**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GABRIEL BENTO MADEIRA

**TRANSPARÊNCIA EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS: O PAPEL DA OPOSIÇÃO
E DA COALIZÃO GOVERNATIVA**

São Paulo

2015

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**TRANSPARÊNCIA EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS: O PAPEL DA OPOSIÇÃO
E DA COALIZÃO GOVERNATIVA**

Gabriel Bento Madeira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Departamento de Ciência Política da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, como requisito parcial para
obtenção de título de Mestre em Ciência Política

Orientadora: Profa. Dra. Lorena Guadalupe Barberia

São Paulo

2015

NOME: Madeira, Gabriel Bento.

TÍTULO: Transparência em Países Democráticos: O Papel da Oposição e da Coalizão Governativa.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciência Política

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	_____
Assinatura:	_____

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	_____
Assinatura:	_____

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	_____
Assinatura:	_____

RESUMO

Esta dissertação visa contribuir com uma agenda específica na Ciência Política, a saber, a questão da transparência de dados econômicos e sociais. Apesar da importância que tem sido dada ao tema, são poucos os estudos que analisam os determinantes políticos da transparência. Quando o fazem, utilizam medidas de democracia e variáveis socioeconômicas em sua explicação. Nosso texto vai além disso e identifica que a variação no nível de transparência pode ser explicada por variáveis institucionais e de competição política, vale dizer, o tipo de forma de governo e força da oposição em países democráticos, em um primeiro momento, e a consolidação democrática na sobre as novas democracias da América Latina em sequência. A nossa análise se debruça sobre uma amostra de 78 países de 1980 a 2007 e evidencia efeitos significativos de nossas variáveis explicativas.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência; Competição; Oposição; Coalizão.

ABSTRACT

This thesis aims to contribute to a specific agenda in political science, namely the issue of transparency of economic and social data. Despite the importance that has been given to this issue, there are few studies that examine the political determinants of transparency. When they do, they are using measures of democracy and socioeconomic variables in their explanation. Our text goes beyond this and identifies that change in the level of transparency can be explained by institutional variables and political competition, that is, the kind of form of government and opposition forces in democratic countries, at first, and the consolidation democratic in on the new democracies in Latin America in sequence. Our analysis focuses on a sample of 78 countries from 1980 to 2007 and evidence significant effects of our explanatory variables.

KEYWORDS: Transparency; Competition; Opposition; Coalition.

*Ao Senhor que me fez ler a política e a ciência como vocações,
com isso pude escolher a última com convicção.
Me fez ler ainda o brasão da PUC-SP – sapientia et augebitur scientia – e o da USP –
scientia vinces – e, por isso, também escolhi o último.*

*Para meu pais,
Para a Bia,
Para nós dois.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho encontra-se endividado com um vasto conjunto de pessoas, cuja colaboração foi decisiva de várias maneiras.

A ideia de fundo desta dissertação me foi inculcado por um pré-conceito a favor da divisão de poderes como o “melhor dos mundos” (ou “menos pior”) e uma admiração pela área de Política Comparada. Ao longo de minha graduação na PUC-SP os cursos oferecidos pelos professores Edison Nunes e Vitor Marchetti foram fundamentais para fortalecer tais concepções. A dedicação, a atenção e o respeito que dispenderam a um aluno curioso foi muito importante. Mas me ensinaram também que não bastava crer e gostar, eu precisava compreender e a melhor maneira para isso seria fazendo pesquisa empírica. Para tanto, a chegada a universidade do Professor Rafael de Paula Santos Cortez, meu primeiro orientador, foi a melhor ocasião possível para me dedicar a pesquisa acadêmica. Sem sua orientação o caminho teria sido muito mais difícil.

Durante o mestrado tive a sorte de escolher disciplinas excelentes e de fundamental importância para minha formação, por isso minha gratidão é também com os professores Timothy Power, Fernando Limongi, Antônio Sérgio Carvalho Rocha, Guy Whiteen e Lorena Barberia na USP; Ciro Biderman, George Avelino e Lucas Gonzáles, através do convênio com a FGV-SP.

Na banca de qualificação, os professores Fernando Limongi e Glauco Peres da Silva deram importantes sugestões que, na medida do possível, tentei incorporar no texto final. Também ofereceram valiosos comentários a versões anteriores do texto os demais membros do grupo de orientandos da Professora Lorena: Danilo Barboza, Natália Moreira e Radamés Marques.

Agradeço também aos colegas no Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NUPPs-USP), que, sob a coordenação do Professor José Álvaro Moisés, me proporcionaram mais ajuda do que eu precisava e merecia. Lucas Mingardi, Sérgio Simoni Jr., Fabrício Vasselai, Zé Veríssimo, Emmanuel Nunes de Oliveira Jr., Gabriela de Oliveira e Adrián Albala, além de companhia muito agradável, estiveram sempre prontos para leituras atentas e/ou comentários pertinentes sobre meus trabalhos de curso.

O convite recente, de colegas do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais da USP (NECI-USP), para a leitura cuidadosa de livros de referência dos Estudos Legislativos em um grupo de estudos contribui bastante para repensar algumas partes do texto.

Finalmente – que a última é a primeira em importância – à Professora Lorena Barberia, pelo que me ensinou, pelo apoio no período mais difícil desta empreitada, pela paciência e profissionalismo em seu esforço nestes dois anos. Este trabalho está, certamente, aquém de sua orientação.

Essa dissertação só foi possível devido a uma bolsa oferecida pela Capes.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. REVISÃO DE LITERATURA	16
3. TEORIA	22
4. DESENHO DE PESQUISA E DADOS	35
a) Método e Modelos.....	40
b) Variáveis de controle.....	42
c) Dados.....	44
5. RESULTADOS GERAIS	47
6. RESULTADOS PARA A AMÉRICA LATINA	52
7. CONCLUSÕES.....	55
8. REFERÊNCIAS	58
9. Apêndice A. Países incorporados na amostra.	63
10. APÊNDICE B. VARIÁVEIS UTILIZADAS INDICE HRV DE TRANSPARÊNCIA.	64

1. INTRODUÇÃO

Vários estudos têm afirmado que transparência é um fator que ajuda a inibir a corrupção, impedir os déficits orçamentários e melhorar os resultados econômicos e sociais de um país. No entanto, a maior parte deles tem uma visão normativa sobre como os países "devem ser" transparentes. A ênfase sobre o assunto foi (e talvez ainda seja) reforçada por instituições financeiras internacionais, como condição para que países recebam empréstimos e ajuda externa. Desta forma, governos são estimulados a incentivar a transparência, pois é uma maneira através da qual as agências internacionais podem monitorar e controlar se os Estados que receberam ajuda estão de fato implementando o típico receituário das reformas de mercado (Chang, 2002)¹.

Poucos estudos empíricos indicam quais são as determinantes da transparência e, mais especificamente, quais são as suas causas políticas (Hollyer, Rosendorff, Vreeland, 2011; Wehner and Renzio, 2013; Bauhr and Grimes, 2014; Michener, 2015). Para tentar cobrir esta lacuna e explicar a transparência de forma empírica, neste trabalho avalio se duas medidas de competição política no Legislativo, vale dizer, se a oposição e a competição partidária interna ao governo influenciam o nível de transparência em países democráticos no período de 1980 a 2007.

¹ Para ficar em apenas dois exemplos, veja, a este respeito, IMF (2014) "Update On The Fiscal Transparency Initiative". *IMF POLICY PAPER*. International Monetary Fund Washington, D.C. e OCDE (2011) "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Statement of Outcome". *4th Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Paris, França.

Há consenso na literatura de ciência política de que governos democráticos precisam ter transparência ou regras que definam os limites do comportamento político de uma forma transparente. Bobbio, por exemplo, ressalta que a democracia é definida por "poder em público", ou seja, o poder cujos mecanismos de decisão são visíveis e, portanto, controláveis (Bobbio, 2000: 386). Ele usa “esta expressão sintética para indicar todos os arranjos institucionais que obrigam os governos a tomar as suas decisões de forma aberta e permitam que os governados” vejam “como e onde elas são feitas”. A transparência permite a identificação de como os representantes eleitos são escolhidos, as políticas formuladas e adotadas e aplicadas, e até mesmo como as regras para a escolha de políticas se estabeleceram.

Todavia, há uma enorme variedade de arranjos institucionais para garantir a transparência em governos democráticos. Curiosamente, como qualquer desenho institucional, estes desenhos não são neutros. A maioria das regras criam oportunidades para determinados indivíduos ou grupos impor restrições sobre os outros e, portanto, afeta quem ganha e quem perde a competição para influenciar os resultados das políticas (Huber, 1996). Assim, a partir deste pressuposto pode-se levantar a seguinte questão: o governo tenta manipular as informações das instituições que controla?

Levar em conta o papel do legislativo para garantir a transparência é fundamental, pois, se na formulação clássica, “o poder da bolsa”, ou seja, o poder sobre o orçamento e os resultados fiscais, era prerrogativa principal dos representantes do povo.

Embora a questão orçamentária não seja nosso objeto, é importante destacar que a transparência pode ser encarada da mesma maneira. O Executivo é comumente o responsável pela divulgação de informações econômica e sociais e estas informações são, em geral, atribuídas ao desempenho do governo. Montesquieu e, depois, Madison o

consideravam como a principal arma no arsenal dos legisladores que procuram controlar o poder executivo. Vale citar um trecho de James Madison n'O Federalista número 58 (Fairfield, 1989):

The House of Representatives can not only refuse, but they alone can propose the supplies requisite for the support of Government. They, in a word, hold the purse; that powerful instrument by which we behold, in the history of the British Constitution, an infant and humble representation of the People gradually enlarging the sphere of its activity and importance, and finally reducing, as far as it seems to have wished, all the overgrown prerogatives of the other branches of the Government. This power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon, with which any Constitution can arm the immediate Representatives of the People, for obtaining a redress of every grievance, and for carrying into effect every just and salutary measure.

No trecho citado acima, Madison argumenta em favor dos parlamentares manterem o poder sobre a bolsa. Por que este é um debate importante? O orçamento é o instrumento de política econômica mais importante do Governo e fornece uma declaração abrangente das prioridades da nação. Como representante do povo, o Parlamento é o local apropriado para garantir que o Orçamento corresponda às necessidades do país com os recursos disponíveis. Esta capacidade é especialmente crucial, considerando o aperto fiscal, onde o principal desafio é a revisão das prioridades dentro e entre poderes.

Esta argumentação teórica, contudo, foi sendo abandonada ao longo do tempo e o argumento no sentido de se concentrar nas mãos do Executivo como parte do “segredo eficiente” se tornou a teoria mais forte. Ao considerarmos esta reversão, algumas questões são encaradas nesta dissertação.

Primeiro, que condições são necessários para os membros do legislativo barganhar e /ou forçar a transparência vis-à-vis o executivo? Esta questão leva a uma análise teórica dos jogos que parlamentares do governo e da oposição em países democráticos e o poder de barganha em relação eles conferem ao Executivo e Legislativo. A análise centra-se nas “armas” que o legislativo possui - isto é, “going public”, no caso da oposição e a ameaça de ir contra a pauta do Executivo, no caso dos parlamentares membros do governo - e articula condições em que estes dois fatores em um ambiente competitivo podem favorecer governos mais transparentes.

Em segundo lugar, existe diferenças nos níveis de transparência em diferentes tipos de formas de governo? A literatura sobre as diferenças entre Presidencialismo e Parlamentarismo é farta, porém, os autores que lidaram com a questão da transparência desconsideraram este aspecto. Testamos duas hipóteses não concorrentes considerando diferentes formas de governo (Presidencialismo, Parlamentarismo e sistemas Híbridos).

