

BRASIL CONTEMPORÂNEO

Artigo convidado

DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.85574>

A POLÍTICA E A ECONOMIA DO GOVERNO BOLSONARO: UMA ANÁLISE SOBRE A CAPTURA DO ORÇAMENTO

The politics and economics of the Bolsonaro government: an analysis of budget capture

La política y la economía del gobierno de Bolsonaro: un análisis de la captura presupuestaria

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva¹ | marcos.fernandes@fgv.br | ORCID: 0000-0003-4350-9918

Marco Antonio Carvalho Teixeira¹ | marco.teixeira@fgv.br | ORCID: 0000-0003-3298-8183

¹Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o final do governo Bolsonaro do ponto de vista da capacidade de arbitrar o conflito distributivo e de governar. Para tanto, analisa-se o processo orçamentário 2021/2022. A análise é de economia política e de política. Parte-se do suposto de que o orçamento é a expressão dos conflitos distributivos inerentes à sociedade e de que tais conflitos devem ser arbitrados. Do contrário, haverá perda de agenda e descontrole da política fiscal. O artigo descreve como elementos institucionais e estruturais estão por detrás da construção de orçamentos críveis, sustentáveis e efetivos e de seus contrários. Em primeiro lugar, faz-se uma análise de economia política e, por fim, de ciência política. A conclusão é que o processo orçamentário de 2021/2022 é um sintoma da crise de governabilidade, pois há evidências de que não houve arbitragem do conflito distributivo.

Palavras-Chave: governo Bolsonaro, política, economia política, políticas públicas, orçamento público.

ABSTRACT

This article aims to analyze the late Bolsonaro administration from the point of view of the ability to arbitrate the distributive conflict and to govern. To do that, the 2021/2022 budget process is analyzed. The analysis focuses on political economy and politics. It starts from the assumption that the budget is the expression of distributive conflicts inherent to society and that they must be arbitrated at the cost of loss of agenda items and lack of a control of fiscal policy. The article describes how institutional and structural elements are behind the construction of credible, sustainable and effective budgets, as well as their opposites. First, a political economics analysis is carried out, followed by political science. The conclusion is that the 2021/2022 budget process is a symptom of the governance crisis, as there is evidence that there was no arbitration of the distributive conflict.

Keywords: Bolsonaro administration, politics, political economy, public policies, public budget.

RESUMEN

El propósito de este artículo es analizar el gobierno final de Bolsonaro desde el punto de vista de la capacidad de arbitrar el conflicto distributivo y de gobernar. Por ello, se analiza el proceso presupuestario 2021/2022. El análisis es de política y economía política. Parte del supuesto de que el presupuesto es la expresión de conflictos distributivos inherentes a la sociedad y que deben ser arbitrados, a costa de pérdida de agenda y descontrol de la política fiscal. El artículo describe cómo los elementos institucionales y estructurales están detrás de la construcción de presupuestos creíbles, sostenibles y efectivos y sus opuestos. En primer lugar, se hace un análisis de la economía política y, por último, de la ciencia política. La conclusión es que el proceso presupuestario 2021/2022 es un síntoma de la crisis de gobernabilidad, pues se evidencia que no hubo arbitraje del conflicto distributivo.

Palabras Clave: gobierno Bolsonaro, política, economía política, políticas públicas, presupuesto público.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o governo Bolsonaro em 2021 e fazer uma incursão prospectiva sobre ele em 2022. Para tanto, foca-se o objeto no orçamento público federal e no seu processo real, não apenas formal, de elaboração. A análise é de economia política e de política.

O diagnóstico de economia política e de política sobre a incapacidade de governança das políticas públicas parte do suposto de que o orçamento é a expressão dos conflitos distributivos inerentes à sociedade e de que tais conflitos devem ser arbitrados. Do contrário, haverá perda de agenda e descontrole da política fiscal., o que gera consequências não somente do ponto de vista da alocação do recurso público sobre políticas sociais, por exemplo, mas também macroeconômicas.

Em primeiro lugar, estabelece-se a metodologia utilizada no artigo. A despeito de implicar uma análise conjuntural, é descrito como elementos institucionais e estruturais estão por detrás da construção de orçamentos críveis, sustentáveis e efetivos e de seus antônimos. Para tanto, parte-se inicialmente de uma abordagem de economia política das políticas públicas, em que se considera: (i) a existência permanente de conflitos distributivos em vários níveis intrínsecos à sociedade; (ii) o fato de que o orçamento, mais especificamente o processo orçamentário, é expressão desses conflitos; e (iii) que normativamente deve haver uma arbitragem deste conflito, ao custo de promover uma dispersão dos recursos públicos destinados às políticas públicas, com consequente perda de efetividade e incapacidade, na prática, de governança por parte do Executivo.

