

CONFLITO POLÍTICO E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS: APROFUNDANDO A DEMOCRACIA NO BRASIL

Aaron Schneider

RESUMO

A maioria das democracias combina práticas democráticas e autoritárias, criando um subtipo híbrido. O presente projeto examina variações no grau de democracia e busca suas causas na federação brasileira. Em particular, o projeto examina variações no grau em que atores fora do poder Executivo, especialmente legisladores e a sociedade civil, conseguem desempenhar um papel afirmativo no processo orçamentário. Os orçamentos são com freqüência atribuídos por lei a legisladores, pelo menos em termos de autorização e supervisão; contudo, a maioria dos titulares do poder Executivo monopoliza a capacidade institucional, política e técnica para desempenhar um papel poderoso no complexo processo de administração dos recursos públicos. No Brasil, contudo, há evidências de uma crescente afirmação do poder Legislativo e de práticas democráticas em algumas regiões; essa tendência reflete processos mais amplos de aprofundamento democrático. O presente projeto examina algumas das condições para o aprofundamento democrático no Brasil, um país que retornou formalmente à democracia em 1985 mas consolidou um sistema federal de democracia desigual. Para identificar as condições que levam ao aprofundamento democrático, o estudo destaca tendências em quatro estados: dois onde ocorreu o aprofundamento e dois onde isso não se deu. O projeto demonstra o curioso resultado de que as condições políticas, especialmente os níveis e tipos de conflito político, determinam o grau de democracia, como é expressado no processo orçamentário.

PALAVRAS-CHAVE: processo orçamentário; democracia; democratização; conflito político.

I. INTRODUÇÃO

A eleição de Lula em 2002 indica que a democracia brasileira amadureceu o suficiente para sustentar um Presidente popular, de um partido de trabalhadores, sem que fosse desencadeada uma instabilidade violenta. Sob a superfície, porém, o quadro permanece complexo. As práticas políticas amadureceram em algumas regiões do Brasil, mas não em todas, e em alguns estados permanecem práticas autocráticas. A variação no grau de democracia entre os estados sugere que a democracia brasileira pode ter-se consolidado como um subtipo híbrido em que práticas democráticas em algumas áreas convivem com práticas autocráticas em outras. Essa variação resistiu às tentativas do governo federal e de alguns grupos da sociedade civil de unificar práticas em todo o país. Uma parte da explicação para a persistência de variações entre os estados pode ser encontrada em diferentes realidades locais, expressas em níveis e padrões variáveis de conflito político. De modo talvez surpreendente, são os líderes estaduais que enfrentam os conflitos políticos mais sérios os

que se abrem a instituições de formulação de políticas mais democráticas. Em contraste, líderes estaduais que enfrentam conflitos políticos limitados simplesmente preservam instituições autocráticas que herdaram de períodos anteriores de governo militar.

II. DEMOCRACIA

Estudiosos e profissionais da área de Ciência Política têm dado cada vez mais atenção ao grau de democracia. Em parte, as mudanças ocorridas no foco teórico espelharam mudanças em eventos regionais correntes, a partir do início da década de 1980. Assim, inicialmente se deu atenção principalmente aos pactos entre as elites e aos contextos contingentes que determinaram o cronograma e o padrão da transição para a democracia (O'DONNELL, SCHMITTER & WHITEHEAD, 1986; DIAMOND, LINZ & LIPSET, 1989; DI PALMA, 1990). Mais tarde, à medida que os períodos de transição iniciais concluíram-se, a atenção voltou-se para a fragilidade dos novos regimes e para a possibilidade de retrocesso, destacando a importância de consolidar a

democracia (MAINWARING, O'DONNELL & VALENZUELA, 1992). Quando ficou claro que a maioria das comunidades políticas democráticas provavelmente não sofreria uma reversão, os observadores começaram a preocupar-se com o fato de que as relações sociais e econômicas deixadas explicitamente fora das discussões anteriores cada vez mais pertenciam ao âmbito da teoria democrática e a atenção voltou-se para o aprofundamento da democracia além das instituições políticas formais (ROBERTS, 1998).

Além dessas tendências históricas, a teoria da democracia lutou contra a incerteza sobre quais áreas incluem-se propriamente no âmbito da discussão e do debate democráticos e quais áreas podem ser governadas por meio de mecanismos opcionais, tais como tomada de decisões tecnocrática, relações de mercado ou redes sociais. Em um dos extremos, há aqueles para quem a democracia direta e deliberativa em todas as áreas da vida pública cria, além de decisões mais bem-informadas e legítimas, cidadãos mais conscientes e mais plenamente realizados (COHEN, 1996, p. 95-117). Em contraste, outros apóiam uma democracia procedural limitada que garanta direitos individuais básicos e o predomínio da lei sem ameaçar atores poderosos que possam derubar o regime (DAHL, 1971). Entre essas duas perspectivas há muitas graduações de prática democrática, concentradas em diferentes áreas de políticas e abrangendo diferentes graus de participação ou representação direta (O'DONNELL, 1994, p. 55-69; COLLIER & LEVITSKY, 1997, p. 430-451).

III. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O presente projeto destaca o grau de democracia existente no processo orçamentário. Pode parecer surpreendente pensar no processo orçamentário como uma área de política na qual as instituições podem ser democratizadas, já que as finanças públicas são uma área particularmente técnica e perigosa se se permitir que sofra a influência dos ventos da opinião pública (ALESINA *et alii*, 1996, p. 253-273; ALESINA & PEROTTI, 1999, p. 33; POTERBA & HAGEN, 1999, p. 16, 27). Uma observação mais detalhada lembra-nos de que o processo orçamentário situa-se historicamente no centro do processo de democratização. No final do século XVIII, elites monárquicas da Europa Ocidental com escassez de recursos foram forçadas a pedir permissão aos parlamen-

tos para destinar recursos orçamentários à guerra (TILLY, 1992). À medida que elas cediam cada vez mais poder aos parlamentos e expandiam o direito de voto, as práticas democráticas consolidavam-se e aprofundavam-se. Com o tempo, a maioria dos observadores esqueceu as origens orçamentárias da democracia e passou a considerar, antes, o papel do orçamento como instrumento de administração e planificação. Esse papel enfatizava os princípios de controle, eficiência e planejamento, mas ignorava o lugar central ocupado pelo processo orçamentário na consolidação e no aprofundamento da governança democrática.

