

# METODOLOGIAS APLICADAS AO ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES E DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA AMÉRICA LATINA

Pedro Luiz Cavalcante\*

Rafael Silveira e Silva\*\*

O presente artigo pretende trazer reflexões sobre os avanços, as potencialidades e as limitações metodológicas dos estudos sobre instituições e orçamento na América Latina, buscando captar a sofisticação e a diversidade das metodologias adotadas nessa recente e promissora área de estudo. Primeiramente, abordamos uma série de pesquisas comparativas de caráter quantitativo que procuram explicar os determinantes políticos e institucionais do desempenho fiscal dos governos. Tais pesquisas são subdivididas em três vertentes de acordo com as variáveis independentes utilizadas para explicar o comportamento fiscal dos países, representados pelo tamanho e a composição dos gastos governamentais, seus níveis de déficit e de arrecadação. Apesar da sofisticação e da diversidade das metodologias aplicadas e, conseqüentemente, de suas condições de generalização, a linha de pesquisa também se direcionou para a aplicação de estudos de casos. Essa estratégia complementar visa contornar algumas limitações dos estudos comparados, ao aprofundar os contextos institucionais peculiares a cada país, incorporando outras dimensões relevantes nas análises. Logo, no enfoque qualitativo são ressaltados aspectos como: *i*) características dos atores; *ii*) determinantes institucionais que condicionam seus incentivos; *iii*) regras formais e informais do jogo político; e *iv*) reflexões acerca de outras dimensões políticas que não apenas a sustentabilidade fiscal. Com efeito, a revisão de literatura ressalta a importância de se utilizar ferramentas analíticas distintas na análise do complexo relacionamento entre política e economia, diante dos intensos processos de democratização e globalização que os países latino-americanos vêm passando nas últimas duas décadas.

Palavras-chave: Metodologia; Instituições; Orçamento; Comportamento Fiscal; América Latina.

## APPLIED METHODS ON INSTITUTIONS AND BUDGETING RESEARCH IN LATIN AMERICA

This article aims to discuss the advances, strengths and limitations of methods applied on institutions and budgeting research in Latin America. The goal is to capture the sophistication and diversity of the methodological approaches in this new and promising area of study. First, we address a range of comparative quantitative inquiries that seek to explain the political and institutional determinants of fiscal government performances. The researches are divided into three parts according to the independent variables used to explain the countries fiscal behavior, represented by the size and composition of government spending, their deficit levels and tax collection. Despite the sophistication and variety of methods, consequently, its conditions of generalization, the research area has also turned towards case studies application. This complementary strategy aims to overcome some limitations of the comparative studies by focusing on the specific institutional

---

\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: pedrocavalcante@hotmail.com

\*\* Consultor legislativo do Senado Federal e professor de Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade do Legislativo (Unilegis). Doutorando e mestre em Ciência Política pela UnB. *E-mails*: rsilveirasilva@gmail.com, rsilva@senado.gov.br

contexts of each country and by incorporating other relevant dimensions in the analysis as well. Thus, this qualitative approach emphasizes aspects such as: (i) characteristics of the political actors, (ii) institutional determinants that affect their incentives, (iii) formal and informal rules of the political game, (iv) reflections on other policy dimensions beyond fiscal sustainability. Therefore, the literature review outlines the importance of different analytical tools available to analyze the complex relationship between politics and economy in a context of intense democratization and globalization that Latin Americans have been through the last two decades.

Key-words: Methodology; Institutions; Budget; Fiscal Behavior; Latin America.

## **METODOLOGÍAS PARA EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN AMÉRICA LATINA**

Este artículo pretende aportar reflexiones sobre los progresos, potencialidades y limitaciones de los estudios metodológicos y de las instituciones presupuestarias en América Latina. Además, desease capturar la complejidad y diversidad de enfoques metodológicos en esta área nueva de investigación. En primer lugar, nos dirigimos a una serie de investigaciones comparativas de carácter cuantitativo, que tratan de explicar los determinantes políticos e institucionales del desempeño fiscal de los gobiernos. Este tipo de investigación se divide en tres partes de acuerdo a las variables independientes para explicar el comportamiento fiscal de los países representados por el tamaño y la composición de los niveles de gasto público, déficits y ingresos. A pesar de la complejidad y la diversidad de metodologías y, en consecuencia, sus condiciones de generalización de sus inferencias, la línea de investigación también se dirige a la aplicación de estudios de caso. Esta estrategia complementaria apunta a eludir algunas limitaciones de los estudios comparados para profundizar en los contextos institucionales de cada país, incorporando otras dimensiones relevantes en el análisis. Así, en el enfoque cualitativo se ponen de relieve, tales como: (i) las características de los actores, (ii) los factores determinantes institucionales que afectan a los incentivos, (iii) las reglas formales e informales del juego político, (iv) la reflexión sobre las dimensiones de política y no sólo la sostenibilidad fiscal. En efecto, la revisión de la literatura pone de relieve la importancia de utilizar diferentes herramientas en el análisis de la compleja relación entre política y economía, delante de los intensos procesos de democratización y globalización que los latinoamericanos han enfrentado en las últimas dos décadas.

Palabras-clave: Metodología; Instituciones; Presupuesto; Comportamiento Fiscal; América Latina.

## **MÉTHODOLOGIES POUR L'ÉTUDE DES INSTITUTIONS ET LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE EN AMÉRIQUE LATINE**

Cet article vise à apporter des réflexions sur le progrès, potentiel et les limites des études méthodologiques et des institutions budgétaires en Amérique latine cherchent à capturer la sophistication et la diversité des approches méthodologiques dans ce domaine nouveau et prometteur de l'étude. Premièrement, nous abordons une série de recherches comparatives de nature quantitative qui cherchent à expliquer les déterminants politiques et institutionnels de la performance budgétaire des gouvernements. Une telle recherche est divisée en trois parties selon les variables indépendantes utilisées pour expliquer le comportement budgétaire des pays, représentés par la taille et la composition de dépenses publiques, le niveaux de déficit e las recettes. Malgré la sophistication et la diversité des méthodologies et, par conséquent, de ses conditions de généralisation, la ligne de recherche est également dirigée vers l'application des études de cas. Cette stratégie complémentaire vise à contourner certaines limitations des études par

rapport à approfondir les contextes institutionnels propres à chaque pays, en incorporant d'autres dimensions pertinentes dans l'analyse. Ainsi, l'approche qualitative sont mises en évidence telles que: (i) les caractéristiques des acteurs politiques, (ii) les déterminants institutionnels qui affectent leurs incitations, (iii) les règles formelles et informelles du jeu politique, (iv) des réflexions sur les dimensions politiques d'autres que non seulement la viabilité budgétaire. En effet, la revue de la littérature souligne l'importance de l'utilisation de différents outils analytiques à analyser la relation complexe entre politique et économie dans le visage des processus intense de la démocratisation et la mondialisation qui les Latino-Américains ont été va des deux dernières décennies.

Mots-clés: Méthodologie; Institutions; Budget; Comportement Fiscale; Amérique Latine.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o auxílio de um arcabouço metodológico mais sofisticado, a perspectiva neoinstitucionalista resgatou a importância do estudo das instituições políticas no campo das Ciências Sociais. A partir de meados da década de 1980, esse enfoque foi retomado nas análises da explicação do comportamento político, do processo decisório e dos resultados das políticas públicas.

Nesse sentido, os estudos neoinstitucionais também têm focado na questão do orçamento público, haja vista sua influência nas decisões do governo acerca do financiamento e da destinação dos recursos arrecadados na sociedade civil. A abordagem do orçamento ganha mais relevância na medida em que cada vez mais é utilizada como instrumento da política fiscal do governo.

Majoritariamente, o orçamento é analisado sob o ponto de vista macroeconômico, deixando-se de observar como e por que governos podem incorrer em persistentes déficits fiscais, em uma visão meramente de “partidas dobradas”, notando apenas em quanto os gastos são maiores ou menores do que as receitas e como isso afeta a política econômica. Outro aspecto também notório é a visão do orçamento público como peça estritamente técnica, deixando de compreender por que, em alguns países, os déficits e a desordem do próprio processo orçamentário estão longe de ser fatos excepcionais.

O que essas duas abordagens ignoram é o fato de o processo orçamentário englobar tanto etapas de elaboração técnica quanto de negociação política em torno dos recursos públicos e de seus programas de gastos. Tão importante é a dimensão orçamentária que se observa um processo rico de influência recíproca relativamente às demais instituições políticas, uma vez que revela muito sobre a natureza do Estado e do regime político existente.

Desse modo, observa-se a ascensão de estudos que buscam destacar a influência da configuração das instituições políticas sobre o desempenho fiscal e orçamentário dos governos. Em um primeiro momento, esses estudos pautaram-se em análises comparativas que se iniciaram em países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, logo em seguida,

foram aplicados a casos latino-americanos. A célere produção se explica pelo fato de que, especialmente no início da década de 1990, vários países da América Latina começaram a empreender ampla estratégia de contenção de gastos, tendo em vista a situação de crise fiscal na qual se encontravam e a necessidade de efetivar a devida transição democrática.

Assim, diante da importância do tema, o presente trabalho pretende trazer reflexões sobre os avanços, as potencialidades e as limitações metodológicas dessa promissora área de estudo que se dedica a compreender as relações entre as instituições e o orçamento na América Latina. Na seção 2, o artigo traz breve apresentação de algumas abordagens sobre o tema *instituições* e suas possibilidades de conexão com o tema *orçamento público*. Em seguida, na seção 3, são discutidas as análises comparadas com foco quantitativo e, posteriormente, os estudos de caso. A maior preocupação é debater as contribuições, os métodos e as limitações dessa linha de pesquisa, evidenciando o caráter complementar dos métodos adotados. Por fim, na seção 4, algumas conclusões são desenvolvidas de modo a ressaltar a evolução das pesquisas nessa área de estudo.