Na sequência, há uma abordagem de política (*politics*) sobre o processo orçamentário, levando-se em consideração o papel da política na construção do orçamento. Explica-se como o governo Bolsonaro abriu mão, de certa forma, do seu poder de orçamentar (embora o processo envolva Executivo e Legislativo), devido a uma série de fatores que serão aqui descritos. Destaca-se o papel do presidencialismo de coalizão e da hiperfragmentação partidária, o que, de fato, aumenta os custos de transação no embate orçamentário mas que, contudo, com a delegação do processo ao Congresso e sem agenda, implica desconfiguração da própria peça orçamentária e desarticulação de políticas públicas, além de rompimento de princípios de responsabilidade fiscal, com suas consequências macroeconômicas.

A conclusão do artigo é que o processo orçamentário de 2021/2022 é um sintoma da crise de governabilidade de um governo que, aparentemente, abriu mão de governar ou que, muito precocemente, já colocou como objetivo a reeleição. Por fim, a partir da descrição do que ocorreu no processo orçamentário, há evidências de que não houve arbitragem do conflito distributivo.

METODOLOGIA

Este artigo avalia a conjuntura econômica e política de um governo ainda em curso, focando no processo orçamentário e na sua não efetividade, pelo menos no que se refere à obediência do aparato institucional e legal que rege o orçamento desde a Constituição de 1988 e com a agregação de leis e procedimentos anteriores.

Há uma inescapável natureza conjuntural, mas também de estudo de mais largo prazo, pois uma consequência deste artigo é o diagnóstico de que, quando não há arbitragem do conflito distributivo, perde-se capacidade de fazer política pública (*public policy*). A conjuntura do governo Bolsonaro 2021/2022 é, por assim dizer, um estudo de caso.

Posto isso, a metodologia é de análise descritiva que parte de uma literatura, analítica e empírica, estabelecida sobre: (i) economia política do conflito distributivo; (ii) economia política do processo orçamentário, aspectos macroeconômicos (aqui secundários) e políticas públicas (o foco do artigo); e, por fim, (iii) orçamento e processo político no Brasil, presidencialismo de coalizão e hiperfragmentação.

A ECONOMIA POLÍTICA DO CONFLITO DISTRIBUTIVO

Conflito distributivo é a disputa pelo comando de riqueza material e, portanto, da consequente renda gerada. Ocorre independentemente do tempo e da geografia, pois recursos econômicos (incluindo naturais e energéticos) sempre serão escassos. Consequentemente, há limitações para a capacidade de financiamento do Estado, das políticas públicas e da elaboração do orçamento que as consubstancia.

Conflitos distributivos podem ser de ordem diversa e, dependendo do corte metodológico feito, de diversas naturezas. No caso do capitalismo no século XIX, era, por excelência, o de classes, destacado principalmente por economistas, cientistas políticos e historiados marxistas. Tal conflito ainda existe no contexto do século XXI, mas, tanto do ponto de vista analítico e empírico como do histórico, outros conflitos foram sendo colocados. A rigor, numa visão macro-histórica, esse conflito se estabelece com o exercício do direito de propriedade (e de taxação do Estado) sobre algumas plantas cultiváveis, não todas¹.

Neste artigo coloca-se o problema do conflito distributivo dentro do Estado, passando por ele e, mais precisamente, no orçamento público. E, nesse caso, há vários tipos desse conflito, em diversas dimensões, que perpassam o orçamento público federal. Por exemplo, há o clássico entre capital e trabalho, mas também entre regiões do país e Estados por recursos tributários e políticas especiais de benefícios fiscais (Zona Franca de Manaus); entre grupos sociais (pessoas em condição especial, isenção de impostos específicos); e grupos e setores empresariais – indústria tentando retirar recursos ou obter isenções em cima de serviços e vice-versa; indústria contra indústria; agronegócio contra indústria. E, num corte metodológico, há conflitos, geralmente não explicitados, entre grupos identitários, minorias que buscam, por meio dos recursos públicos, modos de financiar suas demandas.

Os conflitos não somente são legítimos, como necessários, mas também o é a sua arbitragem, ponto central no argumento do artigo ao qual se retornará em breve. Quando essa arbitragem

1 Ao contrário do conhecimento estabelecido até o início do século XXI, hoje há evidências que contrariam a tradicional tese de que a sedentarização e o surgimento de cidades, sozinhas, criaram condições para o estabelecimento de exploração, escravidão, transferência de riqueza e propriedade (Scott, 2017 e Graeber & Wengrow, 2021).

falha, desarticulam-se as políticas públicas, dispersam-se os recursos (o que até poderia ser adequado, em alguns casos, mas na presença de agenda).