O controle refere-se à capacidade de definir exatamente qual será o tamanho do governo e de que maneiras ele participará da economia¹. No caso americano, a separação dos poderes e a autoridade legislativa sobre a promulgação de tributação oferecem exemplos de mecanismos institucionais que impõem restrições ao uso de recursos, ajudando a supervisionar e limitar as ações do governo². As metas de eficiência diferem ligeiramente das metas de controle porque se concentram no papel do orçamento na promoção de uma administração racional-legal no sentido weberiano. A racionalidade nesse caso refere-se à alocação de recursos entre órgãos dentro do governo, assegurando que cada órgão ou ramo receba só os fundos de que necessite e que o total dos fundos seja alocado entre as partes da administração de maneira racional³. A meta final normalmente associada a orçamentos de países desenvolvidos é o planejamento, sendo o orçamento visto como uma

¹ Com isso não queremos argumentar que o controle é equivalente a restrição fiscal; ele é igualmente importante na aplicação de restrições fiscais ortodoxas ou em estratégias keynesianas de expansão fiscal, como ambas requerem o governo para efetivamente tomar decisões a respeito do tamanho do Estado e de seus impactos na economia.

² Em termos do desenho físico do orçamento, um orçamento orientado para o controle poderia classificar “coisas” que o governo compraria, listando seu custo, de modo que a sociedade e seus representantes no poder Legislativo poder limitar os gastos governamentais àqueles itens especificados (SCHICK, 1980).

³ Um orçamento orientado para a eficiência poderia ser classificado de acordo com as agências ou os ramos do governo, permitindo que a sociedade e seus representantes usem o orçamento para gerenciar e avaliar a estrutura administrativa do governo (SCHICK, 1980).

ferramenta para alcançar os objetivos da sociedade ao longo do tempo. O planejamento sugere que os orçamentos devem de alguma forma ajudar a equilibrar as ações de governo e os resultados de políticas desejados e deve fazer isso por um período extenso⁴.

Apesar de sua importância, esses critérios talvez se concentrem excessivamente na experiência dos países desenvolvidos. Em muitas democracias jovens de países em desenvolvimento, o conflito político divisor é uma ameaça constante à sustentação do governo e à implementação de políticas. Antes que se possam considerar detalhes como controle, eficiência e planejamento, é necessário primeiro dar atenção à legitimização do Estado e à obtenção de apoio ao governo. Um modo de assegurar essa legitimidade é construir um processo orçamentário que inclua práticas democráticas. Tais práticas abrem o processo orçamentário ao público e a seus representantes e forçam o governo a consultar os cidadãos antes de agir. Isso cria uma oportunidade de negociar com interesses e atores que podem imobilizar as políticas e de forjar as coalizões que propiciam um governo estável. Ao fazê-lo, a ação do governo ganha a legitimidade trazida pela consulta popular e torna possível que os estados tomem decisões autorizadas.

Os meios tradicionais de expressão popular em sistemas presidencialistas são os legisladores, cujas funções como representantes de eleitorados específicos tornam-nos os principais condutos para o escrutínio público. Além disso, o público pode ser atraído diretamente para o processo, por meio de instituições que permitam a contribuição direta e a supervisão dos cidadãos.

Outro exemplo de aprofundamento democrático na elaboração do orçamento é a desconcentração do poder do chefe do Executivo. Ao conceder poder a outros atores durante a elaboração das políticas, instituições orçamentárias desconcentradas criam pontos de veto que obrigam os titulares do poder Executivo a negocia-

ar com outros membros da administração, com outros níveis de governo e com representantes da sociedade civil (TSEBELIS, 1995, p. 2000).

Finalmente, mecanismos de supervisão e de responsabilização no processo orçamentário garantem que os titulares do poder Executivo implementem as promessas feitas no orçamento. Tradicionalmente, os poderes Legislativo e Judiciário exercem supervisão e responsabilização com ajuda da mídia para tornar claras as ações públicas. Em última instância, os cidadãos supervisionam e cobram responsabilidade das autoridades por meio de eleições periódicas em que elas são competitivas.

Evidentemente, há amplas oportunidades para aprofundar a democracia por meio do processo orçamentário. Contudo, muitas instâncias regionais do Brasil mantêm instituições orçamentárias autocráticas que concentram poder, impõem hierarquia, aplicam normas burocráticas e usam técnicas autoritárias para fechar o processo e centralizar a autoridade. Ao fazê-lo, elas dão mais ênfase ao controle, à racionalidade ou ao planejamento e menos à legitimização do governo ou das ações governamentais. O presente projeto contrasta casos de processo orçamentário autoritário com aqueles em que ocorreu aprofundamento democrático. No processo, o projeto remonta as raízes dessa diferença a variações no grau e no tipo de conflito político local.

IV. CONFLITO POLÍTICO LOCAL

No Brasil, durante a década de 1990, interesses de centro e de direita pareciam ser vitoriosos e virtualmente hegemônicos. Um reformador de direita (no fim desacreditado como corrupto), Fernando Collor de Mello, assumiu a Presidência da República em 1990 e a coalizão de centro-direita liderada por Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições subsequentes, em 1994 e 1998. Dadas essas tendências, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda, nas eleições presidenciais de 2002, foi para alguns uma surpresa. Para aqueles que acompanhavam o desenrolar dos acontecimentos, sinais de conflito continuado haviam ocorrido ao longo de toda a década de 1990 embaixo da superfície e forneceram o impulso para a vitória de Lula em 2002. O nível e o padrão de conflito que existia em diferentes estados estão no cerne da presente análise.

⁴ Um orçamento orientado para o planejamento poderia ser classificado pelos produtos políticos [*policy outcome*], nomeando ações governamentais que endereçam as áreas das políticas, os programas que organizam essas ações, as agências ou burocracias que as implementam e os resultados mensuráveis que serão usados para avaliar seus resultados (SCHICK, 1980).

Alguns estados tinham sistemas de partidos notavelmente quiescentes em que a centro-direita era dominante e os interesses concorrentes eram facilmente derrotados ou cooptados. Os chefes executivos de partidos de centro ou de direita governavam com maioria no poder Legislativo e dependiam de um número relativamente pequeno de aliados partidários. Os canais partidários e o uso ocasional de patronagem eram suficientes para obter a aprovação de legislação, de modo que mesmo quando a legislação era controvertida, era possível forçar sua aprovação no poder Legislativo. Em casos raros em que a oposição legislativa crescia, as políticas podiam ser adotadas por meio de decretos do poder Executivo. A frágil constitucionalidade desses decretos não era um problema, na medida em que órgãos do poder Judiciário, mecanismos de supervisão e os meios de comunicação também eram dominados e as eleições eram muito pouco competitivas.