Assim, a minha principal preocupação aqui é verificar como pode, por um lado, a oposição e, por outro, a coalizão governativa, exercerem força para limitar a tendência de o governo central querer “manipular” informações de modo a favorecê-lo². A pergunta central é então se a competição política entre governo e oposição podem desempenhar um papel fundamental para aumentar o grau de transparência. Considerando o papel da oposição e da base do governo como variáveis explicativas para a transparência, não se pode ignorar que em diferentes tipos de formas de governo

² O Código do FMI sobre Transparência Fiscal é menos desenvolvida no que diz respeito à contribuição do legislativo do que o “Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária” da OCDE e outros guias de transparência orçamentária desenvolvidos por grupos da sociedade civil. Isso pode refletir o fato de que as instituições financeiras internacionais têm um viés tradicional de trabalhar com o executivo.

(parlamentarista, semi-presidencial ou presidencial) os dois setores podem ser mais ou menos coesa de acordo com o desenho institucional. Este aspecto, apesar de ter sido privilegiado por boa parte da literatura em ciência política, foi negligenciado pela literatura preocupada em explicar transparência. Por este motivo, além de verificar o papel da oposição sobre o nível de transparência em países democráticos, a segunda contribuição deste trabalho é considerar nossas variáveis explicativas levando em conta diferentes sistemas políticos, ou seja, analisar se o nível de transparência está relacionado com a força da oposição e da coalizão e se isto depende de um contexto caracterizado por maior ou menor separação de poderes³.

Este trabalho está dividido em sete partes. A próxima sessão apresenta alguns dos principais trabalhos da literatura sobre os diferentes tipos de transparência, privilegiando aqueles autores que buscam causas políticas em suas explicações. Na terceira parte apresento o modelo teórico e descrevo porque oposição e coalizão importam para a divulgação de informações. Em seguida, apresento o desenho de pesquisa para definir como medirei e testarei as forças da oposição e da coalizão sobre a transparência em diferentes tipos de formas de governo. Os resultados gerais são apresentados e mostramos que a oposição tem um efeito significativo e coalizão apresenta um sinal negativo, mas não substantivo, evidenciamos ainda que divisão de poderes não é, em geral, um fator que contribui com o aumento da transparência. Como boa parte da literatura aponta para a democracia como principal indicador para um país ser transparente, foi realizado um estudo de uma região específica, a América Latina, de democratização recente. Neste caso a teoria se mostrou consistente e os resultados

³ Tento explicitar melhor a questão das formas de governo na parte teórica deste texto.

evidenciam que a consolidação democrática tem efeitos substantivos sobre a transparência. Finalmente, apresento uma conclusão parcial, apresentando as principais contribuições deste trabalho e delinheio a agenda futura sobre a relação entre competição política e transparência.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Transparência refere-se ao fluxo de informações dentro de uma organização política. A literatura salienta a importância da prestação de informações à população para garantir a prestação de contas do governo e assim, enfatiza o papel da transparência como um determinante do desempenho do governo.

Esta noção ampla de transparência, no entanto, pode abranger muitas formas diferentes de transmissão de informação. O fluxo de informações para a cidadania é afetada pela liberdade, a estrutura e o tamanho do mercado de mídia de massa (Fung, Graham e Weil, 2007). Transparência também pode refletir a vontade dos órgãos do governo para fornecer informações sobre os seus processos de tomada de decisão (Stasavage, 2003). Estruturas institucionais, tais como a presença ou ausência de Leis de liberdade de informação (Freedom of Informations Laws - FOIs) pode facilitar ou dificultar o fluxo de informação ao público (Berliner, 2014).

Em estudos recentes, há um consenso entre os autores que afirmam que os modelos econômicos não são suficientes para explicar a transparência entre os diferentes governos, assim, mais e mais, fatores políticos e institucionais têm sido usados para explicar as diferenças nos níveis de divulgação pública de informação. A literatura ligada à ciência política trabalha com vários tipos de arranjos institucionais para garantir e indicadores para medir esse fluxo de informações, ou “transparência”. São exemplos de medição de transparência: a) Leis de acesso à informação (Berliner, 2014); b) transparência orçamentária (Wehner e de Renzio, 2014; Khagram, Renzio e Fung, 2013) c) divulgação pública das previsões econômicas e sociais, como inflação, desemprego e crescimento (Stasavage, 2003; Hollyer, Rosendorff, Vreeland, 2011 e 2013).

O que estes trabalhos mostram é a existência de duas conclusões bem formadas, mas não excludentes, sobre transparência. A primeira trata do efeito do nível ou da existência de democracia e de competição política sobre transparência. A segunda argumenta que quanto maior o grau de transparência, menor é o ciclo político-orçamentário, ou seja, a transparência diminuiria as distorções ou manipulações orçamentárias. Descrevemos em detalhe estas três explicações abaixo. A diferença entre ambos, como descreverei abaixo, é que uma busca explicar transparência enquanto a outra utiliza transparência associada a democracia para explicar a gestão de recursos públicos.

O argumento mais forte destes estudos (Hollyer, Rosendorff e Vreeland, 2011; Berliner, 2014; Khagram, Renzio e Fung, 2013) é que há correlação entre transparência e democracia. Um dos estudos mais cuidadosos sobre transparência é o de Hollyer, Rosendorff, Vreeland (2011). Estes autores criaram um índice de transparência utilizando 172 variáveis⁴ relacionadas com a série de dados anuais codificadas como a presença ou ausência de dados de Política Econômica e sobre Dívida disponível a partir do World Bank's World Development Indicators (WDI). Este estudo tem um argumento consistente: utilizando Polity 2 e o conceito minimalista de democracia⁵, eles mostram que as transições de regimes autoritários para as democracias tendem a aumentar significativamente a transparência. Medidas de democracia, tanto o DD e o Polity 2 estão correlacionados com a fração de variáveis relatados ao Banco Mundial. A

⁴ Cf. veremos a frente, os autores ampliaram para 240 variáveis a mensuração de transparência.

⁵ O Polity II classifica os regimes políticos em uma escala de -10 a +10, sendo -10 uma autocracia completamente fechada e +10 uma democracia altamente desenvolvida. São aplicados vários critérios para a construção desse índice, com base na noção de autoridade política e natureza da participação política

mudança de uma autocracia para uma democracia, pela definição DD, aumenta a fração de variáveis reportadas em 13 pontos percentuais. Um aumento no Polity 2 de -10 a 10 (do mais autocrático para a mais democrática de medidas) aumenta a fração de variáveis relatados por 20 pontos percentuais.

Para explicar por que leis de Liberdade de Informação (FOI) foram aprovadas nos países democráticos em desenvolvimento, Berliner (2014) adotou como variável dependente um indicador do ano de aprovação de leis de FOI em cada país. As principais variáveis independentes utilizadas em seu trabalho são a *força da oposição*, medida como a percentagem de votos do maior partido da oposição na eleição legislativa mais recente e também como a percentagem de votos de todos os partidos da oposição, e a *frequência de alternância*, medida como o número de mudanças do partido no controle do Executivo nos últimos cinco anos. O autor argumenta que leis de acesso à informação têm mais chances de serem aprovadas quando a alternância do partido no controle do executivo tem sido frequente; ambos são fatores que resultam em maior incerteza política e, portanto, um ambiente político mais competitivo.

Uma série de trabalhos tem considerado o papel da transparência utilizando modelos formais, podendo assim iluminar mais claramente uma característica importante das novas democracias. Alguns autores afirmam que o chamado "ciclo político do orçamento" é um fenômeno típico de países menos democráticos. Brender e Drazen (2005) argumentam que ele estava relacionado com a idade da democracia no país, sendo mais presente nas novas democracias. Segundo os autores, isso acontece porque, nesses países, os cidadãos são inexperientes na prática eleitoral ou não têm informações sobre a manipulação fiscal que está sendo feito pelos políticos que estão no poder. Por outro lado, nos países desenvolvidos e democracias estabelecidas, os eleitores percebem e punir tal comportamento, inibindo sua prática.

González (2002) e Shi e Svensson (2002) estudam o efeito do grau de democracia e ao nível das instituições sobre a magnitude dos ciclos fiscais. Ambos os modelos salientam a importância da "transparência", que em última análise significa que a probabilidade de que os eleitores conhecem as características do incumbente. Como o nível mais alto de democracia aumenta o "grau de transparência" da economia, aumenta também as chances dos eleitores de aprender o verdadeiro valor da competência administrativa do titular de cargo, atenuando também o ciclo (González, 2002).

Shi e Svensson argumentam ainda que, enquanto que a proporção de eleitores desinformados que podem ser influenciados por manipulação fiscal é inicialmente grande, é susceptível de diminuição ao longo do tempo, diminuindo, assim, a magnitude dos ciclos orçamentários.

A expansão da política fiscal durante as eleições depende da capacidade dos eleitores para monitorar as políticas governamentais. Os principais fatores que influenciam a capacidade dos eleitores de compreender o equilíbrio do orçamento do governo são frequentemente associados às práticas contábeis do governo, transparência imprensa e educação dos eleitores. Em particular, o papel de votantes informados sobre os resultados fiscais em torno de eleições é crucial. Shi e Svensson (2006) concluíram que o efeito negativo do período eleitoral sobre o déficit é mais fraco quando os eleitores são mais bem informados.

Outros trabalhos também acham que maior transparência está associada a ciclos políticos menores. Akhmedov e Zhuravskaya (2004) encontram de forma semelhante que as medidas da liberdade dos meios de comunicação e da transparência dos governos regionais foram importantes preditores da magnitude do ciclo. Alt e Lassen (2006) concluíram que em países da OCDE, maior transparência fiscal também reduz a

magnitude do ciclo eleitoral. Todos estes resultados evidenciam que a falta de transparência ou de informações, como medido por esses artigos, é uma característica importante das novas democracias.

Shi-Svensson e González, por exemplo, veem a transparência principalmente como uma característica dos sistemas políticos (que podem evoluir ao longo do tempo, com a mudança ou desenvolvimento institucional), enquanto para Brender e Drazen (2005) transparência reflete a experiência com as eleições em si mesmas, sendo o número de eleições competitivas decididas num país (ou, o tempo de um país tem sido uma democracia) a variável fundamental, ao invés do nível de democracia. A implicação fundamental da visão dos autores é a de que os eleitores se tornam mais experientes ao lidar com a manipulação fiscal e recebem informações económicas e fiscais a fim de tirar conclusões. Este resultado é semelhante com os achados de Akhmedov e Zhuravskaya (2004) discutido no início desta seção. Assim, qualquer efeito positivo dos gastos deficitários sobre as perspectivas eleitorais de um candidato à reeleição não só diminuem com o tempo, mas, provavelmente, mudam de sinais conforme um país tenha mais experiência com um processo eleitoral competitivo.

Vimos que, utilizando diferentes medidas de democracia e de competição política, diferentes autores encontraram efeitos positivos na explicação de transparência e que também medidas de transparência foram utilizadas para explicar o ciclo político-orçamentário. A resposta para os dois tipos de abordagens é que países menos democráticos e menos competitivos são menos transparentes.

Em vez de tentar explicar se a democracia aumenta a transparência, tenho a intenção de compreender o que explica a transparência. Se os tipos de abordagens apresentadas

acima têm um argumento convincente, eles não resolvem duas questões fundamentais: o que explica transparência nas democracias? Por que a transparência varia neste tipo de governo? A estratégia para responder estas duas perguntas se dá em duas fases desta pesquisa. Na primeira faremos o teste para tentar identificar se competição, medida como o número de cadeiras da oposição e governo de coalizão podem explicar a transparência em uma amostra grande de países, de diversas regiões e com diferentes tipos de formas de governo. Na segunda, incorporaremos no modelo o argumento sobre o efeito das novas democracias e verificaremos, com uma medida de transição, se de fato estes países são menos transparentes por terem menos experiência eleitoral. Neste caso, nos focaremos sobre a América Latina, onde boa parte dos países tiveram suas experiências democráticas renovadas principalmente após a década de 1980. Antes de apresentarmos como faremos os respectivos testes, na seção seguinte, apresento a escolha teórica para focar nesta questão de pesquisa.

