)*, que inclui o Eurobarômetro, o Barômetro Árabe, o Afrobarômetro e o Barômetro Asiático. O Latinobarômetro abrange dezoito países da América Latina. Os dados desses estudos anuais são produzidos e divulgados pela *Corporación Latinobarómetro*, uma entidade privada sem fins lucrativos, sediada na capital chilena, Santiago (LATINOBARÔMETRO, 2010). A partir de 2001, tais dados apresentam credibilidade suficiente para subsidiarem trabalhos acadêmicos. Com apenas uma indicação do principal problema nacional por entrevistado, a cada ano, não ocorrem conflitos de múltiplos picos e transitividade, e a agenda dos problemas observa o espaço unidimensional de função monotônica.

Tabela C – Brasil: principais problemas brasileiros (agenda popular)

Brasil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Ociosidade	472	448	319	244	159	201	222	2065	25%	25%
Saúde	49	84	106	172	187	228	211	1037	12%	37%
Segurança pública	109	160	121	81	199	93	73	836	10%	47%
Corrupção	94	34	242	103	229	55	64	821	10%	56%
Educação	31	61	55	90	90	132	101	560	7%	63%

Brasil	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Soma %
Pobreza	88	124	52	89	88	58	55	554	7%	70%
Não soube	10	90	93	86	43	69	73	464	6%	75%
Violência	0	0	0	0	0	145	161	306	4%	79%
Distribuição de renda	0	0	31	59	66	47	64	267	3%	82%
Crise política	0	28	101	47	17	27	17	237	3%	85%
Consumo de droga	100	10	5	5	21	14	31	186	2%	87%
Inflação	18	76	25	11	5	27	12	174	2%	89%
Baixo salário	64	33	19	17	13	10	16	172	2%	91%
Terrorismo	37	8	0	95	1	0	0	141	2%	93%
Economia	0	0	0	30	28	30	26	114	1%	94%
Inserção de jovens	44	3	3	6	3	3	3	65	1%	95%
Instabilidade laboral	13	6	2	24	5	0	11	61	1%	96%
Narcotráfico	22	5	7	3	4	4	9	54	1%	96%
Outros	2	14	1	15	3	10	1	46	1%	97%
Habitação	12	6	5	4	3	8	6	44	1%	97%
Nenhum	0	3	4	6	2	14	15	44	1%	98%
Violação de direitos	12	1	0	2	18	9	0	42	0%	98%
Não respondeu	0	5	5	12	4	3	4	33	0%	99%
Meio ambiente	2	3	5	0	13	2	6	31	0%	99%
Discriminação racial	18	0	1	1	2	2	2	26	0%	99%
Serviço básico	0	0	0	0	1	6	17	24	0%	100%
Transporte	3	2	2	1	0	5	3	16	0%	100%
Aquecimento global	0	0	0	0	0	2	0	2	0%	100%
Fronteiras	0	0	0	0	0	0	1	1	0%	100%
País vizinho	0	0	0	1	0	0	0	1	0%	100%
Total	1200	1204	1204	1204	1204	1204	1204	8424		

Fonte: Pederiva e Rennó (2015)

Apêndice D – Variáveis e estimação dos parâmetros

Os seis macrotemas em que houve correspondências – *trabalho, segurança, saúde, educação, direitos e administração* – integram a regressão multivariada linear geral (*generalized linear model – glm*) do painel de dados (CAMERON; TRIVEDI, 2010). Como a variável explicada está em percentual, com menores probabilidades de ocorrências nos extremos (0% e 100%), a estimação por mínimos quadrados

produz inferências enganosas. A estimação dos parâmetros observa, portanto, o impacto médio dos públicos nos gastos (“*population-averaged*” effects), mediante o modelo amplo de estimação (*generalized estimating equation – GEE*).

O modelo único apresenta a descrição não causal de correspondência entre as agendas de gastos federais, da elite parlamentar no Senado Federal e da população.

$$\%gasto_i = a + b * \%senado_i + c * \%população_i + d * ano>2005 + e \text{ (modelo único)}$$

Nesse modelo, as variáveis são identificadas da seguinte maneira:

- $\%gasto_i$ = variável explicada, expressa pelo percentual de gasto anual de cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*).
 - o *Lei* (autorizações orçamentárias para gastos previstos no exercício);
 - o *Executado* (autorizações orçamentárias utilizadas para gastos no exercício); ou
 - o *Pago* (desembolsos ocorridos por conta das autorizações orçamentárias).
- $\%senado_i$ = variável explicativa, expressa pelo percentual de registros anuais de cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*).
- $\%população_i$ = variável explicativa, expressa pelo percentual dos entrevistados que indicaram cada um dos seis *macrotemas* (*trabalho, segurança, saúde, educação, direitos* ou *administração*) como o principal problema nacional.
- a, b, c, d e e = constante (a), deslocada na Tabela 1 para depois dos três parâmetros equivalentes lineares da transformação logística das variáveis (b, c e d), conforme distribuição binomial, sem os problemas de escala na retransformação dos parâmetros, e termo de erro (e), não apresentado na Tabela 1.

O modelo analítico emprega variáveis explicativas do mesmo ano e defasadas em um e dois anos. Essa defasagem permite verificar a consistência intertemporal das agendas, com diferenças temporais de até dois anos, e identificar os efeitos de possíveis variações de temporalidade em cada macrotema (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Dadas as três situações temporais – (1) dados do mesmo ano e defasados em (2) um ou (3) dois anos –, os resultados assumem a forma de três painéis, um para cada defasagem temporal. Cada painel contém quinze parâmetros, em que a variável $\%gasto$ (na forma de *lei, autorizado* ou *pago*) é explicada por (1) $\%senado$, (2) $\%população$, (3) $ano>2005$ e (4) uma constante, acompanhados do respectivo p -value além de (5) quantidade de observações e χ^2 da regressão.

João Henrique Pederiva

Doutor em Américas Comparadas pela Universidade de Brasília, Consultor de Orçamentos do Senado Federal, desde 1997. Professor de graduação e pós-graduação na Universidade de Brasília (UnB). Contato: j.pederiva@yahoo.com.br.

Patrícia Lima Martins Pederiva

Doutora em Educação pela Universidade de Brasília; Pós-Doutorado no Departamento de Psicología Evolutiva y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, España; Professora do Departamento de Métodos e Técnicas da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Contato: pat.pederiva@gmail.com.