Em outros estados, a oposição de esquerda permanecia forte e impedia a consolidação de uma coalizão de centro-direita. O cenário do sistema de partidos em estados com uma esquerda forte incluía a fragmentação e/ou uma importante polarização direita-esquerda. A fragmentação significava que partidos do governo fracos de todos os matizes precisavam de alianças amplas para ganhar poder e essas coalizões tinham de ser refeitas a cada nova legislatura (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001, p. 101-125). Na prática, isso significava que vários aliados partidários tinham de ser incluídos em indicações ministeriais, alocações orçamentárias e preferências de políticas.

A polarização tornava ainda mais complicado governar. Onde uma esquerda forte confrontava-se com uma direita forte, ambas imobilizavam o desenvolvimento de políticas. A esquerda fazia o que podia para obstruir qualquer política que cheirasse a reforma pró-mercado e uma direita comprometida lutava para dispersar políticas estatistas. O orçamento era um lugar-chave de conflito e aprovar um orçamento não era nada fácil. Nesses contextos, práticas autocráticas como a patronagem ou o governo por meio de decretos eram insuficientes para promover a legislação. Governar por meio de decretos era particularmente inaceitável, já que a prática democrática era normalmente uma das poucas questões em que esquerda e direita tinham-se juntado para opor-se ao regime militar (KECK, 1992). O resultado da

fragmentação e da polarização era geralmente o impasse político e coalizões de governo instáveis.

V. MELHORANDO O CONFLITO EM INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Onde as elites estaduais enfrentaram altos níveis de conflito, elas acrescentaram elementos democráticos ao processo orçamentário. O fato de que o aprofundamento democrático ocorreu em alguns estados é ainda mais significativo porque a maior parte do processo orçamentário no Brasil permanece inalterada desde um ponto de partida autocrático. O regime militar de 1964-1985 centralizou o poder nos chefes do poder Executivo apontados pelos militares e os governantes brasileiros eram tipicamente todo-poderosos, controlando todas as decisões dentro de suas fronteiras como um “barão” em um feudo (ABRUCIO, 1998, cap. 1). As regulações orçamentárias nacionais, estabelecidas em lei no início do regime militar (Lei n. 4 320/1964) restringiam ainda mais as instituições orçamentárias. Uma vez estabelecidas, tais instituições autocráticas tendiam a reproduzir-se por meio dos valores que inculcavam, da limitação de alternativas e de custos incorridos que tornavam difícil removê-las (SELZNICK, 1957, p. 17). As instituições orçamentárias são especialmente propensas a reproduzir-se, na medida em que lidam com uma tarefa complexa que só é alterada de modo incremental (WILDAVSKY, 1964).

O processo orçamentário ocorre em estágios que se estendem de vários meses antes do início até muito tempo depois do final do ano fiscal (1º de janeiro a 31 de dezembro) (HOLANDA, 1994, p. 7-15; TUBAKI, 1994, p. 33-39). No início de cada ano, e intensificando-se por volta de maio, o orçamento é elaborado, basicamente no poder Executivo, é autorizado e emendado no poder Legislativo (no final da sessão legislativa), é executado pelo Executivo (durante o ano fiscal) e revisado pelo Legislativo e por seu braço técnico, o Tribunal de Contas, no ano seguinte⁵.

Apesar da tendência à autocracia, há divergências surpreendentes entre os estados nos mecanismos democráticos introduzidos em cada estágio do processo orçamentário. O processo orça-

⁵ O Tribunal de Contas é similar ao U. S. General Accounting Office (Escritório Geral de Contas dos Estados Unidos), embora com autoridade judiciária expandida.

mentário democrático assume a forma de relações *colegiadas* entre secretarias executivas durante a elaboração, regras de emendas *abertas* durante a autorização e práticas *transparentes* durante a execução e a supervisão. Práticas auto-

cráticas são evidenciadas em relações *hierárquicas* durante a elaboração, regras de emendas *fechadas* e execução e supervisão *oculta*s (GIACAMONI, 1992, p. 213-219).

QUADRO 1 – INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Estágios do orçamento	Instituições orçamentárias	
	Autocráticas	Democráticas
Elaboração	Hierárquica	Colegiada
Autorização	Fechadas	Abertas
Execução	Oculta	Transparente, responsável

FONTE: o autor, a partir de Giacamoni (1992, p. 213-219).

Alguns estudos destacaram um exemplo de processo orçamentário extremamente democrático no Brasil, o orçamento participativo. De fato, um dos estados enfocados no presente estudo implementou o orçamento participativo e outro deu passos na direção de usar tais práticas. Com base em pesquisa anterior, estamos começando a entender quando o orçamento participativo pode funcionar e seu impacto para a democracia, a participação e mesmo o sucesso eleitoral (ABERS, 1998, p. 511-537; BAIOCCHI, 2001, p. 43-72).

A principal questão tratada aqui é por que certos estados caminham no sentido do orçamento democrático enquanto outros não o fazem. O padrão exibido nos quatro estados estudados sugere que os líderes estaduais alteraram as instituições orçamentárias para atender às exigências dos conflitos políticos locais. Estados com níveis elevados de conflito entre os partidos, expressados na fragmentação e na polarização, exigiram instituições orçamentárias mais democráticas; estados com níveis baixos de conflito entre os partidos permitiram que o processo orçamentário autocrático continuasse.

Dadas as variações constatadas no Brasil, é necessário também examinar algumas explicações alternativas. No que diz respeito à democratização, explicações societais geraram uma literatura significativa⁶. Esses argumentos trabalham com

a hipótese de que certas configurações culturais (como o individualismo liberal) e econômicas (como uma classe média grande) são necessárias para que a democracia floresça. Divergências entre estados, segundo essa perspectiva, refletem bolsões de resistência típicos de desconfortos crescentes na transição de formas autoritárias tradicionais de organização econômica e política para padrões mais modernos e mais democráticos.

Em um estudo focado no nível estadual em uma federação, fatores políticos externos às fronteiras estaduais também merecem atenção. As pressões do governo central ou a influência política obtida por estados com grande número de representantes no Congresso Nacional podem determinar resultados para os estados individualmente (DILLINGER, 1995; DILLINGER & WEBB, 1999, p. 423-483). Esses argumentos parecem particularmente relevantes no Brasil, onde prevalecem práticas e barganhas informais e os estados são muito desiguais.