## 2 POR QUE AS INSTITUIÇÕES?

As primeiras questões do estudo da política se direcionavam à natureza das instituições governamentais, especialmente o Estado, e de que forma a estrutura poderia influenciar o comportamento dos governantes ou dos governados para se alcançar melhores fins. A preocupação com a natureza das instituições e de que como a estrutura molda o comportamento dos indivíduos esteve no cerne da Ciência Política desde os pensadores clássicos como Aristóteles, passando pelos contratualistas Hobbes, Locke e Montesquieu, porém com enfoque e estratégias empíricas variadas.

No século XX, após a predominância da escola behaviorista e da teoria da escolha racional, nota-se a retomada de temas negligenciados nas Ciências Sociais, tais como a relevância do Estado, a percepção de sua complexidade, a atenção à estrutura burocrática e o uso de métodos comparativos históricos. Temas esses cujas questões dificilmente encontrariam respostas sem levar em consideração o papel e a importância das instituições.

Mas o que são as instituições? É inevitável levarmos em conta a definição trazida por North (1990), segundo a qual são as regras, formais ou informais, criadas para regular a interação entre os indivíduos em uma sociedade. Tais instituições estruturam os incentivos da troca entre as pessoas, seja essa econômica, política, seja social. Portanto, podem incluir desde acordos formais para regular o processo decisório e a interação entre indivíduos como também rotinas, costumes, hábitos, normas sociais e cultura (MARCH; OLSEN, 1989). Essas in-

terpretações convergem com os desafios elencados por Ostrom (1999) de que as instituições são invisíveis, requerem padronização em função de sua abordagem multidisciplinar e também envolvem múltiplos níveis de análise.

No campo das políticas públicas, Immegurt (2006) salienta que foram justamente esses estudos que ajudaram a ressuscitar o interesse pelas instituições, uma vez que as pesquisas foram evidenciando que os resultados das políticas não poderiam se pautar somente em preferências dos cidadãos, equilíbrio de grupo de interesses ou forças de estruturas sociais, como classes, por exemplo.

Assim, proliferaram pesquisas com vista a verificar em que medida as instituições importam na explicação da ação, processos e resultados, como a coletânea de pesquisas sobre a relevância das instituições sobre as capacidades governamentais de Weaver e Rockman (1993), que concluem que as instituições são relevantes, mas ressaltam que não existe configuração institucional perfeita e recomendável para otimizar a governança. A combinação de determinado arranjo institucional com um conjunto de condições políticas e sociais podem tanto culminar em oportunidades de aperfeiçoamento quanto propiciar riscos à capacidade governamental. Na análise da política social nos Estados Unidos, Weir, Orloff e Skocpol (1988) unem uma série de trabalhos voltados a compreender as razões que levaram à não formação de uma rede de proteção social aos moldes dos países europeus. Almeja-se, assim, identificar o papel dos limites institucionais no processo. Com estratégias distintas, os estudos demonstram que as instituições políticas têm moldado as políticas sociais e econômicas dos Estados Unidos, definindo os conflitos políticos nos quais cada estado e estruturas partidárias afetam os resultados das políticas públicas.

Immergut (1996), a partir da análise do comportamento do atores envolvidos nas discussões da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia, argumenta que as normas constitucionais e os resultados eleitorais constroem a capacidade dos governos em reformar. Tais instituições modificam o peso relativo dos atores e, logo, influenciam nas estratégias adotadas pelos grupos de interesses na defesa de suas preferências. A autora conclui que os resultados distintos na política social só podem ser explicados com base na análise das instituições políticas de cada país. O arcabouço dessas normas institucionais, composto por regras de jure – desenho institucional – e de fato, origina-se nos resultados eleitorais e nos sistemas partidários e determina lógicas do processo decisório, que definem os parâmetros da ação do governo e da influência dos grupos de interesse.

As conclusões desses estudos corroboram com a afirmação de Thelen e Steinmo (1992) de que as estruturas institucionais influenciam os resultados, embora não seja a sua única causa. Mais importante do que as características formais das instituições estatais e sociais é como a configuração institucional dada modela as interações políticas.

Para que servem as instituições? As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

A importância dessas funções reflete-se principalmente naquilo que Herbert Simon denominou “racionalidade limitada”. Segundo North (1990), esse conceito pode ser entendido pelo fato de que os agentes não são capazes de deter todas as informações nem de processá-las. Ademais, nos diversos campos das relações sociais, as informações são conhecidas de forma assimétrica, o que permite desigualdades de poder frente a um ato de troca. Partindo desse pressuposto, os agentes buscam formas de obter as informações necessárias para fazer a melhor escolha possível e também para assegurar que os contratos estabelecidos para que cada ato seja cumprido. As informações e a segurança no cumprimento dos termos de troca só podem ser obtidas mediante custos: os custos de transação.

Esses incorporam os custos de mensuração, de avaliação do produto a ser transacionado, os custos que assegurem os direitos de propriedade e o cumprimento das normas vigentes, sejam formais, sejam informais. A existência de custos de transação justifica o surgimento de instituições econômicas, sociais e políticas, de forma a tentar reduzi-los (TOYOSHIMA, 1999). Desse modo, os atores criam as instituições, fundamentalmente, para obter ganhos de cooperação, ou seja, as instituições são vistas como instrumentos estabilizadores do processo decisório.

Esse elemento de estabilidade de que aparentemente se revestem as instituições não significa que não sejam modificáveis, pois os diferentes padrões de interação nos vários setores sociais encontram explicação nos processos de evolução de suas instituições, resultando em variados desempenhos – políticos ou econômicos.

Se utilizarmos a tipologia de instituições como regras formais e informais, North (1990) enfatiza que as várias formas de correlação entre elas determinam a estrutura institucional. Mais precisamente, as regras formais podem ser entendidas como “decorrentes” das informais, em um processo gradual e não descontínuo. Dada a coexistência entre essas duas formas de limitação, para North, apenas a informal aparentemente determina a dimensão temporal da mudança.

Dá-se a entender que a mudança possui característica de um gradualismo incremental, o que implica clara ideia de continuidade do processo histórico, a despeito da descontinuidade apresentada algumas vezes pelas regras formais. Desse modo, observa-se o aspecto central no debate acerca da estabilidade e da mudança das instituições, tendo como base analítica fundamental a avaliação dos processos históricos.

Sem a história, não há sentido claro de causalidade e muito menos percepção de como as instituições afetam umas as outras. Um dos conceitos-chave na abordagem temporal é o de dependência da trajetória, que envolve dinâmicas de autorreforço (*self-reinforcing*) ou processos de retroalimentação positiva (*positive feedbacks*) em um sistema político. Processos dessa natureza, que em seus estágios iniciais ocorrem por meio de eventos aparentemente independentes, podem produzir múltiplos resultados e, uma vez estabelecida trajetória ou traço de continuidade, tornam a reversão ou a possibilidade de mudanças muito difícil.

Assim, a análise temporal ganha relevância, tendo em vista que: *i*) os primeiros passos em um processo de institucionalização podem restringir várias opções disponíveis posteriormente; *ii*) a identificação dos mecanismos que geram tais estrangulamentos podem ser fontes importantes de percepção para certos movimentos de mudanças; e *iii*) certas influências de relevo no curso do desenvolvimento institucional apenas são perceptíveis por longo período de observação e dificilmente são capturados por meio de análises focalizadas.

Para North (1990), o processo histórico de uma sociedade só pode ser compreendido por meio da análise do seu desenvolvimento institucional, ou seja, é possível verificar que nos arranjos institucionais estabelecidos pode haver condições estruturantes para sua própria revisão (PIERSON, 2005). Assim, no estudo das instituições, mais que enfatizar os fatores da resistência ou da mudança, *stricto sensu*, torna-se relevante dar atenção à maneira pela qual prévios arranjos institucionais podem conduzir ou constrianger posteriores esforços relativamente à inovação.

Portanto, a síntese pode ser identificada ao reconhecer que os atores agem racionalmente e de forma estratégica, mas as alternativas de ação percebidas por eles são, elas próprias, moldadas socialmente. Ainda assim, a capacidade dos agentes de alterar a estrutura institucional é restrita, devido à trajetória histórica e à forma pela qual ela restringe o arsenal de alternativas relevantes (HALL; TAYLOR, 2003).

### 3 INSTITUIÇÕES E ESTUDOS ORÇAMENTÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

As reformas estruturais empreendidas pelos países capitalistas têm suas origens na crise fiscal iniciada após o choque do petróleo em meados da década de 1970, que culminou em uma longa e profunda recessão que combinava baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Em resposta, a maioria dos países da OCDE adotou medidas contracionistas, embora em graus distintos. Enquanto o governo inglês introduziu ações mais extremadas, como abolição de controle sobre fluxos financeiros e cortes nos gastos sociais, outras nações europeias também enfatizaram disciplina orçamentária e reformas fiscais, mas com cortes menos drásticos

nos gastos sociais e uma política de menos enfrentamento com o movimento sindical (ANDERSON, 1995).

Por outro lado, boa parte da América Latina seguiu o caminho contrário, ou seja, optou em continuar a política de crescimento e o modo de intervenção estatal (substituição de importações). Tais estratégias de expansão econômica levaram os países a aumentar de forma considerável o endividamento que, por sua vez, gerou o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público dos estados da região, marcado pelo aumento do déficit público, encolhimento das poupanças públicas, explosão dos níveis da dívida pública e evaporação do crédito público (BRESSER PEREIRA, 1989, 1991). Com efeito, os anos 1980 foram conhecidos como “década perdida”, pois neles predominou a estagnação da economia e a hiperinflação.