Quando se impõe alguma restrição à política fiscal e ao orçamento, esses conflitos eventualmente vêm à tona. Exemplo disso é o que sucedeu à aprovação da PEC 95/2016², a chamada Lei do Teto, que limita o gasto público ao estabelecer um teto no âmbito federal (Couto & Silva, 2017). Não é o caso aqui de avaliar normativamente a lei (sua necessidade ou não), mas apenas de atestar que o dispositivo (i) tornou claro o conflito distributivo inerente à política fiscal e ao orçamento e (ii) explicitou alguns grupos latentes e de pressão mais organizados (Olson, 2009), ponto que será abordado abaixo quando da análise do processo político subjacente ao orçamento de 2021/2022.

A visão adotada neste artigo parte da teoria do *rent-seeking* (Silva, 1998; Couto & Silva, 2017) e supõe que qualquer agente ou grupo de agentes, mormente quando há coincidência de interesses e capacidade de organização de ação coletiva (o argumento aqui é olsoniano, reitera-se), tentará transferir renda na sua direção. No que se refere ao orçamento público, entende-se essa transferência como (i) direcionamento de receitas tributárias ou (ii) isenções e subsídios.

Uma observação metodológica, mas que tem consequências normativas, como será visto, é que *vote trade* em si não é crime nem corrupção, a princípio. A captura ou tentativa de capturar recursos públicos é legítima e inevitável, dado que sempre haverá conflito distributivo, inclusive na redistribuição que se dá por meio de políticas públicas estabelecidas dentro do orçamento: se o processo obedece aos princípios de legalidade e transparência não haveria obstáculo, pois tais princípios visam a expor os conflitos e o processo de negociação neles fundado.

A maioria das políticas públicas, – há exceções, poucas – envolvem redistribuição de recursos tributários, renda extraída da sociedade pelo Estado, conflitos distributivos secundários e terciários (e assim por diante). Um exemplo pouco óbvio: uma política externa que vise a um relacionamento estável com a Rússia – de onde o Brasil importa fertilizantes e também matérias-primas para produzi-los – aparentemente é neutra do ponto de vista redistributivo. Mas não o é, dado que tem impacto sobre o macrossetor do agronegócio. Mais triviais são políticas de isenção e de benefícios específicos, de remuneração ou aumento/reajuste, para setores empresariais e corporações de servidores estatais que eventualmente têm maior poder de organização e cuja atividade tem peso significativo para a governança em geral.

A questão central é que o processo orçamentário deve seguir o princípio da transparência, aqui entendido não apenas no sentido usual do direito público administrativo, mas de economia política do orçamento. Ou seja, as negociações devem observar as leis e regras para que sejam transparentes (i) o conflito de interesses e (ii) as negociações (legítimas) em torno do orçamento.

Políticas públicas, portanto, promovem redistribuição e sempre o farão e o orçamento é instrumento para isso. Mas alguns princípios, além dos legais e constitucionais, devem ser observados, como também os econômicos.

2 PEC é “Proposta de Emenda Constitucional”.

A colocação acima leva ao último aspecto relevante da visão de economia política do conflito distributivo ora proposta para a análise da conjuntura 2021/2022 do governo Bolsonaro. O processo orçamentário, desde a proposição até a aprovação do orçamento, pode ser caracterizado por dois jogos: (i) o jogo do “ganha e perde” e o (ii) o jogo do “ganha e ganha”. E ele deve ser, no sentido de dever (normativo), um jogo de “ganha e perde”. Explica-se: o orçamento real, aprovável, é o equilibrado. Evidentemente, por exemplo, expedientes como o contingenciamento na execução do orçamento ajustam *ex post* gastos públicos, por meio de imposto inflacionário, o que em si tem efeitos distributivistas, dentro do orçamento e fora dele, no âmbito da sociedade como um todo. Deixando-se de lado tal possibilidade, o jogo orçamentário deveria ser de soma zero, ao custo de se aprovar um orçamento não executável do ponto de vista real, prático (ou ajustável *ex post*, como afirmado), porque aí o orçamento deixa de ser orçamento. Portanto, se o jogo orçamentário é de “ganha e ganha”, isto é sintoma de ausência de agenda e/ou de governança por parte do Executivo.

Por fim, aqui foca-se mais em uma análise tradicional de economia política do orçamento (Wildavsky & Caiden, 2003; Hallerberg, Scartascini, & Stein, 2009; Adolph, Breunig & Koski, 2012) e menos nos aspectos macroeconômicos do processo de conflito distributivo (Silva & Couto, 2017; Alesina, 1995; Eslava, 2012).

ANÁLISE DO GOVERNO BOLSONARO: ECONOMIA POLÍTICA DO ORÇAMENTO

O presidente Bolsonaro foi eleito, em parte, com um discurso apoiado na antipolítica e na criminalização de negociações políticas tradicionais, denominador comum ao populismo de extrema-direita (Borges, 2021). Com efeito, já antes de 2020, da pandemia, o governo não conseguia estabelecer uma articulação (o que veremos abaixo na análise política) e propor uma agenda. Por exemplo, a reforma da previdência foi aprovada devido à ação do presidente do Congresso à época, que era antagonizado pelo chefe do Executivo.