Deixar de considerar essas explicações rivais suscitaria problemas particulares se elas atuassem como variáveis intervenientes para o impacto do conflito político sobre as instituições e as políticas fiscais. Por exemplo, o conflito político pode operar de modo diferente, dependendo do contexto. Além disso, essas explicações rivais podem causar tanto níveis de conflito quanto os resultados que interessam, tornando difícil saber o que

⁶ Por exemplo, alguns argumentam que as nações devem ultrapassar um limiar mínimo de desenvolvimento (DIAMOND, LINZ & LIPSET, 1990); devem possuir uma classe trabalhadora organizada (COLLIER & MAHONEY, 1997, p. 285-304); uma grande classe média (LIPSET, 1963); um equilíbrio entre a classe trabalhadora e

a classe capitalista (RUESCHEMEYER, STEPHENS & STEPHENS, 1992); uma classe oligárquica fraca (KARL, 1990) ou uma classe capitalista (*business class*) suficientemente segura (PAYNE, 1995).

CONFLITO POLÍTICO E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

causa o quê. Há também uma outra possibilidade: a de que o processo causal ocorra na direção oposita, com níveis de conflito endógeno às instituições orçamentárias estaduais (POTERBA & HAGEN, 1999, p. 15). Dado o pequeno número de casos aqui considerados, é difícil controlar tantas possibilidades. No entanto, a atenção à ordem temporal, traçando o processo que liga uma variável a outra em cada caso, e uma seleção cuidadosa de casos podem ajudar a isolar e testar os argumentos que interessam.

VI. SELEÇÃO DE CASOS

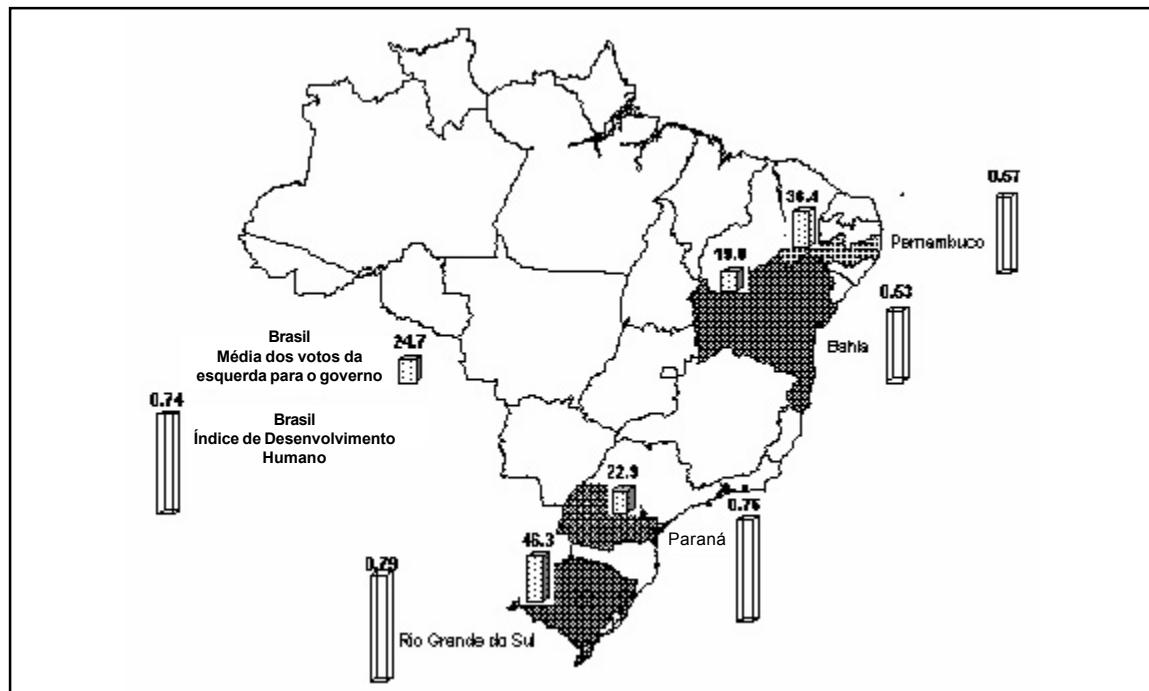
Os quatro estados selecionados foram Rio Grande do Sul e Paraná, no Sul, e Bahia e Pernambuco, no Nordeste, de 1986 a 2002. O Sul brasileiro é uma região relativamente bem desenvolvida e industrializada, habitada em grande proporção por descendentes de imigrantes europeus. O Nordeste brasileiro é uma região relativamente mal desenvolvida, produtora de bens primários para exportação e habitada em grande proporção pelos descendentes de colonizadores portugueses, escravos africanos e índios brasileiros (PAGE, 1995, cap. 1-2).

Em cada uma das duas regiões, o projeto examina estados que eram muito diferentes em seus

padrões de conflito local. No Sul, o Rio Grande do Sul foi historicamente um estado dividido, com fortes movimentos regionais e trabalhistas. No outro estado sulista, o Paraná, uma elite conservadora homogênea permaneceu relativamente inquestionada durante os últimos 60 anos. No Nordeste, Pernambuco era o estado mais conflituado e foi marcado por violência e insurreições armadas no último século e pela mobilização trabalhista mais recentemente. O outro estado nordestino, a Bahia, apresenta a imagem oposta; lá, oligarquias rurais clientelistas incorporaram as elites urbanas emergentes e deram à Bahia longos períodos de obediência pacífica a líderes patrimonialistas.

Os casos oferecem uma comparação entre sistemas muito semelhantes e muito diferentes (PRZEWORSKI & TEUNE, 1970). Observando-se o mapa, os estados que são semelhantes em localização geográfica e desenvolvimento econômico diferem no padrão de conflito local, como é mostrado pela força dos partidos de esquerda. Considerando as duas regiões, estados que são semelhantes em termos de conflito político diferem no nível de desenvolvimento econômico. A comparação isola assuntos sócio-econômicos e culturais que derivam das regiões e ajuda a focalizar as variações no conflito político local.

MAPA 1 – QUATRO ESTADOS: VOTAÇÃO MÉDIA DA ESQUERDA NOS ESTADOS (1986-2002) E ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (2002)



FONTES: Brasil. Tribunal Superior Eleitoral (s/d) e PNUD (1998).

NOTA: barras com pontos: votações médias da esquerda; barras lisas: índices de desenvolvimento humano.

Os quatro estados escolhidos também permitem que se façam generalizações. Eles abrangem a gama de desenvolvimento econômico que caracteriza o Brasil, mas não são anormalmente ricos nem pobres e não são tão anômalos que as conclusões encontradas aqui não possam ser aplicadas a outros lugares. São também estados grandes e populosos, cujos tamanhos tornou-os líderes importantes em suas regiões e no país; cada um deles serviu de guia para os comportamentos e padrões que outros estados seguiram. O período de tempo escolhido também ajuda, já que cobre o atual período democrático. Considerados em conjunto, os quatro estados observados de 1986 a 2002 permitem uma comparação razoável de combinações sócio-econômicas, políticas, democráticas e fiscais.