Diante dessa grave conjuntura macroeconômica, o debate acerca da redefinição do papel do Estado e do modo de intervenção deste na economia tem se mantido na agenda governamental. Nesse ínterim, diversas instituições sofreram transformações que definitivamente alteraram a estrutura e o modo de funcionamento do aparelho estatal.

Com atraso de aproximadamente dez anos, os países latino-americanos também iniciaram seus processos reformistas. No tocante à questão fiscal, a preocupação era latente devido a constantes déficits, endividamento externo e ampliação dos gastos públicos. Ademais, o processo de democratização da região ampliou o descontentamento em relação ao gasto público e, conseqüentemente, evidenciou maior demanda por transparência e qualidade nos dispêndios dos governos (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Nesse sentido, as reformas das instituições orçamentárias tinham como objetivo, em um primeiro momento, aperfeiçoar a política fiscal e lhe conferir mais transparência, de modo a ampliar o controle do gasto público. Em seguida, almejou-se introduzir no governo princípios de eficiência e gestão por resultados, o que ainda é bastante incipiente na América Latina, como bem expõe Curristine e Bas (2007) com base em um *survey* sobre práticas orçamentárias na região:

Dos 13 que responderam o *survey*, onze aprovaram uma nova lei fiscal, embora elas variem bastante no tipo e no alcance da reforma. Entretanto, o foco tem sido maior na busca de controle e disciplina fiscal do que propriamente na implementação de um sistema orçamentário voltado para o desempenho. (p. 86).

O fato de as reformas e seus efeitos terem sido distintos demonstra ainda mais a relevância de se buscar explicações para esses fenômenos. Desse modo, as pesquisas que visam compreender os resultados orçamentários e fiscais dos países auxiliam de forma direta e indireta os processos reformistas, seja do ponto de vista

positivista, ao identificar qual arcabouço institucional é mais propenso ao alcance dos objetivos das reformas, seja em termos prescritivos, quando indica quais os caminhos mais adequados à disciplina fiscal.

De maneira geral, a literatura enfatiza que a natureza das instituições importa nos momentos da formulação, aprovação e implementação do orçamento e, logo, nos resultados fiscais de um país. Não obstante, é possível dividir a área de estudo que analisa o processo orçamentário sob a ótica das instituições em duas grandes abordagens: uma comparada quantitativa e outra com base em estudos de caso.

### 3.1 Primeiros estudos comparados: a preocupação com o equilíbrio fiscal

Do ponto de vista metodológico, as pesquisas comparadas se fundamentam em consistentes bases empíricas, utilizam indicadores e modelos multivariados para analisar os determinantes políticos e institucionais dos resultados fiscal e orçamentário das nações. Com efeito, os esforços de síntese e uniformização dos parâmetros e indicadores das análises se apresentam como estratégias empíricas centrais com vista a ampliar a validade externa das pesquisas, isto é, a capacidade de se prover generalizações das inferências.

Os estudos convergem na escolha das variáveis dependentes, pois normalmente se baseiam em fatores como o tamanho e a composição dos gastos governamentais, os níveis de déficit e de arrecadação para caracterizar o desempenho fiscal. Todavia, as principais diferenças se encontram na seleção das variáveis explicativas dos modelos, o que subsidia a classificação de três diferentes vertentes: institucionalistas eleitorais, institucionalistas fiscais ou orçamentários e uma terceira corrente que se propõe agregar pressupostos das duas primeiras.

#### 3.1.1 Institucionalistas eleitorais

A primeira corrente enfatiza a importância do papel das instituições políticas, tais como o formato do sistema eleitoral, o tipo de regime político, o federalismo e o papel do Gabinete do Executivo sobre o desempenho fiscal. O termo *institucionalistas eleitorais* foi criado por uns de seus expoentes, Hallerberg e Von Hagen (1997) em revisão da literatura pioneira das pesquisas aplicadas em países europeus. O foco são os efeitos diretos e indiretos das regras eleitorais e de outras variáveis subjacentes à dinâmica política sobre no tamanho do déficit orçamentário, ou seja, o papel do sistema na modelagem dos incentivos aos políticos no momento das decisões alocativas e de seus resultados.

Nesse sentido, Hallerberg e Von Hagen (*op. cit.*) examinam as escolhas de 15 países da União Europeia entre os anos de 1981 e 1994. A hipótese é que as instituições eleitorais importam porque elas restringem o tipo de configuração

orçamentária disponível ao governo. Em outras palavras, a configuração do tipo delegação com forte ministro das Finanças é possível em Estados com governos de um partido e com sistemas eleitorais plurais, enquanto em governos de mais de um partido, mais comuns em Estados de representação proporcional, os membros da coalizão não se submetem a esse formato de delegação. Nesse caso, uma alternativa é o estabelecimento de metas fiscais como forma de gerar cooperação no governo; contudo, essa estratégia do tipo comprometimento é menos eficaz na redução dos déficits.

Diante do debate, Hallerberg e Von Hagen (*op. cit.*) mapeiam o impacto da configuração partidária do governo sobre o mecanismo adotado pelo país e confirmam a premissa de que em governos de partido único tende a prevalecer a delegação, ao passo que o comprometimento prevalece na outra situação, presente em 13 dos 15 casos analisados, exceto Grécia e Grã-Bretanha. Em seguida, os autores aplicam o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) em dados longitudinais, usando como principal variável explicativa do modelo a *dummy* ministro das Finanças forte. As demais variáveis são divididas em dois grupos: o primeiro engloba as flutuações da economia de cada país, como desemprego e taxa de crescimento, enquanto o segundo é composto por aspectos de natureza política, como a ideologia partidária do governo e mudanças do Gabinete.

Os resultados da regressão confirmam a hipótese de que o ministro da Fazenda forte é mais efetivo na manutenção do déficit mais baixo que a opção do compromisso. Por outro lado, com exceção da mudança no Gabinete, as demais variáveis políticas foram pouco significativas. Entretanto, foi detectado também efeito interativo entre ministro forte e metas negociadas com a mudança no Gabinete; logo, os termos de interação foram significativos e negativos, isto é, as consequências da instabilidade política parecem ser neutralizadas tanto quando um país opta pela configuração de delegação quanto de compromisso.

Com o foco na América Latina, Hallerberg e Marier (2004), seguindo a pesquisa anterior, argumentam que o fortalecimento de um ator dominante no processo orçamentário no âmbito do Executivo melhora a disciplina fiscal nos sistemas presidenciais ou parlamentares de partido único na região. Em contrapartida, o mesmo fortalecimento do Executivo em relação ao Legislativo não apresenta implicações em termos de disciplina fiscal, uma vez que a disciplina só ocorre em países nos quais o voto pessoal é alto. Nesses casos, em que o Brasil se encaixa, o sistema eleitoral favorece a eleição de indivíduos em detrimento aos partidos, o que incentiva os políticos a prover bens particularistas a grupos específicos para serem reeleitos, embora o fortalecimento do Executivo leve ao maior controle das contas públicas. Em outras palavras, o impacto das instituições orçamentárias nos resultados fiscais seria dependente da configuração do sistema eleitoral.

Com base em dados longitudinais de 20 nações latino-americanas e do Caribe no período 1988-1997, os autores adicionam uma variável dependente defasada para corrigir a autocorrelação, além de crescimento econômico como variável de controle. Espera-se que o equilíbrio orçamentário sofra influência das condições econômicas. Os resultados da regressão indicam que o crescimento do voto pessoal tem efeito negativo, como esperado, e o termo de interação com a força do Executivo é positivo. Embora não conclusivo, Hallerberg e Marier (2004) sugerem que, mesmo que os efeitos práticos de procedimentos centralizados em torno do presidente sejam pequenos quando o voto pessoal é alto na legislatura, quanto mais o sistema é centralizado, mais ele terá efeito importante em reduzir os déficits quando o voto pessoal no Parlamento é alto. Por fim, o trabalho recomenda que em países com dificuldades fiscais e forte fragmentação no Parlamento, como é o caso brasileiro, a mudança do sistema eleitoral de lista aberta para proporcional de lista fechada poderia ser alternativa para amenizar problemas do processo orçamentário.

### 3.1.2 Institucionalistas orçamentários

A segunda vertente, denominada de *institucionalistas orçamentários*, propõe-se a analisar comparativamente o papel das instituições, isto é, o conjunto de regras, procedimentos e práticas relativos ao processo orçamentário sob a formulação, aprovação, implementação e, conseqüentemente, resultados das contas públicas. Assim como a corrente anterior, os estudos iniciaram tendo como objeto de análise países europeus e, posteriormente, foram replicados na América Latina.

Primeiramente, para elaborar e padronizar as variáveis institucionais, os trabalhos tratam os dados de *surveys* aplicados com autoridades orçamentárias dos países. Para criar o índice de instituições orçamentárias (*Budget Institutional Index*), Alesina *et al.* (1996) utilizam o que eles consideram a forma mais simples de construção de um índice: a média da soma das escalas provenientes das respostas de cada país entre os anos de 1980-1992. As questões se basearam em três pressupostos que indicam a propensão à disciplina fiscal: leis que estabelecem restrições *ex ante* ao déficit; regras e procedimentos de cima para baixo (*top-down*) ou hierárquicas; e processos mais transparentes. A partir daí, os autores classificam essas instituições em hierárquicas e colegiadas. As primeiras implicam restrições *ex ante* ao tamanho do déficit, adotam procedimentos de votação cima para baixo e são transparentes, enquanto as colegiadas são justamente o oposto.