3. TEORIA

A intenção deste trabalho não é testar se os governos são mais transparentes em regimes mais democráticos, mas tentar entender quais são as causas de transparência nos regimes democráticos. Aqui, a utilização da definição minimalista de democracia é essencial para testar o argumento que apresentaremos abaixo.

A definição minimalista de democracia baseia-se em dois aspectos fundamentais: 1) o chefe do executivo e os legisladores devem ser eleitos; e 2) as eleições precisam ser competitivas - é necessária a existência de uma oposição com chances reais de vencer as eleições. Para isso, são necessárias três condições: *i.* que o resultado das eleições seja desconhecido antecipadamente; *ii.* que o vencedor da eleição seja empossado; e *iii.* Que as eleições realizadas em conformidade com os dois requisitos anteriores ocorram em intervalos regulares e conhecidos. Assim, definimos o país como democrático ou não, através de uma variável dicotômica e excluindo da amostra todos os países que não são democráticos (Cheibub et al., 2010).

Os aspectos que são estudados neste projeto – coalizão, força da oposição ao governo e forma de governo - foram menos considerados pelos pesquisadores. Como a seção anterior buscou evidenciar, as diferenças entre países parlamentaristas e presidencialistas não tem sido estudada suficientemente para explicar o grau de transparência. Assim, apresento abaixo o modelo teórico onde a oposição aparece como explicação central para entender o nível de transparência em governos democráticos e, em seguida, por que a coalizão e a força da oposição podem variar entre países com diferentes formas de governo.

a. O papel da oposição

O ponto de partida deste trabalho é que políticos querem ser eleitos e reeleitos. Eles esperam que os eleitores os reelejam se estiverem em conformidade com as propostas políticas apresentadas em suas campanhas eleitorais (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Se os políticos da oposição que buscam vencer as eleições sabem da preferência do eleitor decisivo, eles vão apresentar uma plataforma que combine com essas preferências. No caso dos políticos no governo, eles esperam que as preferências dos eleitores expressos na eleição anterior não mudem e se tiverem mudado, que os resultados implementados durante o mandato correspondam essas preferências.

De acordo com este modelo, "as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição" (Manin, Przeworski e Stokes, 2006: 106). Mas os eleitores não sabem tudo o que há para saber para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer e julgam retrospectivamente se eles fizeram o que deveria ter feito.

Os políticos estão interessados em fazer suas promessas críveis no futuro. Mesmo que os eleitores acreditem que um desvio durante o mandato tenha sido benéfico, eles vão descontar futuras promessas de políticos que tenham adquirido uma reputação de não cumprir suas promessas de campanha (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Portanto, os eleitores podem ameaçar os representantes de votar contra eles se caso traíam suas promessas, independentemente dos resultados. Os eleitores usam o voto com um sentido prospectivo, para escolher governos melhores, é possível que estes sejam representativos simplesmente porque boas políticas ou políticos tenham sido escolhidas, mas não porque a representação tenha sido induzida pelo medo da sanção

eleitoral. Ainda que o uso prospectivo do voto reduza o poder de incentivos sobre os governantes, o desempenho passado do governante é ainda relevante para informar os eleitores sobre a probabilidade de que o opositor terá um desempenho melhor. Logo, as informações sobre o desempenho passado do governante deveriam afetar as suas chances de reeleição (Cheibub e Przeworski, 1997).

Transparência na tomada de decisão política é frequentemente proposta como um remédio para as falhas da agência política. A afirmação teórica e recomendações de políticas correspondentes fazem sentido e parecem quase indiscutíveis se *accountability* e “bom governo” são considerados à luz da teoria do principal-agente (Rose-Ackerman, 1999). Uma vez que a transparência pode refletir compromisso entre o Executivo e o Legislativo, em situações em que Executivo tem o apoio da maioria no Congresso, os eleitores podem moderar um presidente de um partido, entregando ao Congresso para o partido na oposição (Alesina, 1995: 2).

No modelo de Alesina (1988), em que os eleitores não têm comportamento estratégico, o partido rival é o que tem os incentivos para “denegrir” a imagem do governo. Podemos, então, dizer que essas estratégias, tanto para a oposição quanto para o governo, servem para “maximizar a sua popularidade” para o eleitor. Os políticos da oposição estão interessados em transparência, mas não necessariamente interessados em aumentar a qualidade da democracia ou algo similar. Espera-se que a oposição não queira divulgar os resultados econômicos e sociais se eles melhoraram, já que esta ação favoreceria o governo. Franzese (2002: 384, n. 19) sugere esta mesma expectativa em um artigo de revisão e se diz surpreso por nenhum estudo ter se preocupado com este aspecto. Para ele se os eleitores de fato recompensam tão fortemente o desempenho

econômico positivo, será que talvez a oposição não tente disfarçadamente sabotar a economia? O autor afirma ainda que a maioria dos analistas não tomaram essa possibilidade a sério; oposições não podem afetar a economia e ser pego em tal prática é provavelmente muito arriscado. No entanto, as oposições rotineiramente fazem algo como sabotagem quando apoiam a legislação que prejudicam o eleitorado dos incumbentes, ou resistem à legislação que os beneficia.

Espera-se também que não importa o quão bom seja um governo, este jamais será perfeito. Por isso, nas democracias, sempre haverá incentivo para a oposição procurar saber como o desempenho do governo afeta questões de políticas públicas e desempenho econômico e social, diferentemente de países autoritários onde grupos de oposição podem ser silenciados tanto pela repressão física (casos latino-americanos) quanto por níveis elevados de consenso ideológico (casos do Leste europeu). Conforme Cox (2006: 152) argumenta que, caso o governo controle a agenda, a oposição em qualquer assembleia será normalmente excluída do processo legislativo, no sentido de que os seus projetos de lei não avançarão, sua pauta receberá pouca atenção e assim por diante. Assim, as oposições em todo o mundo buscam formas de "ir a público" para apelar ao eleitorado, já que o partido da maioria controla a agenda, portanto *"líderes do partido minoritário rotineiramente procuram usar a publicidade para promover uma agenda alternativa"* (Cox, 2006: 152).

Partindo destes trabalhos, o nosso modelo teórico a ser testado é se a pressão da oposição aumenta transparência, em outras palavras, se quanto mais forte é a oposição, mais transparente será o governo. A dúvida mais comum que pode surgir contra este tipo de explicação é que, caso a oposição tenha esperança/perspectiva de assumir o poder, pode não querer transparência em excesso, já que poderia impactar num futuro governo, por exemplo. A resposta a este possível questionamento foi feita tanto por

Berliner (2014), quanto por Bauhr e Grimes (2014), quando afirmam que em circunstâncias de grande incerteza, os atores políticos estão dispostos a restringir-se a fim de restringir seus oponentes.

Tendo isso em vista, eu assumo que, por mais que o Executivo tenha o monopólio formal das instituições que controlam informações sociais e econômicas, ele não tem o monopólio do poder político do país, mas enfrenta uma oposição que busca alterná-lo no poder, por isso nossa direção causal se estabelece da seguinte maneira:

Pressão da oposição → Divulgação de informações do governo central

O pressuposto teórico que assumimos parte fundamentalmente da teoria do voto econômico. A pergunta central desta é se a performance do governo influencia a decisão dos eleitores. Para responder esta questão, toma-se normalmente como explicação a noção de que os eleitores escolhem os candidatos com base em sua influência econômica. Em geral, os agentes que conduziram a prosperidade econômica são recompensados nas urnas, enquanto aqueles que são considerados responsáveis pelo declínio são punidos. Entram aí como medida, comumente, o nível de desemprego, a taxa de inflação e o crescimento econômico. Neste sentido, por exemplo, Duch e Stevenson (2008) atestam que o voto econômico é importante para os partidos da oposição, principalmente para os que são mais competitivos, ou seja, com mais chances de se tornarem governo, do que para outros partidos da oposição que não são. Encontram também que a votação econômica é menor para os partidos estabelecidos.

Já que percepções piores levam a diminuições no apoio para os incumbentes, mas não para os partidos de oposição, um incumbente que está considerando a manutenção de um regime de baixa transparência deve levar em consideração a probabilidade de

permanecer no cargo e desfrutar das vantagens informacionais oferecidas pela baixa transparência contra o risco de ser substituído por um adversário que, se eleito, iria usar um regime de baixa transparência para prosseguir a sua própria, opondo-se objetivos políticos. Caso o incumbente escolha pela alta transparência na fase constitucional, ele amarra suas próprias mãos, mas também as de seu sucessor potencial (Alt e Lassen, 2006). Se a probabilidade de ser substituído é grande, os benefícios esperados de restringir o adversário superam os custos de restringir a si mesmo, ao passo que, se ele é susceptível de ser reeleito, os benefícios esperados do aumento da transparência são pequenas.

O governo, por um lado, pode querer divulgar apenas informações positivas, uma vez que seus membros podem ter acesso privilegiado a dados e assim podem esconder o mau e apenas divulgar boas informações. Por outro lado, a oposição procura identificar o mal feito e até mesmo esconder os êxitos do governo, mas ele precisa de informações completas para adotar a melhor estratégia.

Conforme afirma Alesina, porque a política depende da composição (do peso relativo de cada partido) do Congresso, mesmo a oposição minoritária no Congresso pode estabelecer algum contrapeso do partido da oposição ao presidente (1995:2). Assim, os eleitores podem se aproveitar dos "freios e contrapesos" implícitos na interação executivo-legislativo para estes implementarem políticas.

A estratégia então é, pela parte do governo, mostrar a informação sobre os resultados positivos, tendo em conta primariamente a plataforma através da qual ele foi eleito. A estratégia da oposição é informar os eleitores de possíveis desvios da plataforma, pois desvios das promessas de campanha funcionam como um mecanismo para “manchar” a reputação do incumbente (Ferejohn, 1999). Porém, incumbentes

podem querer atar as mãos não apenas de seus sucessores potenciais, mas também de outros políticos com os quais eles compartilham momentaneamente autoridade de decisão política. Na verdade, a partilha do poder entre os incumbentes simplesmente reflete uma outra variedade de competição política. Este tipo de competição é, conforme Alt e Lassen (2006), claramente mais palpável em governos divididos (nos quais diferentes partes controlam diferentes os ramos Legislativo e Executivo) do que em governos unificados (nos quais o mesmo partido controla ambos os ramos). Portanto, espera-se ver o aumento de transparência em governos divididos.

Além da probabilidade de ser substituído pelo (ou a necessidade de dividir o poder com) partido da oposição, o grau de polarização política também pode afetar o trade-off que políticos enfrentam na escolha do nível de transparência. Isto pode trabalhar em duas direções. Em primeiro lugar, seguindo Alt e Lassen (2006), o aumento da polarização política pode elevar o custo de ser substituído pelo partido da oposição, pois os adversários em ambientes de pouca transparência vão escolher as políticas que os incumbentes não apoiam. Isto sugere que, para um dado nível de competição política, o aumento da transparência torna-se mais atraente. Em outras palavras, a polarização aumenta os benefícios de atar as mãos de um adversário-partidário que sugere que a transparência pode resultar da interação de governo dividido e alta polarização. Em segundo lugar, e alternativamente, pode-se lidar com o caso no qual haja a necessidade de algum tipo de acordo para que a divulgação de informações ocorra. Assim, nossa hipótese testável é que o nível de transparência aumenta com a competição política, pois a competição política garante que os políticos da oposição e, talvez, até mesmo o público capitalize a informação e imponha custos ao governo.

- b. A força da oposição e de coalizão em diferentes tipos formas de governo.

Sabe-se que o Legislativo tem um papel importante quando se trata da definição de prioridades e da alocação de recursos em um sistema democrático. Sabe-se também que a relação entre Executivo e Legislativo assume características diferentes de acordo com o tipo de forma de governo. Portanto, é importante explorar como o tipo de forma de governo, isoladamente e em combinação, influencia a divulgação de informações sociais e econômicas pelo governo central.