VI.1. Rio Grande do Sul

Desde a transição para a democracia em 1985, o Rio Grande do Sul forneceu o exemplo mais surpreendente de confronto político. Um sistema de partidos fragmentado e polarizado complicava as coalizões eleitorais e atores com poder de veto bloqueavam as políticas. Essas dificuldades obrigaram os chefes do poder Executivo a modificar as instituições orçamentárias e eles buscaram mecanismos mais democráticos que pudessem coordenar aliados políticos e oferecer fontes alternativas de legitimidade. Mecanismos democráticos abriram as instituições orçamentárias e criaram maior acesso; ao fazê-lo, abriram espaço para que os defensores de um governo voltado para o mercado apresentassem sua agenda e ao mesmo tempo tornassem impossível para o ocasional chefe do poder Executivo com tendência à direita implementar a dependência do mercado. Em consequência, os governadores do Rio Grande do Sul optaram sempre tanto por instituições orçamentárias democráticas quanto por políticas fiscais que regulavam o mercado.

A democratização em 1985 foi seguida por altos níveis de conflito ideológico e de incerteza eleitoral. Nem a esquerda nem a direita conseguiram um controle consolidado e ambas tiveram de montar coalizões eleitorais dentro de um sistema de partidos fragmentado. Elas alternaram-se no poder, começando com a direita em 1982; cada Governador que se seguiu precisou do apoio de partidos menores, constituídos de dissidentes de partidos maiores. Mesmo quando o Governador tinha maioria parlamentar, o que nem sempre era o

caso, uma oposição feroz segurava ou impedia a aprovação de grande parte da legislação. Quando não estava no poder, a esquerda adotava uma estratégia que segurava os projetos de reforma, especialmente usando procedimentos parlamentares e judiciais para deslegitimar e atacar o ajuste fiscal. Quando a esquerda governava, a direita permitia a aprovação de propostas de despesa e ao mesmo tempo impedia todas as tentativas de aumento de receita, atando as mãos do Governador em termos de novas iniciativas e por fim levando o estado à falência.

Para vencer a oposição, governadores tanto da direita como da esquerda introduziram instituições orçamentárias democráticas. O Governador de 1987 a 1990, Pedro Simon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de centro, tentou montar uma coalizão que ia da centro-esquerda à direita. Ao assumir o poder, ele imediatamente começou a perder aliados e conseguiu atraí-los de volta cedendo poder a órgãos executivos dirigidos por parceiros de coalizão. As dificuldades para manter uma coalizão e legislar também afligiram o Governador seguinte, Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) (1991-1994), que estava muito mais à esquerda do que Simon. A oposição congelou a atividade do governo, sobrecregendo amplamente o poder Executivo com milhares de emendas (mais de 20 000 em um ano). Collares manteve as relações colegiadas entre órgãos do poder Executivo durante a elaboração do orçamento e estabeleceu uma estrutura de assembleias regionais, os conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes), que criavam regras mais abertas para a apresentação de emendas e ao mesmo tempo evitavam o enfrentamento com o poder Legislativo.

O governador seguinte, Antônio Britto, do PMDB (1995-1998), ganhou fama em nível nacional como ministro do governo federal e vinha da centro-direita. Ele governou com maioria no poder Legislativo e foi um aliado-chave do governo federal na coordenação de uma coalizão nacional entre partidos de centro e direita. Se algum período favoreceu práticas autocráticas e uma mudança na estratégia fiscal, talvez tenha sido esse. Contudo, uma esquerda muito atuante detinha uma parcela substancial das cadeiras na Assembléia Legislativa estadual e segurou as reformas usando procedimentos parlamentares, questionamentos judiciais e a organização da sociedade civil. Britto reagiu reorganizando a pro-

posta orçamentária para que ela refletisse as demandas orientadas geograficamente dos Coredes e seus aliados no poder Legislativo passaram a relacionar-se diretamente com os Coredes para coletar demandas.

Em 1999, o PT substituiu Britto, mas sua coalizão de esquerda desintegrou-se rapidamente e uma maioria de oposição dominou a Assembléia estadual. A Assembléia Legislativa bloqueou todas as tentativas de aumento de receita, aprovou a maioria das autorizações de gastos extras e criou uma comissão legislativa especificamente para monitorar irregularidades no governo com respeito ao uso de recursos. O Governador Olívio Dutra buscou legitimidade por meio de um sistema de orçamento participativo emprestado de seu período como Prefeito na capital do estado, Porto Alegre.

Os cidadãos reuniam-se em assembléias municipais que então delegados regionais em todo o estado. Essas assembléias e esses delegados participavam da elaboração, das emendas e do acompanhamento do orçamento, votando prioridades de investimento que eram incorporadas no orçamento do poder Executivo e tornadas obrigatórias por meio de legislação. No início, os partidos de oposição tentaram barrar essas assembléias por meio de ações judiciais que impediam que o estado usasse recursos públicos para sustentar procedimentos extraparlamentares. Além disso, um dos aliados do PT, o PDT, saiu da coalizão de governo em uma tentativa de preservar o monopólio da participação desfrutado pelo Coredes, em que os apoiadores do PDT já estavam instalados. Finalmente, as ações judiciais foram derrotadas e o Governador chegou a um compromisso que incorporava tanto o Coredes quanto as reuniões do orçamento participativo à agregação de prioridades de despesa. Os representantes do Coredes e aqueles eleitos diretamente pelas comunidades tornaram-se membros com direito a voto da assembléia em nível estadual que aprovava as prioridades de gastos para o orçamento de investimento (SCHNEIDER & GOLDFRANK, 2002).

Cada uma dessas mudanças institucionais desconcentrou o poder dos chefes do poder Executivo e criou novos pontos de acesso e negociação, tentando ao mesmo tempo favorecer os apoiadores partidários e ideológicos do Governador. No caso do governo do PT, de 1999 a 2002, essas mudanças institucionais foram mais longe.

Em resumo, o alto grau de conflito político obrigou os chefes do poder Executivo a abrir as instituições políticas, entre elas as instituições orçamentárias. A abertura começou no final da década de 1980 com uma desconcentração da autoridade dentro do Executivo e culminou em instituições de orçamento participativo que deram aos cidadãos acesso direto a processos orçamentários. O aprofundamento democrático serviu para um propósito útil para governos tanto de esquerda quanto de direita. Todos os governadores enfrentaram sérios desafios à sua capacidade de legitimar seu governo e tomar decisões autorizadas. Para aumentar a legitimidade de seus governos e administrar alianças difíceis, os líderes estaduais expandiram as práticas democráticas no orçamento.