Entretanto, ressalte-se que o fato de o índice possuir pouca variação no decorrer do tempo, aliado ao número reduzido de países, inviabiliza explorar o dinamismo temporal das variáveis por meio de análise longitudinal, além de reduzir os graus de liberdade do modelo econométrico. Para amenizar esses

problemas, Alesina *et al.* (1996) optam pela regressão em dois estágios (*two steps estimation*). No primeiro estágio, eles excluem as variáveis de instituições orçamentárias – sem variação temporal – e estimam, por meio de regressão de efeitos fixos, o resto das variáveis independentes, isto é, uma série de fatores predominantemente de natureza econômica, tais como crescimento do produto interno bruto (PIB), crescimento real do consumo, grau de abertura do comércio, entre outros. Em um segundo momento, as estimativas de efeitos fixos do primeiro estágio são regredidas para a variável de instituição orçamentária e o termo de erro. Nesse caso, usando mínimos quadrados ponderados para corrigir heteroscedasticidade, o próprio índice e duas *dummies* para os países com escores alto e médio são incluídos.

Os resultados confirmam as premissas de que quanto mais hierárquico e mais transparente o processo orçamentário, maior a tendência de disciplina fiscal, representada pelo déficit primário médio. Com efeito, predomina a percepção de que, ao delegar mais poder ao responsável pela política fiscal, normalmente o ministro da Fazenda, maiores as chances de redução do déficit, como acrescenta Alston *et al.* (2005):

A presença de um ministro de finanças junto com um forte Poder Executivo, a estrutura do processo orçamentário, como a legislatura lida com a proposta orçamentária, como o orçamento é implementado e executado e se existe algum veto *ex post* ou controle são os elementos-chaves que forçam os decisores, especialmente o Congresso, a levar em conta os verdadeiros benefícios e custos do incremento dos gastos e da taxaçaõ. (p. 11).

Anos mais tarde, Filc e Scartascini (2004) desenvolveram novo índice de regras fiscais e procedimentos orçamentários com base nos pressupostos adotados por Alesina *et al.* (1996) e Stein, Talvi e Grisanti (1998), entretanto, adicionando um conjunto mais abrangente de questões. A fonte de dados é de um *survey* mais recente de práticas e procedimentos orçamentários, elaborado pela OCDE em parceria com o Banco Mundial. A construção dos índices também segue a metodologia das pesquisas anteriores, incluindo informações sobre aspectos relativos a regras fiscais, hierarquia e transparência, embora o número de questões tenha sido ampliado de dez para 22. A amostra inclui 43 países que responderam os questionários, sendo 11 da América Latina.

Para traçar comparações com os resultados apresentados por Alesina *et al.* (1996), os autores utilizaram as mesmas variáveis independentes e dependentes; no entanto, com dados atualizados para a atual década. O recorte dos dados é transversal (*cross section*), em grande medida, a partir das médias dos indicadores de 2000 a 2002. Além disso, as regressões foram rodadas para todos os países da amostra, para os em desenvolvimento e também para os latino-americanos. Desse modo, foi possível explicar os resultados e as correlações, bem como traçar comparações entre esses grupos de países.

Apesar de a amostra mundial não ter indicado evidências do relacionamento entre os índices com os desempenhos fiscais, nos outros dois grupos de países, os resultados se apresentaram significantes. No caso das nações em desenvolvimento, o índice composto assim como o indicador de hierarquia do processo orçamentário foram sempre significativos e com sinais positivos, o mesmo ocorrendo com os coeficientes de algumas variáveis de controle de ordem econômica. Para a América Latina, observou-se um padrão similar, ou seja, as estimativas do índice composto e os indicadores de hierarquia e de regras fiscais se revelaram estatisticamente significativas e positivas, conforme esperado. Consequentemente, os achados empíricos corroboram a hipótese de que as regras fiscais e os procedimentos orçamentários impactam nos resultados fiscais dos países da região como também na amostra dos países em desenvolvimento, conforme detalham Filc e Scartascini (2004) no trecho a seguir:

Os processos orçamentários limitados por regras fiscais que estabelecem limites no déficit, que previnem agências descentralizadas ou entes subnacionais de financiar as dívidas, que têm estruturas fiscais de médio prazo e reservam fundos, e que, por terem procedimentos hierárquicos que estabelecem restrições à legislatura e ampliam o poder de barganha dos ministros para prover ao Executivo discricionariada-de na gestão dos gastos, tendem a apresentar déficits primários mais baixos. (p. 17).

Em outras palavras, ambas as pesquisas não apenas aprofundam a compreensão das razões que fomentam a existência de déficits fiscais nos países da América Latina como também contribuem ao identificar o que poderia ser ajustado ou aprimorado com vista a aperfeiçoar o desempenho fiscal dessas nações.

### 3.1.3 Tentativas de síntese

A terceira vertente procura testar alguns pressupostos e variáveis dos institucionalistas eleitorais e orçamentários e/ou novas variáveis políticas, de modo a ampliar o escopo de explicação do comportamento fiscal na América Latina. Assim como as duas correntes abordadas, os pesquisadores dessa linha fazem uso de tratamento quantitativo de dados e técnicas de regressão múltipla.

Nesse sentido, Stein, Talvi e Grisanti (1998) procuraram verificar os postulados das duas vertentes com uma amostra de 18 países da região. Para tanto, são utilizadas as variáveis eleitorais (sistemas eleitorais) e orçamentárias (regras fiscais, regras procedimentais e transparência) no lado explicativo do modelo. Quanto às variáveis dependentes, os autores ampliam o escopo de análise do desempenho fiscal das nações, incluindo três fatores: tamanho do setor público, tamanho dos déficits fiscais e público, bem como a resposta de política fiscal ao ciclo de negócios (*business cycle*) para a média dos anos de 1990-1995. Mais especificamente, além dos índices elaborados por Alesina *et al.* (1996), as equações incluem atributos do sistema político, tais como a magnitude dos distritos eleitorais, o número

de partidos efetivos e o apoio do governo no Congresso, controlados pelo grau de abertura da economia, pela dívida pública anterior (1989) e pelo percentual da população acima de 65 anos.

Os resultados a partir da aplicação do método de mínimos quadrados ordinários com dados de corte transversal não se apresentaram uniformes, isto é, os efeitos se alternaram de acordo com as variáveis dependentes. Em suma, os autores afirmam que tanto as instituições orçamentárias quanto os sistemas eleitorais são determinantes para o desempenho fiscal, como exposto no trecho a seguir:

Nós descobrimos que sistemas que se baseiam na representação proporcional, contrários aos sistemas pluralistas, tendem a gerar um grande número de partidos políticos efetivos e menos apoio legislativo para o partido do governo [...] Nós descobrimos que países com distrito de grande magnitude e um amplo número de partidos efetivos tendem a ter governo mais inchado, maior déficits e responder de modo pró-cíclico aos ciclos de negócio. Nós também achamos que os procedimentos orçamentários que incluem restrições no déficit, introduzem elementos hierárquicos no processo orçamentário e são mais transparentes levam a déficits e dívidas menores. (STEIN; TALVI; GRISANTI, 1998, p. 3).

Avançando nessa abordagem, Acosta e Coppedge (2001) apresentam uma série de argumentos que tornam a compreensão mais complexa nas relações entre instituições e resultados orçamentários. Primeiro, os poderes partidários dos presidentes possuem efeitos diretos sobre os gastos, mas indiretos sobre o déficit, que, por sua vez, é influenciado pelos gastos e por forças econômicas exógenas. Segundo, as instituições orçamentárias não impactam diretamente os gastos, mas afetam os resultados fiscais de modo geral. Por fim, as variáveis normalmente utilizadas como explicativas, o tamanho do partido do presidente, o número de partidos, a disciplina partidária, a distância ideológica entre o presidente e os parlamentares e a polarização ideológica do sistema político não possuem efeitos separados; de fato, elas condicionam uma à outra em uma interação complexa que determina as chances de sucesso legislativo do presidente.

Para testar essas hipóteses, os autores focam no impacto do apoio políticos sobre dois indicadores de desempenho fiscal: déficit orçamentário e despesas governamentais. Os resultados são oriundos da análise de série temporal agrupadas de uma amostra relativamente pequena – Argentina, Brasil Chile, Equador, México, Uruguai e Venezuela; porém, com recortes temporais variados que culminaram em total de 111 observações. Como conclusão, Acosta e Coppedge (2001) afirmam que as instituições importam no desempenho fiscal, seja por meio do aumento dos déficits em anos eleitorais, seja pelo fato de medidas de controle de gastos tenderem a se associar à redução dos déficits. Ademais, evidências empíricas revelam que as despesas podem ser parcialmente explicadas pela interação entre instituições políticas, embora os autores ressaltem que tais hipóteses condicionais devem ser aprofundadas e aplicadas em outros casos.

Do mesmo modo, Amorim Neto e Borsani (2004) procuram identificar quais variáveis políticas determinam o nível de gasto público e equilíbrio primário, suas variáveis dependentes em dez países latino-americanos entre 1980 e 1998. Além dos fatores recorrentes na literatura como orientação ideológica do partido governista e ciclos eleitorais, os autores utilizam outras variáveis políticas e institucionais: força legislativa do presidente, estabilidade ministerial e grau de centralização das instituições orçamentárias. Como controle da heterogeneidade dos países da região, são utilizadas as mesmas variáveis socioeconômicas de Alesina *et al.* (1996), bem como taxa de desemprego.