A reforma tributária, que não foi proposta *de facto*, apenas *de jure*, é o caso mais interessante de ser analisado dentro da visão estabelecida acima. Esse tipo de reforma impõe ganhadores e perdedores, que seja no curto prazo, mesmo que represente um jogo de “ganha e ganha” no futuro. Agentes, políticos e eleitores, elites empresariais tendem à miopia (Bonfiglioli & Gancia, 2013). Até este ponto, a tributária não difere de uma reforma da previdência. Contudo, diferentemente desta, mudança em sistema de tributos cria redistribuições não apenas entre pessoas físicas, mas entre setores e empresas. No caso da PEC 47/2019 (reforma tributária proposta pelo Congresso em 2019), o que se propunha era um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). O governo Bolsonaro e o ministro Paulo Guedes não aceitaram esta proposta, que vinha de um grupo considerado pelo governo como oposição dentro da Câmara. O governo, de forma errática, apoiou uma proposta que não foi devidamente colocada e explicada, de imposto único e, posteriormente, um projeto fragmentado de reforma tributária (uma alteração como esta deve ser orgânica e não fragmentada). Um grupo empresarial, da base do presidente

Bolsonaro, o Instituto Brasil 200, na sua maioria composto por empresários e empresárias do setor de serviços, mormente varejo, deram sustentação à proposta de imposto único, um modelo regressivo, não transparente, cumulativo, que contraria princípios básicos de tributação. Contudo, provocaria ganhos distributivistas na direção do setor de serviços, em detrimento, por exemplo, da indústria e, num outro corte metodológico de conflito distributivo, causaria impacto regressivo sobre consumidoras e consumidores, um grupo latente, mais uma vez em termos olsonianos.

Entretanto, foi no processo orçamentário de 2021/2022 que se pôde observar a predominância do jogo de “ganha e ganha”, além da dissipação disfuncional de recursos orçamentários e a desarticulação de uma política pública focal, até então entendida como “de Estado”: o Bolsa Família. Antes da análise de ciência política, há um último passo de descrição, portanto, com base em economia política do conflito distributivo, do comprometimento do orçamento como instrumento efetivo de políticas públicas.

A PEC 23/2021, chamada de PEC dos precatórios³, determinou a criação de um fundo com ativos da União e o parcelamento dessas dívidas, excetuando-se um limite. Do ponto de vista prático, essa proposta representa uma burla ao teto dos gastos. As operações implícitas a esta PEC não estão formalmente no orçamento e, na prática, cria um orçamento paralelo, ou orçamentos paralelos, o que não obedeceria a princípios formais de orçamentação pública. A principal consequência da PEC é macroeconômica, porém, ela é um elemento de um quadro geral que configura o jogo do “ganha e ganha”.

Por meio da chamada “emenda do relator”, instrumento legal, mas pouco transparente, oficializou-se o chamado orçamento paralelo e, dentro dele, uma parte que pode ser classificada como “segredo”. Não significa afirmar que todas as emendas envolvam corrupção, tampouco que não são legítimas do ponto de vista político. Considerando a desigualdade no Brasil, em todas as dimensões, das regionais às entre famílias, deficiências de infraestrutura e o fato de que deputados respondem, e devem fazê-lo, a suas bases, as pressões sobre o orçamento são evidentes. Porém, há uma tendência à ocorrência de redistribuições dissipativas (uma analogia termodinâmica) que diminuem a eficácia das próprias políticas públicas de natureza social e eventualmente distributivistas (Mendes, 2014).

Entretanto, análise de economia política do conflito distributivo e do orçamento tem seus limites e, para compreender, esse processo com precisão, faz-se necessária uma análise detalhada dos mecanismos e incentivos advindos do próprio sistema político e das escolhas de como governar do Poder Executivo.

3 Precatórios, no caso do governo federal, são requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário para cobrar da União valores devidos após condenação judicial definitiva.

ANÁLISE DO GOVERNO BOLSONARO: A POLÍTICA DO ORÇAMENTO

A política consiste basicamente no ato de negociar, de estabelecer diálogos, de buscar transformar divergências em convergências, de construir acordos para acomodar conflitos por meio do processo de negociação entre os diferentes interesses, em que a concessão mútua substitui a relação de força. Esse é o ato de fazer política que está presente não apenas no aspecto institucional levado a cabo por partidos e organizações, mas também em nossa vida cotidiana. Por isso sempre é muito importante lembrar que o fazer política é um ganho do processo civilizatório quando se considera que é com essa atividade que se evita não apenas a propagação da barbárie, mas também a proliferação de governos tiranos.