VI.2. Paraná

Apesar de ter uma estrutura social semelhante à do Rio Grande do Sul e de estar muito próximo dele, o Paraná era um lugar muito diferente. Os governadores, em geral eleitos com plataformas de centro ou de direita, enfrentavam oposição limitada e geralmente governavam como uma maioria fácil. Isso significava que havia pouca necessidade de democratizar as instituições orçamentárias e os governadores mantinham práticas autoritárias herdadas do regime militar. Adotava-se uma abordagem tecnocrática do processo orçamentário, em que o orçamento anual estava destinado a ser amarrado estritamente ao plano de desenvolvimento quadriannual e executado principalmente segundo procedimentos burocráticos. Episódios isolados de oposição eram facilmente superados e os oponentes viam-se excluídos das decisões sobre as políticas e incapazes de impedir alterações em políticas ou de apresentar sua própria agenda.

O Paraná beneficiava-se de um sistema de partidos coeso que moderava as divisões e criava poucas dificuldades para os chefes do poder Executivo. Interesses conservadores tradicionais dominaram o estado por várias gerações e só foram marginalmente substituídos quando forças de centro do PMDB assumiram o governo na década de 1980. Embora as elites tradicionais tenham pedido sua hegemonia para o grupo do PMDB, elas foram facilmente reincorporadas e não surgiram confrontos ideológicos. Batalhas pessoais entre as elites criaram facções concorrentes, mas nenhum dos contendores apresentou uma plataforma ide-

ológica coerente e várias combinações de forças de centro e de direita continuaram a governar o estado. Esse padrão personalista e não-ideológico é típico da maioria dos estados brasileiros onde a esquerda é fraca e as principais divisões na disputa política giram em torno de alianças variáveis entre o centro e a direita (FARIA & SEBASTIANI, 1997).

O sistema de partidos do Paraná estava suficientemente seguro de que o poder podia ser exercido sem muita dificuldade e os chefes do poder Executivo montavam maiorias eleitorais e legislativas. Essas maiorias eram facilmente sustentadas e permitiam uma abordagem técnica e burocrática do processo orçamentário. Uma esquerda coerente atuava nos bastidores, alimentada pelo crescimento da tensão no campo e dos movimentos urbanos, mas, por enquanto, a política permanece basicamente nas mãos de uma elite estreita e as decisões sobre políticas são tomadas por uma burocracia tecnicamente competente e favorável ao setor empresarial.

Em 1986, nas primeiras eleições democráticas após a transição, o PMDB ganhou o governo com o candidato Roberto Requião. Ele fôra um dos líderes do movimento de democratização e surgiu de um novo grupo de elites que criara uma base entre os setores urbanos e comerciais ligados aos industriais de São Paulo. Ele governou com prudência, buscando investimento externo e formando alianças que iam da centro-esquerda à centro-direita. Quando seu mandato terminou em 1990, ele transmitiu o governo sem problemas ao sucessor que escolhera, Álvaro Dias, que manteve a prudência fiscal e políticas centristas. Requião e Dias, veteranos da luta pela democratização, romperam politicamente antes das eleições de 1994, quando Requião acusou Dias de boicotar sua tentativa de voltar ao palácio do governo. A disputa era basicamente pessoal; apesar disso, devia-se principalmente ao fato de que os dois homens, que contavam com seguidores importantes, não podiam concordar em dividir a liderança de um único partido. Finalmente, Dias levou a centro-direita do partido para o Partido da Social-democracia Brasileira (PSDB) e Requião permaneceu no PMDB com a centro-esquerda. Como disse o ex-Governador José Richa, “Havia muitos chefes para poucos índios. Isso tornou possível que um técnico se apresentasse como apolítico e tomasse o estado” (RICHÀ, 1999).

O técnico a quem Richa referia-se era Jaime Lerner, que havia construído uma reputação de sucesso como Prefeito indicado da capital do estado durante o regime militar. Ele governara a capital com a ajuda de um órgão de planejamento de elite que ganhou fama de honesta, preocupada com a ecologia e aberta ao setor empresarial. Em 1994, Lerner introduziu uma abordagem igualmente técnica no governo do estado, para onde levou membros de sua equipe burocrática municipal de elite. A intriga pessoal e política entre Dias e Requião revelou-se um desvio menor e a cúpula da política do Paraná permaneceu relativamente tranquila. Lerner foi reeleito em 1998 e Requião retornou ao palácio do governo em 2002. Dias e seu irmão assumiram cargos de senadores durante a maior parte da década de 1990.

A tranquilidade política e uma abordagem burocrática do governo refletiram-se na prática orçamentária. Os governadores e seus aliados tinham pouca necessidade de buscar apoio fora de seu círculo íntimo. Era suficiente simplesmente fazer uso de instituições orçamentárias autocráticas herdadas dos militares. As principais decisões no estabelecimento de prioridades e no equilíbrio de interesses de potenciais reivindicantes eram tomadas de acordo com critérios técnicos aplicados pela CAFE (Coordenação da Administração Financeira do Estado), uma divisão da Secretaria da Fazenda. A CAFE era um grupo de funcionários de elite dentro da burocracia estadual, alguns dos quais haviam sido tirados da equipe burocrática municipal de elite. A CAFE fazia o orçamento sozinha e excluía dele a maioria das considerações políticas e de patronagem (MARTINS, 1998, p. 11). Antes, as decisões eram adequadas racionalmente ao plano de desenvolvimento quadriannual elaborado pela equipe técnica com o órgão de planejamento estadual. A relação com os órgãos de despesa ou outros reivindicantes era completamente hierárquica e, além do Governador e de seus assessores, as contribuições eram limitadas.

Quando o orçamento chegava ao poder Legislativo, normas de procedimento fechavam a possibilidade de que forças partidárias ou populares pressionassem ou mudassem significativamente o orçamento. Havia limites máximos ao número de emendas que os deputados podiam apresentar, tetos para o montante de recursos das emendas e restrições aos tipos de itens dos quais se podia retirar financiamento. Não havia nenhuma opção de consulta popular direta e os deputados

do partido do Governador muitas vezes abriam mão de emendas para atendê-lo. Além disso, os legisladores eram dominados pela presença de um único Deputado, Aníbal Khoury, cuja poderosa base eleitoral e cujos anos de experiência legislativa davam-lhe domínio sobre a legislatura⁷. Outro deputado observou: “Khoury nem sequer faz parte da Comissão de Finanças, mas todas as emendas passam por ele”. Agindo como um guardião, Khoury era inestimável para qualquer Governador que desejasse exercer controle e a canalização da patronagem para ele e por meio dele era muito mais barata do que ceder recursos a múltiplos reivindicantes⁸.