Para estimar os efeitos das variáveis políticas no comportamento fiscal, aplica-se o método dos mínimos quadrados generalizados com dados de série temporal transversal agrupados (*pooled time-series cross-section*) com 132 observações. Embora concordem com a importância da análise interativa proposta por Acosta e Coppedge (2001), os autores salientam que a variável *poderes partidários do presidente* sofre de problemas conceituais e operacionais, o que os leva a propor novas medidas.

Como resultado, Amorim Neto e Borsani (2004) defendem que o presidente apoiado por um partido forte e com equipe estável de ministros e por outros partidos com postura ideológica mais de direita tem impacto negativo nos gastos públicos e efeito positivo no equilíbrio fiscal. E, ainda, o ciclo eleitoral deteriora o último. Conforme afirmam os autores abaixo:

Nós concluímos que as características políticas dos governos da América Latina têm influência significativa no comportamento fiscal dos governos. Nossos resultados sistematicamente corroboram as ideias clássicas que eleições causam deteriorações no desempenho fiscal e que a capacidade política dos governos permite melhor administração do gasto e do déficit público. Substantivamente, governos estáveis, inclinados ideologicamente para a direita e liderados por presidentes apoiados por fortes partidos são mais susceptíveis a reduzir a despesa pública e gerar equilíbrio fiscal. (p. 23).

Entretanto, os autores salientam que a área ainda é um terreno fértil para se analisar o relacionamento entre política e economia na América Latina, especialmente, pelo processo de transformação pelo qual passam regimes autoritários e de economia fechada e desenvolvimentista em direção a sistemas políticos mais democráticos e inseridos na economia internacional.

### **3.2 Um passo adiante: a alocação de recursos e a qualidade das políticas**

Observa-se, portanto, que as pesquisas supracitadas convergem na medida em que buscam nas características institucionais e nas dinâmicas do sistema político-eleitoral as explicações para o desempenho orçamentário. Além disso, os estudos se fundamentam em técnicas estatísticas sofisticadas que variam de acordo com a disponibilidade e o tratamento dos dados para determinar as razões do comportamento fiscal dos governos latino-americanos.

No entanto, as metodologias aplicadas nesses estudos comparados apresentam algumas limitações. Como a ênfase são as regras formais que pautam o relacionamento dos atores, e não as práticas efetivas que moldam o processo político, perde-se o foco com a realidade, pois as regras vigentes são operadas de forma estratégica, e não necessariamente tal como foi concebida, haja vista ser rotineiro que os atores ultrapassem suas prerrogativas formais ou não atuem da maneira como a legislação estabelece. Desse modo, tais metodologias não conseguem ajudar a compreender o porquê algumas estratégias reformistas obtiveram sucesso enquanto outras não (FILC; SCARTASCINI, 2004).

Argumenta-se que a mera aplicação de sugestões como procedimentos hierárquicos do orçamento, institucionalização das regras, estabelecimento de mecanismos de transparência, entre outros, não seria ponto de partida adequado a qualquer país, tendo em vista as possibilidades de sucesso em sua implementação. A razão de alguns fracassos nas reformas das regras fiscais e procedimentos orçamentários não é apenas das políticas adotadas, mas em alguns casos optou-se por implementar padrões que tiveram resultados positivos em outros países, desconsiderando as particularidades do processo político de cada sistema.

A aprovação de leis de responsabilidade fiscal ao fim dos anos 1990 na América Latina foi uma das mais populares recomendações para a mudança no panorama fiscal nas vias da sustentabilidade. Apesar de haver forte tendência para encontrar uma relação entre as regras de orçamento e as regras fiscais, a implementação e a execução de algumas dessas regras ou tem sido difícil ou ainda não afetaram os déficits como se esperava. A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um sucesso apenas em alguns dos países, como no Brasil. No caso argentino, por exemplo, não houve melhoria do equilíbrio fiscal. A Ley de Solvencia Fiscal foi introduzida em 1999, mas logo foi modificada em 2001, permitindo déficits maiores e ampliando em dois anos o tempo para definir um orçamento equilibrado. O déficit observado em 2000 foi mais de duas vezes o déficit permitido pela lei original. Em 2001, foi quase 50% maior do que os novos limites e mais de seis vezes maior do que os previstos na lei original.

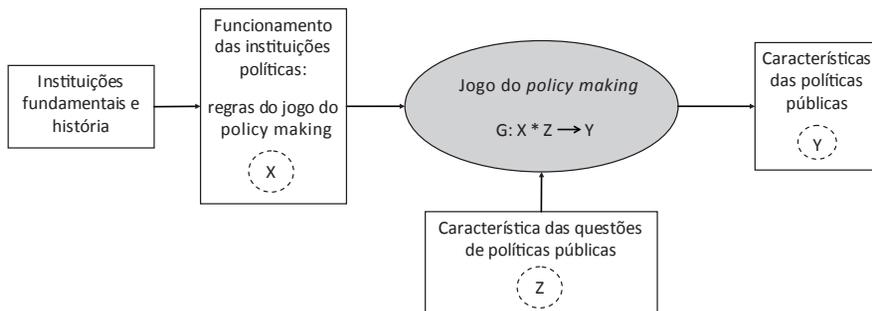
Nota-se que prevalece a atenção nos resultados ligados à sustentabilidade fiscal, negligenciando outras dimensões relevantes, como a representatividade e a eficiência das políticas públicas. Essa linha de pesquisa comparativa não se aprofunda nos contextos institucionais específicos nos quais são criados os incentivos e as restrições que pautam a atuação dos atores políticos. Quaisquer propostas oriundas das sugestões dessas pesquisas não levaram em conta as características específicas dos países, sobretudo, de seus processos de decisão política, em que as regras e os procedimentos deveriam ser aplicados.

Para a compreensão do processo orçamentário, é importante entender as ações dos tomadores de decisões alocativas de acordo com os incentivos e os constrangimentos moldados pelas instituições políticas de cada país. Portanto, os estudos com vista a entender esse processo e a implementação bem-sucedida das recomendações não devem considerar apenas a existência ou não de instituições formais. É necessário também atentar para os incentivos dos gestores em cumprir as regras do jogo, bem como para o processo de tomada de decisão que garanta e incorpore nas práticas políticas a aceitação e o cumprimento das regras e procedimentos.

Dessa forma, buscou-se mover o foco apenas nos resultados fiscais e incorporar de maneira mais sistemática os aspectos inerentes ao funcionamento do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Nessa nova estratégia de pesquisas, destaca-se o Policy Making Process (PMP) ou Modelo de Cooperação Intertemporal, desenvolvido por Spiller e Tommasi (2007).

O modelo defende análise baseada em três estágios. O primeiro pressupõe o detalhamento do modo de funcionamento das instituições políticas e do processo de formulação das políticas públicas de um país; ambas estão estritamente correlacionados. Em seguida, devem ser descritas as características das políticas, salientando suas especificidades. Em outras palavras, o entendimento de uma política pública como a educação possui características – atores, incentivos etc. – bastante diversas da regulação, por exemplo. E, finalmente, é importante que haja conexão na abordagem entre as instituições políticas e a história com o processo de formulação das políticas públicas. Logicamente, uma compreensão dos fatores históricos que condicionaram a configuração atual do processo político é essencial para o entendimento do comportamento dos atores envolvidos. Com efeito, a figura 1 apresenta a estrutura do modelo, englobando os três estágios mencionados.

FIGURA 1  
Abordagem intertemporal do PMP



O PMP contrapõe a concepção de política pública como processo estático e previsível. Ao contrário, a política pública é na verdade um acordo ou transação implícito ou explícito entre decisores, em momentos contratuais e em um jogo real e contínuo da negociação de políticas. Na figura 1, esse jogo ocorre no momento  $G$ , em que objetos que estão sendo negociados, isto é, as características específicas de políticas públicas ( $Z$ ) interagem com as regras do jogo políticos ( $X$ ). Este último é condicionado pelas características institucionais básicas de natureza histórica e constitucional.

A partir da figura 1, é possível compreender um processo intertemporal, no qual resultam as características ou as qualidades das políticas públicas, isto é, a variável dependente do modelo ( $Y$ ). Spiller e Tommasi (*op. cit.*) detalham essas características do seguinte modo: uma política pública de qualidade reflete estabilidade, adaptabilidade, qualidade de implementação e execução (*enforcement*), coerência e coordenação, qualidades relacionadas ao investimento e capacidades e ainda eficiência e foco no interesse público.

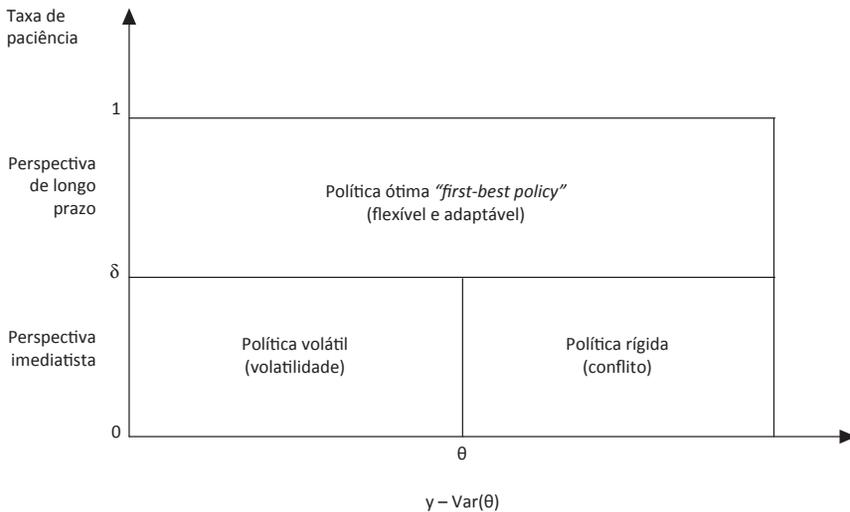
Logo, observa-se que a análise das políticas públicas é resultante de um processo incessante de negociações que pode repercutir em resultados distintos, de acordo com aspectos institucionais, históricos, do que está sendo negociado, dos atores envolvidos e assim por diante. No entanto, um fator central para analisar a formulação das políticas públicas é a compreensão do ambiente no qual essas transações estão sendo realizadas, haja vista que, dependendo de sua configuração, ela terá impacto direto na qualidade das políticas públicas.