Antes do período iluminista, qualquer processo decisório, em todas as suas circunstâncias, tinha como parâmetro de referência os recortes econômicos – leia-se grandes proprietários – e religiosos, que se traduziam em apropriação e justificação do poder político pela força da grande propriedade ou pelo poder simbólico da religião. Não havia espaço para as divergências, e muito menos para a diversidade de demandas, opiniões e condutas, dada a pouca complexidade das clivagens sociais. Os parâmetros que referenciavam os chamados interesses sociais traduziam-se na generalização dos princípios e valores que norteavam a visão de sociedade das classes dominantes.

A prática da política em substituição a essa forma de dominação de alguns grupos sobre os demais agrupamentos sociais é um avanço que do ponto de vista civilizatório deve ser tratado como inegociável. Para tanto, vem-se buscando aperfeiçoar a democracia com a construção de um sistema representativo que idealmente possa refletir os diferentes interesses existentes numa mesma sociedade, incluindo as chamadas minorias (Urbinati, 2006). Nesse mesmo caminho, também idealmente, busca-se erguer instituições de Estado, que perpassam governos, para dirimir conflitos tendo como base não mais os interesses dos governantes de plantão, mas por meio de um arcabouço legal que é tido como reflexo da representação dos diferentes interesses nos processos decisórios junto ao Poder Legislativo.

Nesse caminho para a garantia da existência de um Estado, tratado aqui enquanto o garantidor do contrato social (Weffort, 2001) que se coloque acima dos interesses econômicos e das orientações dos grupos religiosos majoritários, entendendo que a sociedade é composta pelas diferentes orientações religiosas e grupos sociais e econômicos os mais diversos, é preciso sempre ponderar que uma autoridade pública, quer seja ela eleita para um mandato fixo ou mesmo concursada, na posse do cargo sempre deverá agir a serviço da sociedade e do interesse público e não ser mera representante do grupo social do qual faz parte ou de onde se origina.

Colocando mais ênfase na democracia política, sempre é necessário, e muito conveniente, reiterar que no ambiente democrático nenhum governante será eleito de forma consensual pelo conjunto dos cidadãos e das cidadãs de seu país. Pelo contrário, a disputa eleitoral e a divergência em termos de projetos e propostas de sociedade são sempre bem-vindas, porque além de expressarem a saudável diversidade de visões, também representam um processo social de aprendizagem contínua e de avanço civilizatório. Não temos muito o que aprender com os nossos iguais. É na diferença que inovamos em todos os campos da vida e desenvolvemos o espírito de tolerância (Teixeira, 2021a).

A questão fundamental aqui, do ponto de vista de pensar um governo de fato de orientação democrática, é lembrar que o chefe do Executivo sempre será eleito por uma parte da sociedade que se traduz numa maioria que participou do escrutínio eleitoral naquele momento e que pode mudar de opinião ao avaliar o desempenho do novo governo no decorrer do mandato. O mesmo não pode ocorrer em relação à atuação do chefe do Executivo eleito, que, ao tomar posse, se torna o governante de todos, inclusive daqueles cidadãos e daquelas cidadãs que nele não votaram. Essa é uma das condutas que vão definir o traço democrático, ou não, do perfil de quem chega ao poder.

Por que se torna importante trazer essa questão à tona nesse momento para compreender a conjuntura política brasileira? As razões são várias. Primeiro, faz algum tempo que vem sendo proliferado um entendimento torto do que é democracia ao se propagar a ideia de que basta que um governo seja legitimamente eleito para que o seu núcleo de poder tome a decisão que julgar mais importante durante os quatro anos de gestão, alegando que a eleição deu uma carta branca ao eleito. Acredita-se, de forma muito equivocada, que existe uma legitimidade concedida *a priori* pela sociedade no momento das eleições para permitir governar por quatro anos com base nas decisões do grupo político de plantão. Na medida em que seu governo tomar decisões, raramente previstas em seu programa eleitoral, que certamente afetarão diferentes segmentos sociais, cada decisão dessa será um novo teste de legitimidade (Urbinati, 2006). Além disso, o processo social é tão dinâmico, que certamente muitas demandas e questões que não se apresentaram no debate eleitoral acabam surgindo no decorrer da gestão governamental na agenda pública como decorrência de conjunturas críticas ou mesmo de mudanças incrementais.

Portanto, se o chefe do Executivo pretende continuar se apresentando como um democrata, ele jamais poderá interditar o diálogo com a sociedade durante o seu governo; a eleição não dá direito a isso. O processo eleitoral não dá o direito de ninguém pronunciar “quem manda aqui sou eu”. A beleza da democracia está em seguir conflituosa no campo das ideias e das disputas por bens públicos também nos intervalos entre as eleições. Como dito, a democracia supõe a existência de *checks and balances* que são acionados tanto pelas instituições democráticas que compõem o Estado, como pelo controle social. Questões essas que são cruciais para conter o poder do governante de plantão dentro das regras do jogo e evitar qualquer tentação autoritária de sua parte.