O poder de arbitrio do poder Executivo durante o estágio de execução do orçamento também era significativo, especialmente porque o processo era basicamente ocultado da vista do público ou de qualquer instituição de monitoramento. O Governador e a Secretaria da Fazenda decidiam sobre despesas, delegando um poder significativo aos tecnocratas da CAFE, que estabeleciaam suas próprias prioridades e cortavam os orçamentos de gastos das secretarias para que eles se adequassem aos recursos remanescentes. Os assessores técnicos da CAFE eram “emprestados” a todas as secretarias, o que lhes permitia tomar decisões sobre quais autorizações reter. Embora a CAFE exercesse um poder enorme, também aceitava a supervisão do Governador, que apresentava considerações políticas que preservavam o gasto em “áreas politicamente sensíveis”. O Tribunal de Contas, um órgão técnico do poder Judiciário ligado à legislatura, exercia uma supervisão, embora seu poder fosse incompleto e insuficiente.

No Paraná, os governadores provinham de grupos de centro e de direita e enfrentavam pouca oposição organizada. Como resultado dessa imobilidade política, os governadores podiam fazer o orçamento de acordo com critérios de racionalidade técnica e de prudência fiscal, sem se preocupar demais com assegurar legitimidade política para seus atos. O resultado era um processo orçamentário que enfatizava os critérios de controle, racionalidade e planejamento. Isso parece ainda mais surpreendente quando comparado ao que acontecia em seu vizinho do Sul, o Rio Grande do Sul, com o qual o Paraná compartilhava condições sócio-econômicas, mas pouca coisa além disso.

VI.3. Pernambuco

Em contraste, o rico Rio Grande do Sul era notavelmente semelhante a Pernambuco, seu primo distante no Nordeste. Em Pernambuco, o que começou com uma divisão histórica entre o interior e o litoral evoluiu para uma divisão entre esquerda e direita, produzindo um sistema de partidos fragmentado, polarizado e volátil. Essas dificuldades obrigaram os chefes do poder Executivo a agregar práticas democráticas às instituições orçamentárias e essas aberturas criaram espaço para que múltiplas demandas fossem apresentadas. Políticos de tendências variadas ocuparam o palácio do governo, mas o resultado geral foi uma política fiscal descontrolada que tornou impossível a dependência do mercado. Embora não chegando ao extremo verificado no Rio Grande do Sul, Pernambuco era decididamente democrático em seu processo orçamentário e governava o mercado em sua política fiscal.

No poder Legislativo, a oposição era bem organizada e ideológica e os governadores reagiam com várias tentativas de alterar as instituições orçamentárias de maneira que lhes assegurasse maior apoio. Em 1987, Miguel Arraes retornou ao palácio do governo, assinalando uma realização perfeita para a democracia no estado. Em 1964 ele foi o Governador que liderara a reivindicação de reforma agrária, direitos trabalhistas e justiça social e fôra deposto no golpe militar daquele mesmo ano. Como um símbolo da resistência ao governo autoritário tanto no estado como no país, Arraes voltou ao poder nas eleições para Governador de Estado de 1986. Infelizmente, seu governo enfrentou múltiplas defecções e um sério imobilismo em termos de políticas. No processo

⁷ Khoury ocupou a Presidência da Assembléia Legislativa por cinco mandatos, o governo interino do estado por quatro vezes na ausência do Governador e do vice-Governador, foi eleito para a Assembléia nove vezes e em 1998 recebeu votos de mais de 90% dos municípios do estado.

⁸ Quando Khoury morreu, no outono de 1999, encerraram-se mais de 50 anos de atividade política e modificou-se a face da política paranaense. Sua ausência deixou um vazio, mas seu passamento pode oferecer uma possibilidade de fortalecimento das instituições legislativas e de abertura dos processos relativos às emendas. Como um assistente legislativo comentou: “Enquanto ele presidiu a Assembléia, a instituição legislativa dependeu de seu magnetismo”.

orçamentário, ele tentou atrair deputados para seu lado oferecendo regras de orçamento abertas, especialmente no processo de apresentação de emendas, mas essas concessões foram insuficientes. Os deputados opuseram-se a seus planos e seu governo terminou com pouca legitimidade e pouco progresso em termos de desenvolvimento. Em 1990, seus aliados perderam a disputa eleitoral para uma coalizão de direita que teve como candidato João Francisco, ex-Prefeito da capital do estado (Recife), do Partido da Frente Liberal (PFL).

João Francisco fôra Prefeito da capital indicado pelos militares e foi subsequentemente eleito com base em sua reputação de racionalidade e planejamento. Sua eleição para Governador em 1990 foi vista como uma oportunidade de retorno do estado à administração racional e ao desenvolvimento planejado, depois do caos do governo de Arraes. Como Governador, no entanto, João Francisco descobriu que sua aliança partidária era instável e diversos interesses do interior rural chocaram-se com interesses urbanos e industriais do litoral. Para apaziguar esses múltiplos reivindicantes, João Francisco distribuiu patronagem para múltiplos aliados partidários. O custo de manter essa coalizão foi alto e o uso da patronagem atrapalhou o planejamento e o desenvolvimento. Além disso, elementos da esquerda tiraram vantagem da implementação relativamente transparente para expor a patronagem e constranger o poder Executivo. Um deputado de esquerda gabou-se: “Todo ano a proposta orçamentária chega sem informação suficiente e com números que não batem, principalmente porque o Governador deu presentes a seus aliados. Todo ano eu mando-o de volta para a Secretaria da Fazenda, tendo usado a Assembléia para mostrar ao público do estado que o poder Executivo não cumpriu seu dever”.

Arraes voltou ao governo de 1995 a 1998 e também ele viu-se diante de uma oposição feroz. Em particular, a oposição no poder Legislativo impediou a renegociação de empréstimos ou a contratação de novos. Para obter recursos adicionais, Arraes recorreu a recursos extra-orçamentários gerados por títulos emitidos para pagamento de dívidas judiciais⁹. As ações questionáveis foram expostas primeiramente no Congresso Na-

cional e por fim a Assembléia Legislativa estadual iniciou sua própria investigação. O resultado foi virtualmente um congelamento das contas do estado e Arraes viu seus planos de investimento restringidos por limites federais a transferências e deputados indispostos a aprovar aumentos de receita. Ele tentou obter o apoio legislativo ou popular agregando novos elementos de democratização ao processo orçamentário, tais como audiências públicas nos municípios, mas esses esforços eram muito poucos e muito tardios¹⁰.