Portanto, no momento  $G$ , se o ambiente de negociação for propenso à cooperação entre os atores, o resultado das políticas públicas tenderá a ser mais eficiente ou de melhor qualidade. Por isso, o modelo enfatiza a importância da análise do ambiente institucional para mensurar o custo transacional da formulação das políticas públicas. Nesse sentido, o ambiente no qual a cooperação é mais provável, segundo o PMP, requer pequena quantidade de atores-chave, mas com fortes ligações intertemporais, transparência e boa tecnologia de delegação e execução, bem como incentivos para que a não cooperação no curto prazo seja baixa.

Com efeito, é possível perceber a existência de tipos diferenciados de políticas, ilustradas na figura 2. A primeira, política ótima, ocorre em um ambiente propício à cooperação cuja autoimposição de acordos políticos é plausível, as políticas serão flexíveis o suficiente para acomodar mudanças na realidade econômica e social e não serão sujeitos ao oportunismo político. Assim, quanto maior for a perspectiva de longo prazo nos momentos contratuais, mais provável será a vigência de políticas adaptáveis a choques econômicos e de boa qualidade.

Por outro lado, se o ambiente de transação se posicionar na parte inferior do diagrama, isto é, perspectiva imediatista, a tendência é a política ter baixa capacidade de impor trocas políticas intertemporais com reflexos negativos nas características das políticas públicas. Nesse caso, elas podem ser de duas formas: políticas muito voláteis, que mudam constantemente de acordo com ondas políticas e ocorrem quando os choques econômicos sobrepõem o conflito de interesses; ou políticas muito rígidas, que são incapazes de se ajustarem diante das mudanças circunstanciais, quando os conflitos de interesse ou grau de polarização na sociedade são mais altos que a volatilidade do ambiente econômico.

FIGURA 2  
Determinantes da cooperação política intertemporal



Obs.:  $y$  representa o grau de polarização na sociedade ou a intensidade do conflito de interesses (variável política);  $\text{Var}(\theta)$  representa a incerteza com relação ao ambiente, dada a probabilidade de ocorrência de choques (variável aleatória, de conteúdo político-econômico).

As variáveis do modelo são diversas e com diferentes graus de importância de acordo com o sistema político, como as elencadas a seguir por Filc e Scartascini (2004):

Como as principais características de cada país são determinadas, por sua vez, pela história do país e das instituições, fatores como o regime político, o sistema eleitoral, a organização do Congresso e dos partidos políticos, o caráter federal ou unitário do governo, o prazo limite da reeleição, a existência de poder judicial independente e competente e funcionários públicos, entre outros, ajudam a explicar a probabilidade de cooperação e, conseqüentemente, alcançar um nível de despesas públicas representativas, sustentável e eficiente. (p. 13).

A partir desse instrumental metodológico, diversas pesquisas foram desenvolvidas nos países da América Latina (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009). A seguir, traçamos os principais resultados da avaliação do processo orçamentário de alguns países, buscando verificar como a análise do ambiente de negociação entre os atores envolvidos é importante na percepção dos incentivos – ou desincentivos – ao equilíbrio e à efetividade da alocação de recursos. Serão percebidas várias semelhanças entre os países, bem como diferenças interessantes que repercutem diretamente no delicado equilíbrio entre a eficiência alocativa e a sustentabilidade fiscal – ver, por exemplo, o efeito da rigidez orçamentária entre os países. Outro traço que emerge das análises seguintes é o desafio de fazer as instituições se firmarem definitivamente na vida política dos países, de forma a constringer processos individualmente dirigidos pelos presidentes da República. A seleção dos estudos de caso descritos a seguir se pautou na heterogeneidade geográfica, política e institucional dos países da região.

### 3.2.1 Argentina

Abuelafia *et al.* (2005) traçam um quadro da experiência argentina bastante favorável ao presidente, principal ator no processo orçamentário, que busca maximizar seus objetivos, entre eles: reeleição, manutenção de opinião pública positiva e capacidade de mobilizar recursos privilegiados a suas bases eleitorais.

No entanto, o presidente está sujeito a uma série de restrições como a rigidez do orçamento e das regras fiscais, acordos com instituições financeiras internacionais e choques macroeconômicos. Esses fatores influenciam a política orçamentária na medida em que exigem mudanças no nível e na composição dos gastos e, principalmente, demandam processos de negociação como outros atores – governadores provinciais, deputados e grupos de interesse.

Enquanto se pressupõe que a força relativa do Executivo *vis-à-vis* o Congresso no processo orçamentário deve contribuir para a disciplina fiscal, o caso Argentino apresenta característica específica: as negociações relevantes não acontecem no Congresso. Abuelafia *et al.* (*op. cit.*) destacam que a arena privilegiada é a informal, na qual as transações são conduzidas por presidente e governadores e, posteriormente, incorporadas ao orçamento, tornando-o excessivamente rígido e ineficiente na alocação de recursos. Tal aspecto ajuda a explicar a impossibilidade de acúmulo de superávit no orçamento e a impossibilidade de atenuar os impactos da crise de 2001.

Além da rigidez, a discricionariedade do Executivo e a alta rotatividade ministerial dificultam a execução das despesas públicas de forma eficiente, as quais, em muitos casos, apresentam forte viés particularista. Outro conjunto de problemas subjacentes ao funcionamento efetivo do processo orçamentário decorre

da falta de um compromisso político para fazer cumprir os procedimentos e os regulamentos existentes. Por exemplo, muitas deficiências relativas à discricionariedade do Executivo poderiam ser limitadas, se as previsões de receita não fossem utilizadas de forma estratégica pelo Executivo para fins eleitorais.

Assim, no contexto de ambiente ambíguo, há alta probabilidade de que até mesmo as regras e os regulamentos mais importantes possam ser alterados, limitados ou ignorados. Comportamentos não cooperativos prevalecem, pois os atores desenvolvem estratégias de curto prazo já prevenindo eventuais mudanças *ex post* da regulamentação. Este tipo de interação estratégica implica a criação de círculos viciosos enraizados que são muito difíceis de remover.

Embora a conversão para os padrões internacionais em termos de capacitação e fortalecimento institucional pareça ser a estratégia mais lógica, somente após a elaboração de diagnóstico mais aprofundado será possível elaborar propostas de melhoria dos mecanismos institucionais razoáveis e exequíveis. No entanto, na ausência de compromisso democrático que implique aplicar a regra e a reversão de incentivos negativos para o desenvolvimento institucional descrito anteriormente, quase toda recomendação política parecerá inócua.

### 3.2.2 Brasil

Observa-se que, no quadro geral do processo orçamentário brasileiro, as instituições políticas incentivam o equilíbrio. No entanto, a maneira pela qual este processo alcançou tal característica deve ser compreendida à luz de seu desenvolvimento histórico, o qual indica uma série de aspectos que emergiu e que ainda persiste, tal como sua elevada rigidez orçamentária (ALSTON *et al.*, 2005).

Desse modo, o ponto de partida da análise é a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que criou um processo orçamentário altamente descentralizado e rígido; portanto, um orçamento com poucos incentivos e muitos obstáculos para a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio. A partir desse ponto até a situação atual, houve sequência persistente e gradual de mudanças impulsionadas pelo forte poder presidencial de agenda, pelo processo de recentralização das fontes de financiamento fiscal e pela moldagem do jogo do orçamento.

Relativamente à recentralização, é importante salientar que esse processo ganhou impulso com a crise fiscal das unidades subnacionais (estados e grandes municípios) a partir da estabilização econômica. Grande volume de dívidas foi assumido pela União que, por sua vez, elaborou importante processo de garantias de receitas e de transferências desses entes federativos, de modo a evitar novas possibilidades de desequilíbrio fiscal.

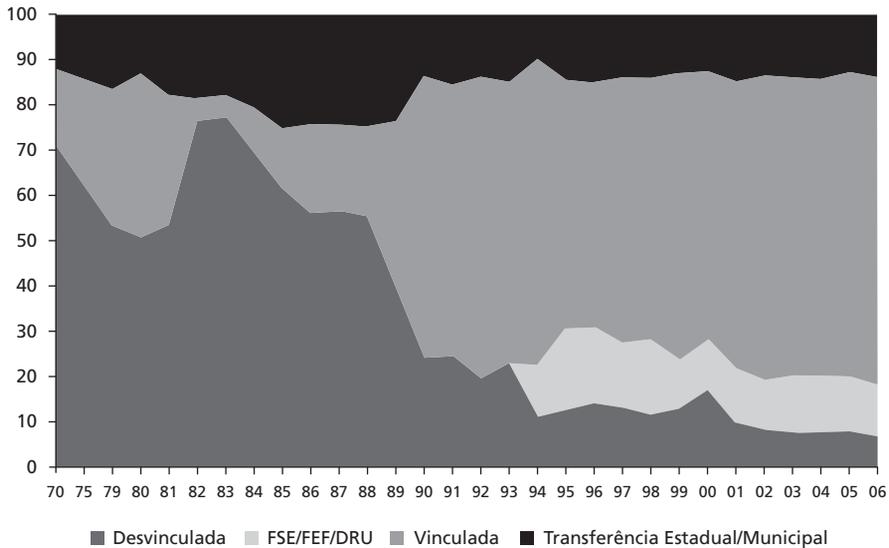
Da mesma forma, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal também contribuiu para a sustentabilidade fiscal, haja vista que, na essência, significou mais um instrumento do Executivo para restringir o comportamento das unidades subnacionais. Para que surgisse a LRF, foram imprescindíveis, além do ambiente de fragilidade fiscal dos estados e dos municípios, as prerrogativas presidenciais sobre o controle da agenda legislativa e sua capacidade de usar critérios próprios na execução do orçamento.