Dito isso, é preciso reiterar que pensar a democracia apenas pelo processo eleitoral é um grande equívoco. E, como já foi aqui reiterado, o chefe do Executivo jamais será eleito de forma unânime, mas sim por uma parcela da sociedade que confiou nele. Aliás, só em governos com tiranos de plantão, ou em países com sistemas de partido único, é que se vende essa ideia da unanimidade. Saddam Hussein, por exemplo, antes de ser tirado poder no Iraque, fez um plebiscito para a renovação do seu mando cujo resultado apresentado para o mundo foi o de ter tido 100% dos votos dos num processo eleitoral em que foi divulgado que todos os iraquianos habilitados, sem exceção, foram às urnas. O presidente da Coreia do Norte, onde também não há oposição legalizada, sempre diz ter o apoio de todos os moradores de seu país.

Por aqui, no Brasil, ouvimos recentemente do atual presidente da República que não aceitaria outro resultado das eleições que não fosse a sua própria vitória. É sempre bom

lembrar que a democracia supõe respeitar as regras do jogo, inclusive o seu resultado. Quem compete também pode perder, isso é do jogo e as regras são a dadas *a priori*. Essa é uma das riquezas que os sistemas políticos que naturalmente se acomodaram com mais de um partido nos oferecem.

É importante lembrar também, e sempre de forma reiterada, que, numa democracia liberal competitiva que de fato assegure a liberdade de oposição, os direitos de opinião e de associação, bem como o funcionamento livre da imprensa, a própria disputa pelo poder sempre vai assegurar que haja uma competição eleitoral com ao menos um grupo de oposição ao governante de plantão (Dahl, 2001). Nesse sentido, a Constituição Federal prevê uma série de mecanismos de freios e contrapesos entre os Poderes, manutenção de direitos e participação popular, como garantia institucional de que a democracia não se dará apenas no momento pontual da votação. Como afirma Avritzer (2018, p. 282), “A sociedade democrática não é apenas aquela na qual vigora a noção de uma pessoa um voto hoje, mas aquela da qual se espera que continue democrática no futuro”. Ou seja, mais do que um meio de votar, o ambiente democrático pressupõe espaços de influência nas políticas públicas e no processo decisório nas instâncias representativas. Esse é o caminho para uma democracia sólida.

No Brasil, tem se observado que essa orientação democrática de separar a disputa eleitoral de projetos políticos futuros da gestão governamental tem sido deixada de lado. Esse fato pode ser observado de diversas formas como no âmbito das relações federativas da União com Estados e municípios. Tem sido comum nesse processo que exista uma priorização no atendimento a aliados do governante de plantão, dificultando o trabalho de governadores e prefeitos que defendem projetos políticos diferentes dos que estão sendo conduzidos pelo presidente da República, raramente considerando o tema que está em tela. Governantes com essa visão reducionista de processo democrático sacrificam a população em detrimento de seus projetos de poder. A ausência de uma coordenação federativa que padronizasse as políticas de enfrentamento da pandemia da Covid-19 custou vidas de muitas pessoas além de escancarar uma crise que serviu para questionar, inclusive, a dimensão republicana, e até mesmo humanitária, que orientaram decisões governamentais, principalmente do governo central, nessa questão. Os projetos de poder, mesmo diante da tragédia da Covid-19, falaram bem mais alto do que a urgência de enfrentar conjuntamente os efeitos nocivos da pandemia.

Essa priorização de projetos de poder em detrimento do debate público de ideias e de programas de governo tem nos levado rapidamente para um processo de regressão das práticas democráticas que afeta o sistema participativo e que também atinge as relações Executivo-Legislativo (Tenório & Teixeira, 2021). Tal situação tem servido para desacreditar, muitas vezes, não apenas o sistema representativo, mas também a prática política na medida em que ela tem se direcionado de maneira acelerada para um caminho não republicano.

O processo de formação da base de apoio ao governo no Brasil tem se caracterizado pelo que se convencionou chamar de Presidencialismo de Coalizão, conceito desenvolvido por Abranches em 1988 para definir um processo de negociação política em que governos eleitos com minoria parlamentar atraem, por meio de acordos, partidos políticos e lideranças para compor ministérios e cargos estratégicos no Executivo em troca de apoio no Parlamento. Ou

seja, é uma coalizão governamental na medida em que a coligação eleitoral vencedora não traduziu esse triunfo em maioria parlamentar para o governo.