Desde o clássico estudo realizado por Linz (1990), o debate sobre regimes presidenciais tem sido efervescente. Para Linz e seus seguidores, o sistema presidencial teria uma capacidade muito menor para a promoção e manutenção da democracia vis-à-vis os sistemas parlamentares. Esta forte visão pessimista em relação a este sistema foi criticado por vários autores que tentaram rebater e superar essas críticas (Shugart e Carey, 1992: 43-44; Carey, 2005; Cheibub e Limongi, 2002). Uma quase não precisa mencionar que as consequências de sistemas presidenciais e parlamentares continuam a ser uma questão de debate dentro da literatura de política comparada. Aqueles a favor de formas parlamentares de governo argumentam que os sistemas presidencialistas prestam-se a abuso de poder e estão mal equipados para lidar com sociedades multiétnicas (Lijphart 1977; Linz 1996; Skach and Stepan).

No entanto, para tentar entender os efeitos da oposição do governo sobre a transparência, é necessário entender melhor as suas características. Em primeiro lugar, é preciso considerar que muitos autores têm adotado diferentes critérios para classificá-los, especialmente quando se trata dos chamados sistemas híbridos (ou mistos), também conhecidos como semi-presidencial. Mainwaring e Shugart (1997: 3) afirmam que as diferenças entre os países presidenciais podem ser tão importantes como a diferença

entre regimes presidenciais e parlamentares. Na mesma linha, Shugart e Carey (1992: 2) alertam sobre a inadequação de se considerar os sistemas presidencialistas como simples opostos de os parlamentares.

Levando tudo isso em conta, utilizarei os mesmos critérios sugeridos por Cheibub, Ghandi e Vreeland (2010: 81). A fim de classificar os países como democracias parlamentares, democracias mistas (semi-presidenciais) e democracias presidencialistas⁶, eles respondem a duas perguntas, se "o governo é responsável perante a Assembleia" e se há "um chefe de Estado eleito por voto popular para um fixo mandato". O quadro abaixo esquematiza a classificação dos autores.

Quadro 1. Classificação de tipos de Regime

	O chefe de Estado é eleito por um mandato fixo?	
O Governo é responsável perante um parlamento?	Sim	Não
Sim	Semi-Presidencialismo	Parlamentarismo
Não	Presidencialismo	

Fonte: Cheibub et al. (2010).

Nos regimes parlamentares, o governo é dependente do parlamento e o chefe de Estado não é eleito pelo povo, nem tem um prazo fixo. O sistema parlamentarista é caracterizado pela separação das funções de acordo com Montesquieu, mas com um

⁶ Ditaduras civil, militar e Real foram excluídas da nossa análise, uma vez que estamos analisando apenas os países democráticos.

duplo executivo (primeiro-ministro à frente do governo e outro como chefe de Estado). Este regime também garante a interdependência (não independência) entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que sai do Parlamento o primeiro-ministro; o legislador tem importância política central, pois além de legislar, é capaz de formar e derrubar o governo, respectivamente por eleição indireta do executivo pelo parlamento e com as suas moções de confiança ou de não confiança. Os gabinetes estão longe de serem estáveis nos sistemas parlamentaristas, já que partidos de oposição podem orquestrar um golpe de Estado por meio de um voto de confiança, ou o Gabinete pode dissolver-se estrategicamente para redistribuir pastas ministeriais e espalhar a riqueza entre os vários membros do parlamento. (Mershon, 2002).

O sistema presidencial é caracterizado pela separação de poderes (legislativo, executivo e judiciário), um executivo unipessoal, a independência estrita entre o executivo e o legislativo, com coordenação da interdependência, caracteriza-se também por um sistema de freios e contrapesos, exemplificado pela elaboração legislativa (pelo Congresso), o veto (do presidente) e do controle de constitucionalidade (Supremo Tribunal); e a eleição direta ou indireta do presidente. E sendo indireta (como nos EUA), nunca pelo Parlamento e, sim, por um colégio eleitoral.

A caracterização geral destes tipos de regimes é importante porque os partidos e parlamentares na oposição têm forças diferentes em cada um deles. Na formulação de Robert Dahl (1966) a concentração de poder no governo leva à concentração da oposição, enquanto a separação dos poderes⁷ leva à sua difusão. Em geral, quanto mais

⁷ Além da divisão de poderes, federalismo e representação proporcional também tornaria a oposição menos coesa. Dado o caráter restrito deste texto, não abordaremos estes dois outros fatores.

o poder está concentrado no governo, mais a oposição também se concentra em um só corpo e, portanto, se comporta de maneira coesa (Blondel, 1997: 473).

Sistemas presidencialistas, assim, ser propenso a erosão dos direitos democráticos e para limitar o parlamentar da oposição. Por outro lado, outros argumentam que os sistemas parlamentares pode ser tão propensos ao abuso e vencedor leva todas as políticas como sistemas presidenciais (Mainwaring e Shugart, 1997).

Precisamos também de perguntar o que acontece quando a posição do presidente e dos legisladores diferem substancialmente. Esta situação (por exemplo, do governo minoritário) ocorre cerca de duas vezes mais frequentemente sob o presidencialismo como sob parlamentarismo (Samuels, 2007). Para ficar em um exemplo utilizado pelo próprio Samuels (2007), mas com nosso caso, suponha que a maioria legislativa propõe uma mudança no status quo, exigindo transparência, mas o presidente se recusa a liberar estas informações solicitadas. Quando isso acontece, pode ocorrer instabilidade política (talvez levando a "impasse" ou "bloqueio"), mas como o presidente não pode ser afastado do cargo. No entanto, sob o parlamentarismo o impasse é menos provável por causa da ameaça de remoção, caso o Primeiro Ministro se recuse a tornar o governo mais transparente, por isso o custo de manipular informações é mais custoso.

Por outro lado, Cheibub (2006) aponta duas diferenças fundamentais entre os dois sistemas de governo. O fato de o presidente ter a sua sobrevivência assegurada – já que é eleito independente do Legislativo, ter mandato fixo e não poder ser destituído pelo voto de desconfiança – reduziria a credibilidade das ameaças da oposição e dos parceiros da coalizão. Isso, aliada à capacidade dos eleitores identificarem e punirem os responsáveis pelas políticas econômicas, geraria maior responsabilidade do ponto de

vista fiscal. O contrário, segundo Cheibub, aconteceria nos sistemas parlamentaristas, onde os governos, para existirem, dependem do apoio da maioria legislativa.

Quadro 1. Ordem de Preferência

O quadro acima sistematiza de maneira simplificada a teoria que testaremos a seguir. O Executivo pode ter as seguintes estratégias: i. pode não ser transparente (NT) e não abrir informações nem para a coalizão (TC), muito menos para a oposição (TO); ii. pode ser transparente com a coalizão (TC), mas não com a oposição (TO) e, por último; iii. pode ser transparente com a coalizão (TC) e com oposição (TO), cenário este de transparência completa.

Para testar se a oposição ao governo e coalizão exercem alguma influência sobre a transparência de acordo com tipo de forma de governo, na seção seguinte, *desenho de pesquisa*, formalizo as hipóteses e apresento minha variável dependente, bem como variáveis potencialmente importantes para explicar a transparência, que estão sendo usados para controlar os efeitos das variáveis institucionais (oposição, coalizão e forma de governo) discutidas anteriormente.

4. DESENHO DE PESQUISA E DADOS

A natureza multifacetada da transparência coloca dificuldades para a mensuração, teoria e teste de teoria. Idealmente, os modelos teóricos devem especificar quais as formas de transmissão de informação são mais relevantes para o mecanismo a ser estudado. Medidas empíricas devem ser concebidas para medir com precisão as dimensões específicas de transparência. E testes empíricos das teorias devem empregar essas medidas precisas, além de controlar para mecanismos alternativos de transmissão de informação. Porém, a maioria das descobertas existentes afirma que a transparência é relevante para a prestação de contas e apoia esta afirmação usando *proxies* para a transmissão de informações, tais como a circulação de jornais ou a liberdade de imprensa. Tais declarações não conseguem identificar com precisão os mecanismos e podem deturpar o efeito de determinados canais informativos, pois estas *proxies* de transparência são susceptíveis de serem correlacionadas com as muitas formas alternativas de divulgação de informações discutidas acima.

Neste trabalho, daremos um passo no sentido de esclarecer os mecanismos teóricos e as medidas empíricas utilizando como *variável dependente* um índice de uma dimensão particular de transparência: a catalogação e divulgação de dados econômicos credíveis pelos institutos nacionais de estatística. Trata-se do índice HRV de transparência, desenvolvido por Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011, 2013 e 2014)⁸. O índice de HRV mede um aspecto específico da transparência do governo: comunicação de dados nacionais para organizações internacionais. Ao invés de confiar

⁸ A explicação do índice que segue é baseada nestes três artigos e de informações consultadas no site dos autores. Veja HRV Transparency Project: <http://0001c70.wcomhost.com/wp2/>

em pareceres mais subjetivos de especialistas, a medida é baseada em critérios objetivos: foi considerado na construção do índice o percentual de dados econômicos relatados pelos governos para o Banco Mundial. Tal abordagem assume que todas as medidas econômicas devem ser igualmente pesadas.

Para construir esta medida, os autores utilizam 240 itens correspondentes a 240 variáveis⁹ consistentemente recolhidos pela World Bank Indicators ao longo do tempo. Como o WBI obtém seus dados de outros organismos internacionais que, por sua vez, obtém os seus dados de institutos nacionais de estatística, sendo então uma medida válida de esforços dos governos para recolher e divulgar informações economicamente relevantes. Além disso, porque o WBI omite dados considerados “questionáveis”, o índice reflete a recolha e divulgação de informações críveis. O índice abrange 125 países 1980-2010, porém, para este projeto excluimos todos os países não democráticos da amostra, restando 78.

A questão central dos autores é “por que alguns governos informam mais dados econômicos do que os outros?” Para responder esta questão, afirmam que para divulgar dados exige-se tanto capacidade do Estado quanto vontade política, porém esta vontade por si só não é suficiente para garantir elevados níveis de divulgação. Em consonância com essa afirmação, os autores identificaram que os países pobres são menos transparentes; eles fornecem, em média, menos dados econômicos do que os países ricos. É importante salientar, no entanto, que encontram também que, entre os países mais desenvolvidos, os países democráticos são mais propensos a relatar dados do que autocracias. Na verdade, para cada nível de renda per capita, observa-se que as democracias são mais propensas a relatar dados do que autocracias. As diferenças são

⁹ A lista completa das variáveis pode ser consultada no Apêndice B.

pequenas entre os países mais pobres, mas para os países com renda per capita acima de US \$ 2000, as diferenças tornam-se gritante. A explicação deles para isso é que quando os países se desenvolvem economicamente, a sua capacidade de comunicar dados aumenta, mas não necessariamente a sua vontade. Então, concluem que capacidade e vontade são necessárias para comunicar dados, e a medida de transparência responde conjuntamente para níveis de desenvolvimento e democracia.

O procedimento de estimação dos autores revela ainda que dados de relatórios politicamente relevantes realmente distinguem os países mais transparentes. De todas as medidas econômicas que consideram, os itens mais exigentes são os relacionados com o comércio e os investimentos. Entre os itens menos exigentes são medidas populacionais. A partir disto concluem que o índice reflete mais do que a capacidade tecnocrática, ele é mais influenciado pela vontade de divulgar dados politicamente relevantes.

Agora que temos bem definido nossa variável dependente, passo para as independentes. Como variável explicativa, eu utilizo uma medida de força da oposição de uma forma semelhante com as utilizadas por Berliner (2014). Isto é, o número de cadeiras que a oposição possui em cada ano. Porém, aquele autor não considerou que o peso da oposição pode ser diferente de acordo com o tipo de regime, conforme pretendo fazer. Esta medida está associada a percepção de que a existência de governos minoritários faz com que o Executivo se veja obrigado a negociar e atender às demandas de outros partidos que não os que fazem parte de sua base de apoio (Cox, 2006). Os partidos opositoristas podem então pressionar o governo a compartilhar informações sobre o andamento da economia.