Apesar de o partido do presidente não possuir a maioria no Congresso, principalmente, em função da fragmentação do sistema partidário e do voto proporcional de lista aberta, o Executivo consegue sempre se impor nas negociações do orçamento, devido a sua prerrogativa de gerenciar os gastos, resultando assim em um controle razoável das finanças do país. Em contrapartida, os parlamentares facilitam a barganha em troca da execução de suas emendas, o que no fim das contas tem demonstrado ser um custo baixo para o Executivo.

Isso não significa que os presidentes brasileiros têm total controle sobre suas preferências alocativas. Ainda persistem vários elementos que se mostraram incapazes de ser alterados. Em particular, a extrema rigidez do orçamento verificada por meio das vinculações das receitas, o que condiciona a implementação de políticas. Essa rigidez foi projetada com a finalidade de constringer intertemporalmente o Poder Executivo, de forma a evitar oportunismo e prover acordos críveis na aplicação mandatória de recursos voltados para a seguridade social (saúde, assistência e previdência).

É verdade que essas restrições foram relaxadas por meio da criação de fundo especial, inicialmente implementado com a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE) e, atualmente, denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU tem oferecido ao Executivo alguma flexibilidade sobre as receitas e as despesas anteriormente previstas. No entanto, grande proporção do orçamento mantém-se atrelada a determinados gastos, limitando severamente as escolhas presidenciais.

GRÁFICO 1  
**Vinculação de receitas da União**  
 (Em %)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG).

O processo pelo qual os presidentes tentam alterar essas regras por meio de seus poderes institucionais é claramente um jogo em andamento. Como é cada vez mais restritiva a alocação orçamentária, torna-se natural esperar que novas tentativas para tornar o orçamento mais flexível sejam esperadas. A própria DRU, por ser um mecanismo constitucional com prazo de validade, está sujeita a uma nova rodada de negociação política para mantê-la por mais algum tempo.

### 3.2.3 Equador

Equador oferece interessante estudo de caso para analisar o impacto das principais reformas políticas e econômicas sobre o processo orçamentário, bem como dos resultados acerca das políticas públicas. De acordo com a pesquisa de Acosta, Alborno e Araujo (2007), o conjunto de reformas constitucionais aprovadas em 1998 e outras reformas políticas adotadas em anos anteriores (1996-1998) ofereceram aos atores políticos que interagem no orçamento conjunto de incentivos contraditórios no que tange à cooperação.

Por um lado, os legisladores foram incentivados a ser mais receptivos e responsáveis aos seus eleitores, tendo em vista a mudança da política de orçamento do nacional para a esfera local. Por outro lado, há deliberado esforço do Executivo para enfraquecer e minar a influência do Congresso em o processo

orçamentário desde 1995. Embora os políticos tornem-se mais “responsáveis” perante seus eleitores, eles gradualmente perdem o acesso a dotações orçamentais e outros meios legais para prestigiar seu eleitorado. Paralelamente, houve fortalecimento gradual dos governos locais por meio da maior alocação constitucional de recursos (vinculação de 15% dos gastos do governo), além da adoção de outras reformas jurídicas e técnicas, como a Ley Orgánica Municipal de Regimen, que lhes deram maior autonomia relativamente ao governo central e crescente influência no processo de tomada de decisão orçamentária.

Por outro lado, tal como ocorre no Brasil, houve restrição maior ao Congresso na condução do processo orçamentário. O Executivo foi favorecido com maior poder sobre formulação e execução e com a proibição da participação dos legisladores nas negociações de transferências orçamentais às províncias. No que concerne à sustentabilidade, essa fórmula contribuiu para um processo orçamentário bem-sucedido. Entretanto, o orçamento tornou-se menos eficiente, induzindo número mais elevado de realocações de recursos durante a fase de aprovação.

A dolarização e a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal limitaram significativamente a escolha de instrumentos de política fiscal disponíveis para os governos. Dolarização imposta, de fato, implica proibição de emissão monetária. Ao eliminar o papel da autoridade monetária com a dolarização, também contribuiu para a mudança escolhas de políticas para a arena legislativa, em que a mudança política tem sido tradicionalmente mais lenta. Ao mesmo tempo, um aumento dos preços internacionais do petróleo – e, portanto, um aumento nas receitas do petróleo – também contribuiu para a rigidez do orçamento, na medida em que essa elevação das receitas acabou vinculada a gastos específicos. Em contrapartida, a dolarização contribuiu para maior sustentabilidade e eficiência da alocação orçamentária, especialmente durante a fase de execução. Novamente, esses dois efeitos devem ser considerados no contexto de aumento dos preços do petróleo e de crescimento econômico moderado.

O segundo elemento que merece análise mais aprofundada é a alta dependência da economia em relação às receitas do petróleo. Durante os períodos de preços baixos da *commodity*, as receitas escassas têm impacto negativo no desempenho fiscal, algo que as receitas não petrolíferas não podem compensar. Durante os períodos de alta, as receitas do petróleo criaram incentivos para a elevação de gastos fiscais. O maior poder de definição de agenda do presidente em questões orçamentais, que é geralmente considerado fator que contribuiria para disciplina fiscal, torna-se um passivo, pois há vários incentivos para investir o dinheiro do petróleo na obtenção de ganhos políticos. Em um contexto de regras orçamentárias rígidas e significativa vinculação, as receitas do petróleo aumentam a restrição do orçamento e reduzem os incentivos políticos para a disciplina fiscal.

Um exemplo claro deste equilíbrio instável foi a curta duração da Lei de Responsabilidade Fiscal projetada para impedir que os aumentos nas receitas de petróleo se transformassem em expansão da despesa. Tal lei foi aprovada em 2002, em um período em que havia expectativas de que a produção e a receita do petróleo aumentassem. Além disso, os efeitos da crise econômica 1999 ainda estavam bem presentes na memória de congressistas e do público em geral. Neste contexto, foi possível que o governo construísse um acordo em torno de um conjunto de princípios de responsabilidade fiscal e encontrasse apoio suficiente no Congresso. Em 2005, a realidade internacional do petróleo mudou dramaticamente, o que culminou em profundas alterações nos princípios básicos da lei, capitaneadas pela oposição e pela opinião pública (ACOSTA; ALBORNOZ; ARAUJO, 2007).

A história da LRF ilustra como as mudanças nas prioridades políticas continuam vulneráveis aos incentivos de curto prazo, especialmente vinculados ao processo eleitoral. No momento da aprovação da lei, os atores políticos se protegeram, postergando os efeitos legais para o momento seguinte as eleições. Por seu turno, os que assumiram os mandatos não se submeteram às novas regras e, aproveitando um contexto internacional desfavorável, mudaram-nas decisivamente. A falta da estabilidade das regras ao longo do tempo corrobora o argumento de que o aparentemente saudável processo orçamentário é politicamente insustentável.

O efeito das reformas implementadas indica que o orçamento atual é mais sustentável e eficiente, embora pouco representativo e adaptável às necessidades de mudança. Em outras palavras, as reformas políticas e econômicas foram importantes na direção de uma maior governança do processo orçamentário, mas à custa da marginalização dos atores políticos importantes, como os membros do Congresso Nacional. Assim, o orçamento resultante da atual configuração institucional está fora de um caminho de equilíbrio e, por isso, não são sustentáveis no longo prazo. Um observador mais atento desvenda que esta dinâmica não gera incentivos para que os atores estabeleçam acordos críveis de longo prazo, uma vez que existem fortes assimetrias entre os poderes Legislativo e Executivo.

### 3.2.4 Peru

O sistema político peruano é fortemente marcado pelo poder presidencial. Carranza, Chávez e Valderrama (2007) mostram com bastante clareza a preponderância do Executivo e da figura do presidente em particular na determinação da agenda e da tomada de decisões em várias etapas do processo orçamentário.

A classe política talvez tenha delegado ao Executivo tamanha discricionariedade, tendo em mente a elevada necessidade de governabilidade em um país com um sistema partidário bastante fragmentado e em que os resultados das regras eleitorais vigentes podem levar a governos com minoria no Congresso. Mas, ao

mesmo tempo, essa política de alta discricionariedade incentiva o uso oportunista do orçamento pelo Executivo, algo que fica mais acentuado pela alta rotatividade de autoridades políticas e, portanto, pelo incentivo em mostrar resultados atraentes de curto prazo. Também se percebe a presença ainda fraca de uma burocracia tecnicamente competente e bem estruturada, que poderia funcionar como elemento mitigador da rotatividade política e de continuidade de políticas de Estado.

A esse respeito, o presidente tem claro interesse de se apresentar competente ao tentar cumprir suas promessas de campanha, fazendo o possível para manter o apoio da população. Carranza, Chávez e Valderrama (*op. cit.*) consideram fracas as instituições políticas peruanas, implicando incentivo maior pela busca de apoio popular não só para tentar manter seu partido em postos-chave das sucessivas administrações, mas também para permanecer no poder até o fim de seu mandato. Esse conjunto de aspectos geralmente traz forte pressão para aumentar a despesa pública e o montante do orçamento. A característica da gestão fiscal é marcadamente pró-cíclica.