Todavia, a estratégia do Presidencialismo de Coalizão funcionou de maneira equilibrada no Brasil com um sistema partidário mais estável, caracterizado pela reduzida dispersão na formação das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados e no Senado a ponto de não ser preciso criar espaços no governo apenas para acomodar tantas legendas como ocorre hoje para a formação da coalizão governamental majoritária no Congresso. As negociações davam-se entre partidos ideologicamente mais próximos. Por exemplo, no governo FHC 1 e 2, a junção do PSDB com PFL (que mudou o nome para DEM e hoje, após a fusão com o PSL, se chama União Brasil), o PMDB (hoje MDB), além do PPB (hoje Progressistas) e o PTB, propiciavam ao governo uma base de apoio de 401 em 1997 e 369 em 2001, ano de maior crise do governo tucano e que precedeu a derrota eleitoral para Lula em 2002 (Folha de S. Paulo, 20 de maio de 2001). À guisa de comparação, essas mesmas cinco legendas que no pior momento do governo FHC detinham 369 deputados, nas eleições de 2018 elegeram apenas 140.

Para que se tenha uma ideia do tamanho da dispersão, dos 513 deputados, o maior partido da Casa, o PT, elegeu, em 2018, 54 (pouco mais de 10%), seguido pelo já extinto PSL com 52. Os outros três partidos com maiores bancadas eleitas, PP, PSD e MDB, elegeram 38, 35 e 34 representantes respectivamente. Ou seja, em 2018, as cinco maiores bancadas da Câmara totalizaram 213 deputados eleitos, número bem distante do pior momento em que FHC formava sua base de apoio com também cinco partidos entre os deputados (369 em 2001). A proliferação de bancadas partidárias com representação na Câmara dos Deputados, fato que aumenta enormemente o custo da governabilidade, acentuou-se em 2018 com a presença de 30 agremiações partidárias elegendo deputados. Em 1996, havia 18 partidos com representantes eleitos na Câmara; em 2010 esse número foi para 22, chegando a 28 em 2014. Essa dispersão na eleição de parlamentares, que vem caracterizando o multipartidarismo brasileiro, tem sido objeto de muitos debates acerca de suas consequências para o Presidencialismo de Coalizão (Couto, Soares, & Livramento, 2021).

A construção da governabilidade, que antes se dava pela prática comum e aceitável de composição dos espaços no governo pelos partidos ideologicamente mais próximos em troca de apoio ao Executivo no Parlamento – e que já era objeto de críticas por se distanciar de compromissos programáticos –, assumiu conotações explícitas de balcões de negócios voltados para fortalecer lideranças políticas, sobretudo as do chamado Centrão, em seus projetos de poder e com as suas bases eleitorais usando o orçamento público de maneira pouco transparente e com critérios de alocação questionáveis.

Por exemplo, na contramão dos ganhos democráticos decorrentes das políticas de transparência previstas na Constituição de 1988, as políticas de transparência vêm sofrendo um duro retrocesso. O segredo na gestão do dinheiro público retomou espaço na agenda política como decorrência direta de uma prática que se vem tornando comum na relação do Executivo com o Legislativo em todos níveis de nossa federação: as emendas parlamentares (Teixeira, 2021b). Existem quatro modalidades de emendas parlamentares orçamentárias: a individual, a de bancada, a de comissão e a do relator. A emenda do relator tem um caráter

que é muito particular quando se compara com as demais. É definida por um deputado federal ou senador que é escolhido como relator-geral do Orçamento a cada ano, em negociações dentro das duas casas legislativas. Nessa modalidade de emenda, o destino dos recursos, bem como os critérios que orientaram sua alocação e o nome do parlamentar responsável pela demanda não são públicos. O processo decisório mobiliza um número de atores bem restritos, o que consequentemente dificulta a que seja conhecido ao se caracterizar pela troca de ofícios entre gabinetes que reúnem atores dos poderes Legislativo e do Executivo (Teixeira, 2021b).

O uso de tais recursos orçamentários, via de regra, acaba tendo duas serventias para os envolvidos. De um lado, viabiliza a realização de obras e o atendimento de interesses diversos em redutos eleitorais de parlamentares, com vistas a ampliar o apoio eleitoral que já possuem. Por outro lado, tem sido muito eficiente para garantir apoio político ao governo em pautas do Executivo que estão tramitando no Legislativo e que encontram resistência para aprovação. Ou seja, funcionam como moeda de troca. Sendo direto: executo a sua emenda se você votar no meu projeto.

Considerando que todo processo de discussão sobre a alocação orçamentária é crucial para a materialização das políticas públicas, sempre é muito importante para o jogo democrático que os parlamentares, enquanto representantes eleitos, façam parte desse processo decisório de forma transparente e aberta à sociedade. Todavia, não é republicano que isso seja feito à meia-luz ou então que ocorra orientado pela cultura do segredo. Drenar recursos públicos sem transparência e debate público, e apenas com a finalidade de obter apoio político para atender de forma privilegiada a interesses de parlamentares em busca de consolidar suas lealdades eleitorais, tem ao menos três efeitos danosos: (i) desequilibra o processo de competição política, (ii) distancia a administração pública dos valores republicanos e (iii) traz danos irreparáveis à democracia.