Quanto a nossa segunda variável de interesse, uma forma de medir governos de coalizão poderia ser utilizar uma variável binária, contanto a presença ou ausência de tal

característica. Porém, avaliar de maneira mais acurada, utilizaremos o número de partidos efetivos dentro do governo, medido da seguinte maneira:

$$NPEG = \frac{1}{\sum (pe)^2}$$

Sendo “pe” o percentual de cadeiras ocupadas por cada partido no governo.

Se a relação entre oposição e transparência e de coalizão e transparência que esperamos observar não for refutada, aventamos uma segunda hipótese, agora considerando o efeito da forma de governo.

Se o argumento dos autores que consideram a oposição como sendo não coesa em regimes onde houver divisão de poderes estiver correto, ou seja, mais divisão de poderes, mais fraca a oposição, é de se esperar que oposição seja mais forte em governos parlamentares, com uma oposição de força média em regimes mistos e com menos força em presidenciais, como segue:

$$\textit{Parlamentarista} > \textit{Semi – Presidencial} > \textit{Presidencialista}$$

Estes pressupostos nos leva a sugerir as seguintes hipóteses:

H1a: Um aumento no número de partidos efetivos no governo (coalizão) está associado a um aumento no índice de transparência.

H1b: Um aumento no número de cadeiras da oposição está associada a um aumento no índice de transparência.

H2a: O efeito de um aumento no número de partidos efetivos no governo (coalizão) sobre a transparência aumenta em sistemas presidenciais.

H2b: O efeito de um aumento no número de cadeiras da oposição sobre o Índice de Transparência cresce em regimes parlamentares.

Na etapa seguinte da pesquisa, aventamos uma terceira hipótese, mas especificando o modelo apenas para países latino-americanos. Com isso, conforme foi dito anteriormente, nossa intenção é verificar se quanto mais nova uma democracia, menos transparente será o país, mas ainda testando a força da oposição e da coalizão.

Neste caso, a questão do regime não entra no modelo como variável por se tratar de uma constante, levando em conta que todos os países que serão considerados são presidenciais.

Na subseção seguinte apresento os dados e, em seguida, o modelo que será usado para testar as duas hipóteses introduzidas acima.

a) Método e Modelos

O estimador intergrupos (“between effects”) utiliza apenas variação “cross section” nos dados e é o estimador OLS da regressão de i (país) t (ano) em relação a $\bar{x}'$. Uma vez que apenas a variação “cross section” dos dados é utilizada, os coeficientes de quaisquer regressores de um país que não varia em relação ao outro pode não ser identificada.

O estimador leva em conta o modelo de efeitos individuais

$$(1) \quad y_{i,t} = \alpha_i + x'_{i,t}\beta + \epsilon_{i,t}$$

e calcula a média do componente de tempo, resultando na regressão

$$(2) \quad \bar{y}_{t,i} = \alpha + \bar{x}'_i + (\alpha_i - \alpha + \epsilon_i)$$

onde as barras indicam a média das variáveis e significa que a média temporal foi posta para fora. Neste modelo ainda precisamos de um intercepto neste modelo para estimá-lo de forma consistente.

É importante notar, novamente, que este estimador apenas utiliza o corte transversal (“cross-section”) e descarta completamente a variação de tempo em seus dados.

Nosso modelo irá testar uma hipótese ainda pouco explorada na literatura sobre os determinantes da transparência. Outra inovação nesta pesquisa é que, além de testar os efeitos das instituições individuais, eu avaliarei o efeito da interação entre eles. A expectativa é que a combinação de variáveis diz algo sobre transparência em adição às características individuais de cada variável. A expectativa é que essas configurações, quando concomitantes, apresentem resultados que ainda não tenham percebido pelos estudos na área.

A discussão apresentada acima, necessariamente aponta para um modelo interativo (Brambor, Clark, & Golder, 2007), entre as duas variáveis de interesse e a forma de governo. Para testar a hipótese de que o aumento do número de cadeiras da oposição está associado com o aumento de transparência e se o aumento de cadeiras da oposição em países parlamentares provoca mais transparência, eu uso a seguinte especificação “between effects” para modelar o nível de transparência em um país i no tempo t :

$$(3) \quad \text{Índice de Transparência } i,t = \beta_1(\text{coaliz\c{a}\~{o}}) + \beta_2(\text{for\c{c}a da oposi\c{c}\~{a}\~{o} } i,t) + \beta_3(\text{presidencial } i,t) + \beta_4(\text{parlamentar } i,t) + \beta_5(\text{coaliz\c{a}\~{o} } i,t * \text{presidencial } i,t) + \beta_6(\text{coaliz\c{a}\~{o} } i,t * \text{parlamentar } i,t) + \beta_7(\text{for\c{c}a da oposi\c{c}\~{a}\~{o} } i,t * \text{presidencial } i,t) + \beta_8(\text{for\c{c}a da oposi\c{c}\~{a}\~{o} } i,t * \text{parlamentar } i,t) + \beta_9(\text{controles } i,t) + \varepsilon$$

Os coeficientes β_1 e β_2 representam, respectivamente, as hipóteses H1a e H1b e capturam o efeito da coaliz\c{a}\~{o} e do número de cadeiras da oposi\c{c}\~{a}\~{o} sobre a Transparência. O tipo de regime são representados por β_3 e β_4 mais os controles indicados na seção anterior e o termo de erro. Estendo o modelo-base acima para testar o conjunto de hipóteses interativas que o efeito do coaliz\c{a}\~{o} em sistemas presidenciais (H2a) e o aumento de cadeiras da oposi\c{c}\~{a}\~{o} em sistemas parlamentares (H2b) estão, respectivamente, correlacionados com o Índice de Transparência.

A única diferença em comparação com o modelo aditivo é que a inclus\c{a}\~{o} do termo de intera\c{c}\~{a}\~{o} tem que ser calculado o efeito marginal, conforme a equa\c{c}\~{a}\~{o} a seguir:

$$(4) \quad \frac{\partial(\text{Transparency } i,t)}{\partial(\text{for\c{c}a da oposi\c{c}\~{a}\~{o} } i,t)} = \gamma_1 + \gamma_3(\text{forma de governo } i,t)$$

O coeficiente de γ_1 no segundo modelo (multiplicativo ou interativo) representa o efeito do aumento do número de cadeiras da oposição quando a regime é zero - isto é, regime=0. Na presença de um determinado tipo de regime, tanto γ_1 e γ_3 são obrigados a calcular o efeito do aumento de número de cadeiras mantidos pela oposição (Brambor et al 2006;. Kam e Franzese 2007). Eu espero que se o regime for parlamentarista isto aumente o efeito do aumento no número de cadeiras da oposição. Isto sugere um sinal positivo para γ_3 para que $(\gamma_1 + \gamma_3) > \gamma_1$.

O segundo argumento é se em governos de coalizão, por causa dos "custos" de coordenação com diferentes partidos no governo, a transparência seria maior, pois os custos do Presidente ou do Primeiro Ministro esconder ou manipular informações é maior se tiver que compartilhar o poder. Assim, utilizaremos o Número efetivo de partidos no governo para identificar se com acréscimo de partidos a base o país é mais transparente. Neste caso, conforme nossa hipótese H2a, eu espero que se o regime for presidencialista isto aumente o efeito do aumento no número partidos efetivos no governo, pois a pauta do Presidente depende fortemente da coordenação com a base que o sustenta no congresso. Isto sugere um sinal positivo para γ_3 para que $(\gamma_1 + \gamma_3) > \gamma_1$.

$$(5) \quad \frac{\partial(\text{Transparency } i,t)}{\partial(\text{coalizão } i,t)} = \gamma_1 + \gamma_3(\text{forma de governo } i,t)$$

b) Variáveis de controle

Berliner (2014), Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011) e Wehner e De Renzio (2013), argumentam que quanto mais desenvolvido, mais transparente o país será. Para controlar a influência desse fator, vou usar como uma variável *proxy* o do *PIB real per capita* para o ano de cada índice. Além disso, os mesmo autores enfatizam a questão das

agências financeiras internacionais, por isso incluímos também uma variável para medir se cada país em um determinado ano está sob acordo de com o FMI.

Incluirei ainda no modelo uma variável de caráter regional (América Latina) com o intuito de capturar características culturais, geográficas e históricas que sejam comuns aos países de uma determinada região e a inclusão de uma variável dicotômica referente aos países desenvolvidos (OECD).

c) Dados

Ambas as variáveis dependente e independentes podem potencialmente variar ao longo do tempo e unidades. Variação ao longo do tempo em cada país é chamada variação intra-grupo (“within variation”) e variações entre as unidades é chamada de variação intergrupos (“between variation”). Esta distinção é importante porque estimadores diferem no uso das variações “within” e “between”.

Tabela 1. Estatísticas Descritiva.

<i>Variável</i>		Média	Desv. Pad.	Min	Max	Observações
<i>Índice de Transparência</i>	Overall	2.527617	2.211509	-1.370178	9.981103	N = 1616
	between		2.003765	-1.094689	6.831895	n = 79
	Within		1.284992	-3.138806	8.238349	T-bar = 20.4557
<i>Nº de cadeiras da oposição</i>	overall	95.4703	78.59481	0	430	N = 1616
	between		72.47205	10.71429	297	n = 79
	within		31.62727	-101.6097	258.9147	T-bar = 20.4557
<i>NPE-GOV</i>	overall	1.670311	1.057312	1	18.58835	N = 1585
	between		.7910463	1	4.907285	n = 79
	within		.7591207	-1.160749	18.37925	T-bar = 20.0633
<i>Presidencial</i>	overall	.4071782	.4914607	0	1	N = 1616
	between		.4982931	0	1	n = 79
	within		0	.4071782	.4071782	T-bar = 20.4557
<i>Parlamentar</i>	overall	.4139851	.4926983	0	1	N = 1616
	between		.4771524	0	1	n = 79
	within		.0588186	-.3479196	1.302874	T-bar = 20.4557
<i>rgdpch</i>	overall	12.90711	10.53632	.3702108	48.39299	N = 1616
	between		9.79786	.3779422	34.85369	n = 79
	within		3.124282	2.340576	31.52208	T-bar = 20.4557
<i>América Latina</i>	overall	.2561881	.4366621	0	1	N = 1616
	between		.4221243	0	1	n = 79
	within		0	.2561881	.2561881	T-bar = 20.4557
<i>Países da OCDE</i>	Overall	.362005	.480729	0	1	N = 1616
	between		.4445932	0	1	n = 79
	Within		0	.362005	.362005	T-bar = 20.4557

Na Tabela 1 apresentamos os três tipos de variações. Para quase todas as variáveis que utilizamos aqui, a variação “between” é maior do que variação “within”. Além deste aspecto, por termos variáveis institucionais, cuja tendência de variação ao

longo do tempo é comumente menor, os modelos com estimadores “within” não captariam este aspecto, ou seja, quando não há variância ao longo do tempo.

Gráfico 1. Evolução do Índice de Transparência em cada País

Aparentemente, parece haver uma tendência no gráfico 1. Apesar de estar poluído pela quantidade de países, a linha do tempo mostra claramente uma tendência positiva ao longo dos anos.

Gráficos 2 e 3: Relação entre as variáveis Dependentes e Independentes

Cada ponto nos gráficos 2 e 3 representam um par de país-ano. A linha azul está ajustada por Mínimos Quadrados Ordinários da variável “Transparência” em uma quadrática em exponencial, e a linha verde é ajustada por regressão não paramétrica. No primeiro, o índice de Transparência aumenta até cerca de duzentas e cinquenta cadeiras da oposição e depois declina, já para o número de partidos efetivos no governo, há uma clara tendência de queda para quanto mais partidos efetivos houver no governo. O problema metodológico neste caso é que quase nenhum país possui a mesma quantidade de cadeiras no parlamento nacional e, de maneira similar, não são todas as democracias que possuem governos de coalizão. Neste caso os modelos com estimadores “between effects” nos ajuda a compreender, em média, qual o relacionamento entre as variáveis de interesse.