Também no caso peruano, a maximização dos objetivos do presidente esbarra em uma série de restrições econômico-financeiras e institucionais. Depois da crise dos anos 1980, estabeleceu-se uma consciência bastante generalizada da importância de manter a disciplina fiscal, repercutindo também nas ações do presidente, que tem a percepção da necessidade de evitar grandes déficits, já que estes aumentam a probabilidade de uma crise. Assim, dado o poder discricionário forte do Executivo, foram introduzidos contrapesos institucionais para limitar a elevada flexibilidade no processo orçamentário. Em particular, mecanismos que aumentaram a transparência do sistema, evitando excessos na manipulação da opinião pública e outras partes interessadas; mais hierarquia e autonomia ao Ministério da Economia e Finanças, tendo em vista ser a instituição responsável pelo equilíbrio fiscal; uso de constrangimentos externos, tais como a proibição de financiamento do setor público pelo banco central, o monitoramento de programas sob parâmetros predefinidos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e as regras de disciplina fiscal introduzidas com a aprovação de uma lei de responsabilidade fiscal.

A despeito desses mecanismos, Carranza, Chávez e Valderrama (*op. cit.*) destacam que ainda existe tendência de o presidente tirar proveito de ganhos de curto prazo oportunista, com a anuência do Congresso. Esses benefícios incluem o aproveitamento da elevação das receitas em tempos de prosperidade e crescimento, atrasando o impacto das políticas para expandir os gastos no período pré-eleitoral e elevando os compromissos que são contabilizadas em exercícios futuros – trazendo maior rigidez no orçamento futuro. O exemplo típico desse desvio foi a não obediência aos parâmetros estabelecidos pela LRF. Mesmo levando-se

em consideração que a presença de uma regra formal serviu para fazer visíveis desvios ou limitando abusos na política fiscal, o sistema político peruano insiste em não seguir os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já no ano seguinte ao da introdução da lei, houve falhas no alcance da meta de déficit. Não obstante, o Congresso aceitou o pedido do Executivo para renunciar novamente ao limite do déficit em 2001 e 2002. No início de 2003, o Executivo solicitou e obteve do Congresso uma dispensa da meta de aumento da despesa, fato que se repetiu nos três anos seguintes. Assim, depois de 2000, a lei foi apenas formalmente aprovada, pois, na prática, o Congresso sistematicamente aprovou o pedido de renúncia de metas, usando abusivamente da prerrogativa de exceção. Conclusão: a classe política não consegue assumir compromissos críveis de sustentabilidade fiscal, bem como não há *enforcement* da legislação.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de relativamente recente, o campo de estudo é, sem dúvida, um terreno fértil para aqueles que almejam compreender o efetivo funcionamento da política orçamentária dos países latino-americanos, avançando em relação à perspectiva limitante pautada na pura contabilidade nacional. A adição de variáveis políticas e institucionais aos modelos explicativos visa sofisticar o entendimento dos resultados econômicos dessas nações, contribuindo assim com explicação mais contextualizada e precisa. A questão tornou-se ainda mais relevante, em especial na região, devido ao amplo processo de democratização e de globalização que transformaram os governos nacionais nessas últimas duas décadas.

O artigo se propôs a analisar diferentes vertentes e seus métodos que abordam essa relação específica da economia política aplicada à América Latina. Com efeito, constatou-se uma literatura diversificada e em boa medida inovadora que se dedica a desenvolver e debater sobre as melhores explicações para o fenômeno estudado, ou seja, a postura dos países no que tange à gestão do orçamento e da política fiscal. Para tanto, todas elas, em graus distintos, bebem na fonte da perspectiva neoinstitucionalista, mesmo que suas conclusões respondam a diferentes questões e objetivos de pesquisa.

Os comparativistas inovam ao elaborar variáveis compostas e tipologias que, em boa medida, contribuem tanto na explicação quanto na diferenciação dos desempenhos dos governos. Se, por um lado, criam condições para se comparar países tão heterogêneos e, assim, possibilitam alcance maior de generalização das inferências, por outro, não apresentam subsídios para responder o porquê certos países obtiveram êxito na implementação de processos reformistas que em diferentes graus tenderam à disciplina fiscal, enquanto em outros tais mudanças foram inócuas. Com efeito, os estudos de casos focados, embora limitados na

capacidade de generalizar seus resultados para os demais países, ao desenvolver análises mais detalhadas, incluindo não apenas as regras formais como também aspectos históricos e instituições informais, para traçar um entendimento dos resultados econômicos surgem como excelente estratégia metodológica que enfatiza esse questionamento.

Ambas as abordagens apresentam limitações e, principalmente, potencialidades nessa árdua tarefa de explicar o complexo relacionamento entre a política e a economia. Nota-se, contudo, que a presença do *trade-off* natural entre generalização e aprofundamento de cada caso demonstra a característica complementar em que a linha de pesquisa se desenvolveu.

Esses estudos apresentam robustas ferramentas analíticas na medida em que exercem duas funções não excludentes: uma positiva e outra normativa (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003). A primeira contribui com vista a ampliar o conhecimento de como as instituições afetam o comportamento político e os resultados das políticas. Com base nesse conhecimento, é possível formular proposições de ordem normativa para aperfeiçoar instituições e, assim, criar incentivos favoráveis ao comportamento desejado tanto em processos de reforma quanto de implementação de políticas. Nesse contexto, uma proposta de agenda futura de investigação seria o aprofundamento da análise das transformações institucionais tanto das regras que regem o orçamento quanto do sistema político e seus eventuais efeitos sobre o aperfeiçoamento do desempenho fiscal e do processo orçamentário.

Por fim, vale ressaltar que a academia e os organismos multilaterais, financiadores de boa parte desses estudos, tenham abdicado da visão simplista predominante nas décadas de 1980 e 1990, que pregavam medidas do tipo *one fits all*, ou seja, conjunto de receitas padrões para a modernização dos países latino-americanos. Ao contrário, esse campo de estudo demonstra que as propostas de reformas devem sempre considerar as particularidades da matriz institucional do sistema político, a sua dependência da trajetória e, principalmente, que as transformações não ocorrem do dia para a noite, mas sim de forma gradual e incremental, conforme preconizado pelo neoinstitucionalismo.

## REFERÊNCIAS

- ABUELAFIA, E. *et al.* **Who decides on Public Expenditures?** A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina. Inter-American Development Bank, 2005.
- ACOSTA, M. A.; ALBORNOZ, V.; ARAUJO, M. C. **The political economy of the budget process:** the case of Ecuador. Inter-American Development Bank, 2007.

ACOSTA, M. A.; COPPEDGE, M. Political determinants of fiscal discipline in Latin America, 1979-1998. *In: XXIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, Washington, DC, September 5-8<sup>th</sup> 2001.

ALESINA, A. *et al.* **Budget institutions and fiscal performance in Latin America**. Office of the Chief Economist. Inter-American Development Bank, 1996 (Working Paper Series, n. 394).

ALSTON, L. *et al.* **Who decides on Public Expenditures?** A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2005.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AMORIM NETO, O.; BORSANI, H. 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.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Dívida externa: crise e soluções**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Revista Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-24, 1991.

CÁRDENAS, M.; MEJÍA, C.; OLIVERA, M. **La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia**. Inter-American Development Bank, 2007.

CARRANZA, L.; CHÁVEZ, F. J.; VALDERRAMA, J. **La economía política del proceso presupuestal: el caso Peruano**. Inter-American Development Bank, 2007.

CURRISTINE, T.; BAS, M. Budgeting in Latin America: results of the 2006 OECD Survey. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 1, 2007.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, p. 123-145, 2003.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. **Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department**. Research Department 10<sup>th</sup> Year Anniversary Conference. Office of Evaluation and Oversight. Inter-American Development Bank, 2004.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALLERBERG, M.; MARIER, P. Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean countries. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 3, p. 571-587, 2004.

HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. **Who Decides the Budget?** Cambridge: Harvard University Press, 2009.

HALLERBERG, M.; VON HAGEN, J. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union, 1997 (NBER Working Paper, n. 6341).

IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

\_\_\_\_\_. Institutional constraints on policy. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 557-571.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Rules and the institutionalization of action, rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989. p. 21-38.

NORTH, D. **Institutions, institutional, change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Understanding the process of economic change**. Princeton: University Press, 2005.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the IAD framework. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

PETERS, G. **Institutional theory in political science**: the “new institutionalism”. London; New York: Continuum, 1999.

PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2005.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: PETER, B. E. **Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol**: bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, T.; PIERSON, P. Historical institutionalism in contemporary political science. *In*: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (Ed.). **Political science**: state of the discipline. Nova York: W. W. Norton. V., 2002.

SPILLER, P.; TOMMASI, M. **The institutional foundations of public policy**: the case of Argentina. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STEIN, E., TALVI, E.; GRISANTI, A. **Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience.** National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass., 1998 (NBER Working Paper, n. 6358).

THELEN, K. Historical institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in Comparative Politics. *In*: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

TOYOSHIMA, S. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 95-112, 1999.

WEAVER, K.; ROCKMAN, B. (Ed.). **Do institutions matter?** Washington: Brookings Institution, 1993.

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPOL, T. **The politics of social policy in the United States.** Princeton University, Princeton, 1998.

Originais submetidos em abril de 2011. Última versão recebida em setembro de 2011. Aprovado em outubro de 2011.