O conjunto de questões aqui levantadas revela uma crise decorrente da regressão da prática política de natureza transparente e democrática. Mas, diferentemente do que pensam muitos que trabalham para a desqualificação da política, a melhor saída para enfrentar qualquer crise, inclusive as de dimensão política, está justamente em fazer mais política e não simplesmente sabotá-la. Trabalhar contra a política é flertar com o autoritarismo.

CONCLUSÃO

A conclusão deste artigo é que o processo orçamentário de 2021/2022 expressa a crise de governabilidade do governo Bolsonaro. Ao abrir mão da política como processo legítimo de negociação desde 2019, criminalizando-a, aparentemente o governo Bolsonaro acreditou na hipótese, não crível, de que poderia promover modernização quase autoritária. Entre a impossibilidade prática de utilizar um estado burocrático autoritário, para lembrar aqui da expressão cunhada por Guillermo O'Donnell, e a realidade prática dos fatos, caiu no oposto, numa governança anárquica e dissipativa, entregando as políticas públicas, até mesmo as que já eram consideradas “de Estado”, à negociação, aí sim, que fere os princípios da administração

pública e dos preceitos normativos que norteiam o próprio processo orçamentário. A anarquia orçamentária do governo Bolsonaro é o resultado da destruição da política.

Há causas estruturais, contudo, que perpassam governos e que aumentam os custos de transação orçamentários e dificultam a arbitragem do conflito distributivo. Adicionalmente, há um desajuste nas contas públicas. Independentemente do governo, há um problema colocado e que somente será resolvido com aumento de impostos e cortes em subsídios e isenções a grupos específicos, empresariais principalmente. Para tal, a política faz-se necessária como processo de negociação ou a consequência da não resolução desse conflito pode ser a ruptura.

REFERÊNCIAS

- Adolph, C., Breunig, C., & Koski, C. J. (2012). The Political Economy of Budget Trade-Offs. *Journal of Public Policy*, 40(1), 1-26. doi:10.1017/s0143814x18000326
- Abranches, S. (1998). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-38. Recuperado de <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=348>
- Alesina, A. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*, 42(1)1-31. doi: 10.2307/3867338
- Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018. *Novos estudos CEBRAP*, 37(2), doi: 10.25091/S01013300201800020006
- Bonfiglioli, A. & Gancia, G. (2013). Uncertainty, Electoral Incentives and Political Myopia. *Economic Journal*, 123(568), 373-400. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/23470592>
- Borges, A. (2021). The Illusion of Electoral Stability: From Party System Erosion to Right-Wing Populism in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 13(2)166–191, doi: 10.1177/1866802X211005164
- Couto, L., Soares, A., & Livramento, B. (2021). Presidencialismo de coalizão: Conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (34), 2021, doi: 10.1590/0103-3352.2021.34.241841
- Couto, C. & Silva, M. G. S.. (2017). A Economia Política do Conflito Distributivo. Recuperado de <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/economia-e-politica-do-conflito-distributivo-20122017>
- Dahl, R. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.
- Eslava, M. (2012). *The Political Economy of Public Spending and Fiscal Deficits: Lessons for Latin America*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Folha de S. Paulo (2015, 20 de maio). Bancada de FHC no Congresso sofre retração. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2005200105.htm>.
- Graeber, D. & Wengrow, D. (2021). *The Dawn of Everything: A New History of Humanity*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Stein, E. H., Hallerberg, M., & Scartascini, C., (Eds.) (2009). *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank.

- Mendes, M. (2014). *Por que o Brasil Cresce Pouco?*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier; Campus.
- Olson, M. (2009). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Scott, J. C.. (2017). *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*. Connecticut: Yale University Press.
- Teixeira, M. A. C. (2021a). Em defesa da democracia. *GV Executivo*, 20(3), doi: 10.12660/gvexec.v20n3.2021.84618
- Teixeira, M. A. C. (2021b). Emendas parlamentares, orçamento secreto e desequilíbrio da democracia. *GV Executivo*, 20(4). doi: 10.12660/gvexec.v20n4.2021.85087
- Tenorio, F. G., & Teixeira, M. A. C. (2021). O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social*, 13(2), doi: 10.21118/apgs.v13i2.10767
- Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova* (67), doi: 10.1590/S0102-64452006000200007
- Weffort, F. C. (Org.) (2001). Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “o Federalista”. São Paulo, SP: Ática.
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2003). *The New Politics of the Budgetary Process*. Longman Classics Series, Londres, Uk: Pearson.