Na próxima parte desta pesquisa, apresentamos os principais resultados encontrados.

5. RESULTADOS GERAIS

A Tabela 2 apresenta os determinantes da transparência. A Coalizão é aqui medida como o número de partidos efetivos no governo em determinado ano e a Força da Oposição é número de cadeiras que todos os partidos da oposição possuem em determinado ano. Os modelos de 1 a 4 são aditivos e avaliam o impacto de cada variável de interesse individualmente mais os controles. O modelo 5 é interativo e inclui todos os termos¹⁰. Todos os modelos incluem o PIB real per capita e variáveis binária para quando um país está alocado na América Latina e na OCDE e para quando um país recebeu algum tipo de ajuda do FMI. Todos os modelos são estimação de painel, “between effects”.

Os efeitos estimados do aumento no número de partidos efetivos no governo (coalizão) sobre a transparência são negativos em todos os modelos, contrariando nossa hipótese, e só apresenta significância estatística quando analisado apenas com nossos controles. Os efeitos estimados da adição de um partido a mais à base de governo, no primeiro modelo, diminui, em média, 0.4786 no índice de transparência. Este efeito sobre a transparência é significativo ao nível de 5 por cento.

No modelo interativo, é importante notar que a interação entre força da oposição e presidencialismo tem um efeito negativo sobre a transparência no modelo 5 é de 0.0222 e é significativa ao nível de 1 por cento. Os efeitos diretos das diferentes formas de governo, por outro lado, são indistinguíveis de zero em todos os modelos. Levando em conta as variáveis de controle, o PIB real *per capita* é significativo em todos os modelos e ser parte da América Latina apresenta significância nos modelos 2, 3 e 5, mas

¹⁰ O regime semi-presidencial foi excluído para evitar multicolinearidade.

no caso deste último, como veremos a frente, tem a ver com o impacto da estabilização democrática em boa parte dos países do continente.

Tabela 2. Determinantes da Transparência: Força da Oposição, Coalizão e Sistema de Governo

	Variável Dependente: Índice de Transparência				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
COALIZÃO	-0.4786* (0.2192)				-0.1821 (0.4935)
FORÇA DA OPOSIÇÃO		0.0115*** (0.0021)			0.0222*** (0.0053)
PRESIDENCIAL			-0.3219 (0.4435)		0.3952 (1.1985)
PARLAMENTAR				-0.0142 (0.4292)	1.2497 (1.2781)
PRESIDENCIAL * COALIZÃO					0.1809 (0.5567)
PARLAMENTAR * COALIZÃO					-0.6612 (0.5766)
PARLAMENTAR * FORÇA DA OPOSIÇÃO					-0.0097 (0.0061)
PRESIDENCIAL * FORÇA DA OPOSIÇÃO					-0.0165** (0.0060)
PIB REAL PER CAPITA	0.1798*** (0.0403)	0.1408*** (0.0355)	0.1712*** (0.0415)	0.1710*** (0.0418)	0.1663*** (0.0355)
FMI	0.5698 (0.6798)	0.6439 (0.5986)	0.5607 (0.7166)	0.4723 (0.7632)	0.3999 (0.6179)
AMÉRICA LATINA	0.7965 (0.4114)	0.9662** (0.3585)	1.0478* (0.5245)	0.8166 (0.4683)	0.9842* (0.4225)
OCDE	-0.5674 (0.8402)	-0.3935 (0.7317)	-0.5236 (0.8667)	-0.5113 (0.8808)	-1.1451 (0.7672)
CONSTANTE	0.7363 (0.6441)	-0.8145 (0.5009)	0.0969 (0.5676)	0.0547 (0.6480)	-0.8468 (1.2064)
N	1.378	1.406	1.406	1.406	1.378
r2	0.4937	0.6170	0.4626	0.4586	0.7000
rmse	1.3965	1.2140	1.4380	1.4434	1.1323
aic	275.7064	254.1324	280.2159	280.7841	249.4061
bic	307.0768	285.6234	311.7070	312.2752	317.3752

Nota: A Coalizão é aqui medida como o número de partidos efetivos no governo em determinado ano e a Força da Oposição é número de cadeiras que todos os partidos da oposição possuem em determinado ano. Os modelos de 1 a 4 são aditivos e avaliam o impacto de cada variável de interesse individualmente mais os controles. O modelo 5 é interativo e inclui todos os termos. Todos os modelos incluem o PIB real per capita e variáveis binária para quando um país está alocado na América Latina e na OCDE e para quando um país recebeu algum tipo de ajuda do FMI. Todos os modelos são estimação de painel, "between effects". Erros padrões robusto estão entre parênteses.

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

A tabela acima não nos é suficiente para interpretar os resultados das interações, para isso, conforme apontando por Brambor, Clark e Golder (2007), temos que apresentar o efeito marginal de cada coeficiente. A Tabela 3 apresenta os coeficientes condicionais (Efeitos sobre a Transparência) e os erros padrão para o modelo interativos da tabela 2. Os mais importantes resultados nesta tabela estão na segunda e quarta linhas, onde é apresentado que a coalizão tem em média um efeito negativo de .84 em regimes parlamentaristas. Além disso, a força da oposição sobre a transparência neste tipo de sistema é positiva e significativa. É muito provável que isto se deva a dependência que os primeiros ministros tenham do parlamento e, conforme a oposição ganhe mais cadeiras, mais aquele estará ameaçado e coagido a ser transparente se quiser se manter no cargo. O argumento contrário poderia servir para sistemas presidenciais, em que a oposição, conforme os autores que vimos, é menos coesa e os membros do parlamento não poder destituir facilmente um presidente.

Tabela 3. Efeito da força da oposição e da forma de governo (modelo 5)

<i>Coefficiente</i>	<i>Efeito sobre a Transparência</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>t</i>	<i>P > t </i>	<i>Intervalo de confiança - 95%</i>
$\beta(\text{Coalizão}) + \beta(\text{Presidencial} * \text{Coalizão})$	-.0012746	.2554429	-0.00	0.996	-.5115804 .5090313
$\beta(\text{Coalizão}) + \beta(\text{Parlamentar} * \text{Coalizão})$	-.8433193	.3049489	-2.77	0.007	-1.452525 -.2341139
$\beta(\text{Força da Oposição}) + \beta(\text{Presidencial} * \text{Força da Oposição})$	.0057154	.003273	1.75	0.086	-.0008232 .0122539
$\beta(\text{Força da Oposição}) + \beta(\text{Parlamentar} * \text{Força da Oposição})$	.0124835	.0029759	4.19	0.000	.0065385 .0184285

Para visualizar melhor os resultados da tabela 3, os gráficos de 4 a 7 apresentam os mesmo resultados. O importante a se considerar neste gráficos são os resultados quando os eixos horizontais são iguais a 1.

Os efeitos marginais da coalizão e da oposição só é significativo e distinguível de zero nos sistemas parlamentares, sendo negativo no primeiro caso (Gráfico 5) e positivo no segundo (Gráfico 7).

Gráfico 4

Gráfico 5

Gráfico 6

Gráfico 7

Há, em sistemas presidencialistas, um efeito positivo para a força da oposição e negativo para a coalizão. No entanto os efeitos das duas variáveis de interesse se mostraram indistinguíveis de zero para este regime.

Nesta seção buscamos evidenciar quais são os determinantes da transparência de dados econômicos e sociais. Vimos que as duas variáveis de interesse oposição e coalizão tem, respectivamente, um impacto positivo no caso da primeira e negativo no caso segunda, contudo apenas a segunda se mostrou significativa. Quando

interpretamos o modelo com as interações, vimos que a oposição tem um impacto positivo e significativo e a coalizão tem um impacto negativo e significativo em regimes parlamentaristas, ambos evidenciando substantivamente dos argumentos teóricos apresentados.

Na seção que segue apresentamos incorporaremos no modelo o argumento sobre o efeito das novas democracias e verificaremos, com medidas de transição consolidação democráticas, se de fato estes países são menos transparentes por terem menos experiência eleitoral. Neste caso, nossa análise recai sobre o continente Latino-americano, com experiências democráticas recente.

6. RESULTADOS PARA A AMÉRICA LATINA

Para identificar se as democracias recentes são menos transparentes, avançaremos para uma etapa seguinte desta pesquisa, fazendo um teste para uma região específica, a da América Latina. A literatura apresentada sobre ciclos políticos-orçamentários evidencia que democracias recentes são menos transparentes e que isto tem um impacto negativo sobre o débito fiscal de um país em períodos eleitorais. Buscaremos nesta etapa inverter este argumento para entender se a transparência é realmente baixa em países cuja democracia não longa e estável duração. Assim, modelamos a transparência em países da América Latina da seguinte maneira:

(5)

$$\text{Índice de Transparência } i,t = \beta_1(\text{Transição democrática } i,t) + \beta_2(\text{força da oposição } i,t) + \beta_3(\text{coalizão } i,t) + \beta_4(\text{Controles } i,t) + \varepsilon$$

É um modelo simétrico, com a estabilização democrática:

(6)

$$\text{TransparencyIndex } i,t = \beta_1(\text{estabilização democrática } i,t) + \beta_2(\text{força da oposição } i,t) + \beta_3(\text{coalizão } i,t) + \beta_4(\text{Controles } i,t) + \varepsilon$$

Nestes modelos, utilizo a definição de transição de Brender e Drazen (2005)¹¹, que considera em transição um país até que saia da quarta eleição competitiva seguida e considera uma democracia estável após os países da região terem completado dois “turnovers”.

¹¹ Apud Barberia e Avelino (2011: 112).

Tabela 4. Determinantes da Transparência na América Latina

Variável Dependente: Índice de Transparência						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	-0.5753* (0.2380)				-0.5681* (0.2369)	
ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA		0.5753* (0.2380)				0.5681* (0.2369)
FORÇA DA OPOSIÇÃO			0.0022 (0.0034)		0.0021 (0.0037)	0.0021 (0.0037)
COALIZÃO				-0.0286 (0.0645)	-0.0301 (0.0573)	-0.0301 (0.0573)
PIB REAL <i>PER CAPITA</i>	0.1487** (0.0399)	0.1487** (0.0399)	0.1550*** (0.0355)	0.1694*** (0.0387)	0.1408** (0.0377)	0.1408** (0.0377)
FMI	0.3631 (0.1911)	0.3631 (0.1911)	0.3812* (0.1673)	0.4137* (0.1663)	0.3741 (0.1887)	0.3741 (0.1887)
Constante	1.2571*** (0.3083)	0.6818 (0.3379)	0.7435* (0.3295)	0.8248* (0.3417)	1.2200** (0.3733)	0.6519 (0.3949)
N	360	360	360	353	353	353
r2	0.2509	0.2509	0.2051	0.2006	0.2600	0.2600
Rmse	1.0443	1.0443	1.0757	1.0817	1.0438	1.0438

Nota: A Transição Democrática é aqui medida como o período em que os países transitaram para a democracia, mas não tiveram duas alternâncias em que a oposição ganhou as eleições para a presidência. A Estabilização Democráticas é medida como quando, após a transição para a democracia, os países tiveram a segunda alternância no poder ("two turnovers"). Todos os modelos incluem o PIB real per capita e variáveis binária para quando um país recebeu algum tipo de ajuda do FMI. Todos os modelos são estimação de painel, "between effects". Erros padrões robusto estão entre parênteses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Os resultados para apenas os países da América Latina são apresentados na Tabela 4. Os modelos de 1 a 4 cobrem as variáveis de interesse analisadas isoladamente mais os controles. Os efeitos estimados da mudança de transição para estabilidade aumenta em média 0.57 (modelo 2) pontos no índice de Transparência, isto controlando por PIB real *per capita* e FMI. Este efeito sobre a transparência é significativo ao nível de 5 por cento. As variáveis de Força da Oposição e Coalizão não apresentaram nenhuma distinção de zero, apesar da primeira ter resultado como positiva e a segunda como negativa.

Quando colocadas no mesmo modelo (5 e 6) a transição democrática e a estabilidade democrática, os resultados são simétricos, mas com sinal negativo para a primeira. Estes resultados indicam fortemente os que os autores Wehner e De Renzio (2013), assim como Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011), argumentam sobre o tempo em que um país vive em uma democracia e mesmo utilizando uma medida mais específica, como estabilização, observamos que os resultados são consistentes com a teoria a respeito.

7. CONCLUSÕES

A intenção com esta dissertação foi contribuir com uma agenda específica da ciência política, agenda que nos últimos anos tentou identificar quais são as causas dos diversos tipos de transparência e por que alguns países são mais transparentes do que outros. Para tentar responder esta pergunta, busquei desenhar uma pesquisa que busca sua explicação na força da oposição e da coalizão de governo. A literatura apresentada na parte teórica apresenta bons indícios dos tipos de incentivos que a oposição e os partidos da coalizão tem para buscar mais transparência.

Apresentado nossa perguntas, a revisão de literatura, a teoria que inspira este projeto e tipo de modelo a ser testado, fizemos os testes estatísticos conforme os modelos apresentados acima, verificando se as hipóteses podem ser confirmadas ou rejeitadas. Para a interpretação dos resultados do modelo interativo exigiu-se apresentar o efeito marginal das variáveis de interesse para identificar se os resultados eram significativos e/ou substantivos.

Na visão de Montesquieu, a pedra fundamental da separação de poderes era o poder do legislador sobre a bolsa. Com este poder intacto, o legislador poderia exercer sua prerrogativas, pois teria a "arma completa e eficaz para obter uma resposta cada reclamação" (como no trecho citado de Madison). Com este poder prejudicado, Montesquieu advertiu, "não haverá mais liberdade" (apud Cox, 2013). No entanto, como Cox ressalta, este poder se reverteu em favor do Executivo e em quase todas as democracias é o Gabinete que tem esse poder. Que papel, então, restou ao Legislativo? A maioria da literatura especializada citada apontou para sua capacidade fiscalizar o outro poder. Neste texto tentamos verificar um aspecto tentamos ir além da fiscalização

e verificar se o que realmente importa é competição pelo poder e, apesar de modestos, os resultados para a teoria que testamos são consistentes.

Eu realizei vários testes de robustez. Em primeiro lugar, eu adicionei o número de cadeiras na Câmara inferiores aos modelos para permitir a possibilidade de que o problema de recurso comum na arena legislativa contribui para a transparência fiscal. Isso não afeta substantivamente os resultados e o coeficiente de assentos de casas baixas estava longe de ser estatisticamente significativa em ambos os casos. Como há muito menos variação dentro do país no número de cadeiras na câmara baixa do que no número cadeiras da oposição e partidos efetivos no governo, este aspecto poderia ser tratado de maneira mais aprofundada, mesmo assim, como utilizamos análise “cross-section”, tal aspecto não ser um aspecto substantivo. Tal análise deve levar em conta o bicameralismo e o impacto orçamental possivelmente distinta de segunda câmaras (Heller 1997, 2001; Bradbury & Crain 2001; Cusack & Fuchs 2003). Em segundo lugar, eu verifiquei como alternativa ao número de cadeiras da oposição, se o maior partido da oposição tem alguém efeito sobre a transparência e interagindo esta variável com um modelo para sistemas presidencialistas (Persson & Tabellini 2003). Eu também testei se o efeito varia de acordo com o nível de desenvolvimento usando uma interação com um modelo, indicando participação OCDE. Em ambos os casos, os termos de interação estavam longe de ser estatisticamente significativa. Em outras palavras, não foram encontradas evidências de que o efeito do número de cadeiras do maior partido da oposição sobre a Transparência difere sistematicamente entre regimes presidenciais e parlamentares, ou entre as democracias industrializadas e em outros países. Eu não apresento estes resultados aqui para economizar espaço, mas eles estão disponíveis mediante solicitação.

As implicações políticas dos achados aqui apresentados também merecem consideração. Se alguém procura promover a boa governança dos recursos públicos, então pode buscar reforçar a capacidade da oposição ao governo central conseguir mais cadeiras no parlamento e, além disso reforçar, como muitos já o fizeram, o papel importante que a competição política, acarretada pela estabilidade democrática, tem sobre a transparência.

8. REFERÊNCIAS

- Akhmedov, Akhmed, e Ekaterina Zhuravskaya. "Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting." *The Quarterly Journal of Economics* (2004): 1301-1338.
- Alesina, Alberto. "Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters." *The American Economic Review* (1988): 796-805.
- Alesina, Alberto, et al. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America." *Journal of Development Economics* 59.2 (1999): 253-273.
- Alt, James E., and David Dreyer Lassen. "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries." *American Journal of Political Science* 50.3 (2006): 530-550.
- Barberia, Lorena G. Avelino, George. "Do Political Budget Cycles Differ in Latin American Democracies?" *Economía* (Washington, D.C.), v. 11, p. 101-134, 2011.
- Bauhr, Monika, and Marcia Grimes. "Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability." *Governance* 27.2 (2014): 291-320.
- Beck, Nathaniel. "Time-series-cross-section methods." *Oxford Handbook of Political Methodology* (2008): 475-93.
- Berliner, Daniel. "The Political Origins of Transparency." 2014. *The Journal of Politics*. 76(2): 479-491
- Blondel, Jean. "Political opposition in the contemporary world." *Government and Opposition* 32.4 (1997): 462-486.
- Bobbio, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Campus, 2000.

Buttò, Michele, Pereira, Carlos and Taylor, Matthew (2014). 'Sunshine or Shield? Secret Voting Procedures and Legislative Accountability'. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*. 17 (4) 10 <<http://jasss.soc.surrey.ac.uk/17/4/10.html>>.

Carey, John M. *Legislative voting and accountability*. Cambridge University Press, 2008.

Carey, John M. "Presidential versus parliamentary government." *Handbook of New Institutional Economics*. Springer US, 2005. 91-122.

Chang, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press, 2002.

Cheibub, José Antonio, and Fernando Limongi. "Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered." *Annual Review of Political Science* 5.1 (2002): 151-179.

Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. "Democracy and dictatorship revisited." *Public Choice* 143.1-2 (2010): 67-101.

Cox, Gary W. "The organization of democratic legislatures." *The Oxford Handbook of Political Economy* (2006): 141-61.

Cox, Gary W. *The efficient secret: The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge University Press, 2005.

Cox, Gary W. "The power of the purse and the budgetary reversion." Manuscript (2013).

Cox, Gary W. e McCubbins, M. D. 2001. The institutional determinants of economic policy outcomes. In S. Haggard and M. D. McCubbins (Org.) 2001: 21-63. *Presidents, Parliaments, and Policy*, New York: Cambridge University Press.

Dahl, Robert Alan, ed. *Political oppositions in western democracies*. Yale University Press, 1966.

De Renzio, Paolo, and Harika Masud. "Measuring and promoting budget transparency: The open budget index as a research and advocacy tool." *Governance* 24.3 (2011): 607-616.

Fairfield, Roy P. (Ed) (1989). *The Federalist papers*. Baltimore: Fohns Hopkins University.

Ferejohn, John. 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability." In *Democracy, Accountability and Representation*, ed. Adam Przeworski, Bernard Manin, and Susan Stokes, New York: Cambridge University Press.

Fox, J. (2007), "Government Transparency and Policymaking". *Public Choice* 131(1-2), 23-44.

Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil. *Full disclosure: The perils and promise of transparency*. Cambridge University Press, 2007.

Hollyer, Rosendorff, and Vreeland, October 2011. "Democracy and Transparency." *The Journal of Politics*. Vol. 73, No. 4.

Hollyer, Rosendorff, and Vreeland. "Measuring Transparency." *Political Analysis*. Vol. 22. No. 1.

Huber, John D. *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge University Press, 1996.

IMF (2014) "Update On The Fiscal Transparency Initiative". *IMF POLICY PAPER*. International Monetary Fund Washington, D.C.

Keefer, Philip. "Database of political institutions: changes and variable definitions." *Development Research Group, World Bank* (2005).

Khagram, Sanjeev, Paolo de Renzio and Archon Fung, 2013, "Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World" in: Sanjeev Khagram, Archon Fung, Paolo de Renzio (Eds), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. International Budget Partnership, Brookings Institution Press.

Linz, Juan J. "The perils of presidentialism." *Journal of democracy* 1.1 (1990): 51-69.

Mainwaring, Scott & Matthew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. "Eleições e representação." *Lua Nova* 67 (2006): 105-138.

Mershon, Carol. *The costs of coalition*. Stanford University Press, 2002.

Michener, G. (2015), How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance*, 28: 77–94. doi: 10.1111/gove.12075

Prat, A. (2005), 'The Wrong Kind of Transparency', *American Economic Review* 95(3), 862-877.

OCDE (2011) "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Statement of Outcome". *4th Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. Paris, França.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, 1999.

Samuels, David. "Separation of powers." *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford (2007).

Shugart, Matthew & John Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stadelmann, D.; Portmann, M. & Eichenberger, R. (2014), 'Full Transparency of Politicians' Actions Does Not Increase the Quality of Political Representation', *Journal of Experimental Political Science* 1, 16-23.

Stasavage, David. "Transparency, democratic accountability, and the economic consequences of monetary institutions." *American Journal of Political Science* 47.3 (2003): 389-402.

Wehner, Joachim, and Paolo de Renzio. "Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency." *World Development* 41.C (2013): 96-108.

Wehner, Joachim. "Cabinet structure and fiscal policy outcomes." *European journal of political research* 49.5 (2010): 631-653.

9. Apêndice A. Países incorporados na amostra.

Albania 1991-2008; Austria 1980-2008; Argentina 1983-2008; Australia 1980-2008; Burundi 1993-1995 and 2005-2008; Belgium 1980-2008; Benin 1991-2008; Bangladesh 1986-2006; Bulgaria 1990-2008; Bolivia 1982-2008; Brazil 1985-2008; Central Africa Republic 1993-2002; Canada 1980-2008; Switzerland 1980-2008; Chile 1990-2008; Congo 1992-1996; Colombia 1980-2008; Costa Rica 1980-2008; Cyprus 1983-2008; Denmark 1980-2008; Dominican Republic 1980-2008; Ecuador 1980-1999 and 2002-2008; Spain 1980-2008; Finland 1980-2008; Fiji 1992-1999; France 1980-2008; United Kingdom 1980-2008; Ghana 1993-2008; Guinea-Bissau 2000-2008; Greece 1980-2008; Guatemala 1980-1981 and 1986-2008; Honduras 1980-2008; Hungary 1990-2008; Indonesia 1999-2008; India 1980-2008; Ireland 1980-2008; Israel 1980-2008; Italy 1980-2008; Jamaica 1980-2008; Japan 1980-2008; Kenya 1998-2008; Republic of Korea 1988-2008; Liberia 2006-2008; Sri Lanka 1989-2008; Madagascar 1993-2008; Mexico 2000-2008; Mali 1992-2008; Mongolia 1990-2008; Mauritania 2007; Mauritius 1980-2008; Malawi 1994-2008; Niger 1993-1995 and 2000-2008; Nigeria 1980-1982 and 2000-2008; Nicaragua 1984-2008; Netherlands 1980-2008; Norway 1980-2008; Nepal 1990-2001 and 2008; New Zealand 1980-2008; Pakistan 1988-1998 and 2008; Panama 1989-2008; Peru 1980-1989 and 2001-2008; Philippines 1986-2008; Papua New Guinea 1980-2008; Poland 1989-2008; Portugal 1980-2008; Paraguay 1989-2008; Romania 1990-2008; Sudan 1986-1988; Senegal 2000-2008; Sierra Leone 1996 and 1998-2008; El Salvador 1984-2008; Sweden 1980-2008; Thailand 1980-1990 and 1992-2005 and 2008; Trinidad and Tobago 1980-2008; Turkey 1983-2008; Uruguay 1980-2008; United States 1980-2008; Venezuela 1980-2008.

10. APÊNDICE B. VARIÁVEIS UTILIZADAS INDICE HRV DE TRANSPARÊNCIA.

Número da Varável	Nomes das Variáveis
1	Adjusted net enrollment rate, primary, female (% of primary school age children)
2	Adjusted net national income (constant 2000 US\$)
3	Adjusted net savings, excluding particulate emission damage (current US\$)
4	Adjusted savings: carbon dioxide damage (current US\$)
5	Adjusted savings: consumption of fixed capital (current US\$)
6	Adjusted savings: education expenditure (current US\$)
7	Adjusted savings: energy depletion (current US\$)
8	Adjusted savings: gross savings (% of GNI)
9	Adjusted savings: mineral depletion (current US\$)
10	Adjusted savings: natural resources depletion (% of GNI)
11	Adjusted savings: net forest depletion (current US\$)
12	Adjusted savings: net national savings (current US\$)
13	Age dependency ratio, old (% of working-age population)
14	Age dependency ratio, young (% of working-age population)
15	Agricultural raw materials exports (% of merchandise exports)
16	Agricultural raw materials imports (% of merchandise imports)
17	Agriculture, value added (constant 2000 US\$)
18	Air transport, freight (million ton-km)
19	Air transport, passengers carried
20	Air transport, registered carrier departures worldwide
21	Alternative and nuclear energy (% of total energy use)
22	Arms exports (constant 1990 US\$)
23	Arms imports (constant 1990 US\$)
24	Bank liquid reserves to bank assets ratio (%)
25	Birth rate, crude (per 1,000 people)
26	Broad money (current LCU)
27	Cereal production (metric tons)
28	Changes in inventories (constant LCU)
29	Changes in net reserves (BoP, current US\$)
30	Children out of school, primary, female
31	Claims on central government, etc. (% GDP)
32	Claims on other sectors of the domestic economy (% of GDP)
33	Claims on private sector (annual growth as % of broad money)
34	CO2 emissions from electricity and heat production, total (million metric tons)
35	CO2 emissions from manufacturing industries and construction (million metric ton
36	CO2 emissions from other sectors, excluding residential buildings and commercial
37	CO2 emissions from residential buildings and commercial and public services (mil
38	CO2 emissions from transport (million metric tons)
39	Coal rents (% of GDP)
40	Combustible renewables and waste (metric tons of oil equivalent)
41	Commercial service exports (current US\$)
42	Commercial service imports (current US\$)
43	Communications, computer, etc. (% of service exports, BoP)

- 44 Computer, communications and other services (% of commercial service exports)
- 45 Computer, communications and other services (% of commercial service imports)
- 46 Consumer price index (2005 = 100)
- 47 Contributing family workers, female (% of females employed)
- 48 Crop production index (2004-2006 = 100)
- 49 Current account balance (BoP, current US\$)
- 50 Current transfers, receipts (BoP, current US\$)
- 51 Death rate, crude (per 1,000 people)
- 52 Deposit interest rate (%)
- 53 Domestic credit provided by banking sector (% of GDP)
- 54 Domestic credit to private sector (% of GDP)
- 55 Electric power consumption (kWh)
- 56 Electric power transmission and distribution losses (kWh)
- 57 Electricity production from coal sources (kWh)
- 58 Electricity production from hydroelectric sources (kWh)
- 59 Electricity production from natural gas sources (kWh)
- 60 Electricity production from nuclear sources (kWh)
- 61 Electricity production from oil sources (kWh)
- 62 Electricity production from renewable sources (kWh)
- 63 Electricity production from renewable sources, excluding hydroelectric (kWh)
- 64 Employees, agriculture, female (% of female employment)
- 65 Employees, industry, female (% of female employment)
- 66 Employees, services, female (% of female employment)
- 67 Employers, female (% of employment)
- 68 Employment in agriculture (% of total employment)
- 69 Employment in industry (% of total employment)
- 70 Employment in services (% of total employment)
- 71 Energy imports, net (% of energy use)
- 72 Energy production (kt of oil equivalent)
- 73 Energy use (kt of oil equivalent)
- 74 Expenditure per student, primary (% of GDP per capita)
- 75 Expenditure per student, secondary (% of GDP per capita)
- 76 Expenditure per student, tertiary (% of GDP per capita)
- 77 Export value index (2000 = 100)
- 78 Export volume index (2000 = 100)
- 79 Exports as a capacity to import (constant LCU)
- 80 Exports of goods and services (constant 2000 US\$)
- 81 Exports of goods, services and income (BoP, current US\$)
- 82 External balance on goods and services (constant LCU)
- 83 Fertility rate, total (births per woman)
- 84 Final consumption expenditure (constant 2000 US\$)
- 85 Final consumption expenditure, etc. (constant 2000 US\$)
- 86 Food exports (% of merchandise exports)
- 87 Food imports (% of merchandise imports)
- 88 Food production index (2004-2006 = 100)
- 89 Foreign direct investment, net (BoP, current US\$)

- 90 Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)
- 91 Foreign direct investment, net outflows (% of GDP)
- 92 Forest rents (% of GDP)
- 93 Fossil fuel energy consumption (% of total)
- 94 Fuel exports (% of merchandise exports)
- 95 Fuel imports (% of merchandise imports)
- 96 GDP (constant 2000 US\$)
- 97 GDP deflator (base year varies by country)
- 98 General government final consumption expenditure (constant 2000 US\$)
- 99 GINI index
- 100 GNI (constant 2000 US\$)
- 101 Goods exports (BoP, current US\$)
- 102 Goods imports (BoP, current US\$)
- 103 Gross capital formation (constant 2000 US\$)
- 104 Gross domestic savings (constant LCU)
- 105 Gross fixed capital formation (constant 2000 US\$)
- 106 Gross fixed capital formation, private sector (current LCU)
- 107 Gross intake rate in grade 1, female (% of relevant age group)
- 108 Gross national expenditure (constant 2000 US\$)
- 109 Gross national expenditure deflator (base year varies by country)
- 110 Gross national income (constant LCU)
- 111 Gross savings (current LCU)
- 112 Gross value added at factor cost (constant 2000 US\$)
- 113 Hospital beds (per 1,000 people)
- 114 Household final consumption expenditure (constant 2000 US\$)
- 115 Household final consumption expenditure, etc. (constant 2000 US\$)
- 116 ICT service exports (BoP, current US\$)
- 117 Immunization, DPT (% of children ages 12-23 months)
- 118 Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)
- 119 Import value index (2000 = 100)
- 120 Import volume index (2000 = 100)
- 121 Imports of goods and services (constant 2000 US\$)
- 122 Income payments (BoP, current US\$)
- 123 Income receipts (BoP, current US\$)
- 124 Income share held by highest 10%
- 125 Industry, value added (constant 2000 US\$)
- 126 Inflation, consumer prices (annual %)
- 127 Inflation, GDP deflator (annual %)
- 128 Insurance and financial services (% of service exports, BoP)
- 129 Insurance and financial services (% of service imports, BoP)
- 130 Interest rate spread (lending rate minus deposit rate, %)
- 131 Internet users (per 100 people)
- 132 Land under cereal production (hectares)
- 133 Lending interest rate (%)
- 134 Life expectancy at birth, female (years)
- 135 Liquid liabilities (M3) as % of GDP

136	Livestock production index (2004-2006 = 100)
137	Long-term unemployment, female (% of female unemployment)
138	Manufactures exports (% of merchandise exports)
139	Manufactures imports (% of merchandise imports)
140	Manufacturing, value added (constant 2000 US\$)
141	Merchandise exports (current US\$)
142	Merchandise exports by the reporting economy (current US\$)
143	Merchandise imports (current US\$)
144	Merchandise imports by the reporting economy (current US\$)
145	Mineral rents (% of GDP)
146	Mobile cellular subscriptions
147	Money (current LCU)
148	Money and quasi money (M2) (current LCU)
149	Mortality rate, adult, female (per 1,000 female adults)
150	Mortality rate, infant (per 1,000 live births)
151	Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births)
152	Natural gas rents (% of GDP)
153	Net barter terms of trade index (2000 = 100)
154	Net capital account (BoP, current US\$)
155	Net current transfers (BoP, current US\$)
156	Net current transfers from abroad (constant LCU)
157	Net domestic credit (current LCU)
158	Net foreign assets (current LCU)
159	Net income (BoP, current US\$)
160	Net income from abroad (constant LCU)
161	Net taxes on products (constant LCU)
162	Net taxes on products (current LCU)
163	Net trade in goods (BoP, current US\$)
164	Net trade in goods and services (BoP, current US\$)
165	Oil rents (% of GDP)
166	Ores and metals exports (% of merchandise exports)
167	Ores and metals imports (% of merchandise imports)
168	Part time employment, female (% of total female employment)
169	Patent applications, residents
170	Persistence to grade 5, female (% of cohort)
171	Persistence to last grade of primary, female (% of cohort)
172	Personal transfers and compensation of employees, paid (current US\$)
173	Personal transfers and compensation of employees, received (current US\$)
174	Population ages 0-14 (% of total)
175	Population in largest city
176	Population in the largest city (% of urban population)
177	Population in urban agglomerations of more than 1 million
178	Population, female (% of total)
179	Population, total
180	Portfolio equity, net inflows (BoP, current US\$)
181	Primary completion rate, female (% of relevant age group)

182	Primary education, duration (years)
183	Primary education, pupils (% female)
184	Primary education, teachers (% female)
185	Primary school starting age (years)
186	Private capital flows, total (BoP, current US\$)
187	Private current transfers, payments (BoP, current US\$)
188	Progression to secondary school, female (%)
189	Public spending on education, total (% of GDP)
190	Pupil-teacher ratio, primary
191	Pupil-teacher ratio, secondary
192	Quasi money (current LCU)
193	Quasi-liquid liabilities (% of GDP)
194	Rail lines (total route-km)
195	Railways, goods transported (million ton-km)
196	Railways, passengers carried (million passenger-km)
197	Ratio of female to male primary enrollment (%)
198	Ratio of female to male secondary enrollment (%)
199	Ratio of female to male tertiary enrollment (%)
200	Real interest rate (%)
201	Repeaters, primary, female (% of female enrollment)
202	Repeaters, secondary, female (% of female enrollment)
203	Risk premium on lending (lending rate minus treasury bill rate, %)
204	Road sector diesel fuel consumption (kt of oil equivalent)
205	Royalty and license fees, payments (BoP, current US\$)
206	Royalty and license fees, receipts (BoP, current US\$)
207	Rural population
208	Secondary education, duration (years)
209	Secondary education, pupils (% female)
210	Secondary education, teachers, female
211	Secondary education, vocational pupils
212	Secondary education, vocational pupils (% female)
213	Secondary school starting age (years)
214	Self-employed, female (% of females employed)
215	Service exports (BoP, current US\$)
216	Service imports (BoP, current US\$)
217	Services, etc., value added (constant 2000 US\$)
218	Surface area (sq. km)
219	Telephone lines
220	Terms of trade adjustment (constant LCU)
221	Tertiary education, teachers (% female)
222	Total natural resources rents (% of GDP)
223	Total reserves (includes gold, current US\$)
224	Trade (% of GDP)
225	Trade in services (% of GDP)
226	Trademark applications, total
227	Transport services (% of service exports, BoP)

- 228 Transport services (% of service imports, BoP)
- 229 Travel services (% of service exports, BoP)
- 230 Travel services (% of service imports, BoP)
- 231 Unemployment with primary education, female (% of female unemployment)
- 232 Unemployment with secondary education, female (% of female unemployment)
- 233 Unemployment with tertiary education, female (% of female unemployment)
- 234 Unemployment, female (% of female labor force)
- 235 Unemployment, youth female (% of female labor force ages 15-24)
- 236 Urban population
- 237 Vulnerable employment, female (% of female employment)
- 238 Wage and salaried workers, female (% of females employed)
- 239 Wholesale price index (2005 = 100)
- 240 Workers' remittances, receipts (BoP, current US\$)