Para as eleições de 1998, a direita juntou-se, desta vez para apoiar a candidatura de Jarbas Vasconcellos. Vasconcellos tinha sido um Prefeito de esquerda da capital do estado; ele era originalmente um aliado de Arraes, embora eles tivessem rompido em virtude da campanha fracassada de 1990. Para as campanhas ao governo do estado de 1998 e 2002, Vasconcellos orquestrou uma aliança de seu PMDB de centro com o PFL, de direita. Durante o período 1999-2002, ele contou com maioria parlamentares e a boa vontade do governo federal, mas sabia que sua coalizão de centro-direita era tênue (o PMDB e o PFL eram inimigos históricos) e vulnerável a ataques da esquerda (o PT governava a capital do estado). Para prevenir uma parte dessa potencial oposição, Vasconcellos expandiu o programa de Arraes de realização de reuniões municipais e prometeu até criar instituições orçamentárias mais democráticas semelhantes às instituições do orçamento participativo que existiam no Rio Grande do Sul¹¹. Em 1999 e 2000, Vasconcellos coletou mais de 4 500 propostas de reuniões municipais; elas foram incluídas no plano quadrienal e incorporadas ao orçamento. As reuniões eram abertas e privilegia-

mas o Governador criou um esquema para emitir títulos extras e usar o dinheiro para gastos não-judiciais.

¹⁰ Um assessor próximo de Arraes, que agora trabalha no Tribunal de Contas, afirmou que os ataques foram mais políticos que qualquer outra coisa: “Arraes foi ultrajado pela corrupção que encontrou quando chegou ao posto de Governador. Quando a oposição começou a perseguí-lo e impedir as transferências constitucionais, ele respondeu expondo a corrupção e eliminando os funcionários-fantasmas e a patronagem”.

¹¹ Vasconcellos não era um novato a respeito desses mecanismos, pois ele constituiu uma instituição de acordo com as linhas do orçamento participativo quando foi Prefeito de Recife entre 1985 e 1988.

⁹ Dívidas judiciais devidas pelo estado eram pagáveis utilizando-se títulos especiais emitidos pelo banco estatal,

vam setores organizados da sociedade, entre os quais grupos empresariais, de trabalhadores e associações profissionais (PERNAMBUCO, 2005). Também no orçamento, Vasconcellos começou a organizar o plano de investimento em torno da alocação regional de recursos.

Em termos gerais, Pernambuco é caracterizado por um sistema de partidos fragmentado, polarizado e volátil. Os governadores acomodaram o conflito abrindo as instituições orçamentárias e essa abertura criou espaço para que atores apresentassem múltiplas demandas. O processo orçamentário foi um lugar importante de negociação dessas demandas concorrentes e os governadores tiveram de conceder patronagem e abrir-se a uma participação mais democrática. Em termos de padrão de conflito e de processo orçamentário, Pernambuco, no Nordeste, e o Rio Grande do Sul, no Sul, sugerem que são muito mais semelhantes entre si do que qualquer um deles é com o Paraná.

VI.4. Bahia

Estado pobre do Nordeste, a Bahia tem muito mais em comum com o rico Paraná, do Sul, do que com seu vizinho Pernambuco. Ainda mais do que o Paraná, a Bahia exibe um sistema de partidos coeso e dominado pela centro-direita. Esse sistema estadual de partidos coeso facilitou a tarefa de coordenação e governança para o chefe do poder Executivo, evitando a necessidade de democratizar o processo orçamentário, e os governadores adotaram principalmente critérios de controle e planejamento nos processos orçamentários.

O sistema de partidos da Bahia demonstrou uma notável falta de competição ideológica, ainda menos intensa do que no Paraná. Líderes astutos da direita baiana, liderados por figuras nacionais carismáticas e dominantes, venceram as eleições em 1982, 1990, 1994, 1998 e 2002. Só uma vez, em 1986, o PMDB, de centro, uniu-se para derrotar a direita e isso se deveu basicamente ao sentimento anti-militares e a uma aliança com políticos de direita insatisfeitos. A não ser no período 1987-1990, Antônio Carlos Magalhães, líder carismático da direita, e seus sucessores escolhidos a dedo tiveram poucos problemas para dispensar a oposição. A esquerda ganhou algumas disputas importantes para governos municipais, mas havia apenas uma oposição simbólica nos procedimentos do poder Legislativo estadual, in-

clusive em relação ao orçamento (AMES, 2002, p. 117-122)¹².

Magalhães é um dos personagens mais intrigantes na política brasileira. Ele é descrito como “o retrato mais claro do cenário de poder brasileiro”, “um modernizador da direita”, “um novo coronel”, “o último coronel”, “um oligarca político”, “um novo oligarca” e “o destruidor de oligarcas” (SOUZA, 1997, p. 132)¹³. Ele foi nomeado Prefeito da capital do estado (Salvador) e depois Governador da Bahia pelo regime militar. Nos dois casos, governou com competência e adquiriu a reputação de capacidade técnica e de uma postura pró-empresarial. Essa reputação e uma manobra política hábil com aliados do governo central atraíram para a Bahia um moderno complexo de processamento petroquímico que se tornou um pólo de crescimento e modernização em um estado que, no mais, é agrícola e pobre. Sua aliança com os militares desfavoreceu-o durante o período 1987-1990, mas ele obteve o cargo de Ministro das Comunicações e durante esse período sua família assegurou o controle sobre a principal televisão baiana, emissoras de rádio e participação em jornais. Magalhães retornou de maneira triunfante ao palácio do governo em 1990 e é Senador desde 1994. Por um breve período, em 2001, foi forçado a renunciar depois de revelações de que invadira o sistema de computação que registra os votos supostamente secretos de senadores. Apesar da desgraça de ter que renunciar, ninguém ficou surpreso quando Magalhães foi facilmente reeleito Senador em 2002. O círculo de Magalhães domina a política do estado. Eles enfrentam pouca competição em nível estadual e no nível nacional trocam seu bloco de votos da Bahia por concessões. Mesmo durante o governo de Lula, eleito em 2002, Magalhães e seus aliados provaram ser negociadores poderosos na aprovação de reformas importantes.

No âmbito estadual, Magalhães ganhou a fama

¹² Para duas opiniões contrapostas a respeito de Magalhães, ver sua autobiografia (MAGALHÃES, 1996) e Gomes (2001).

¹³ No Brasil colonial, o “coronel” era o título dado ao principal proprietário de terras e líder político [*power broker*] da zona rural. O título militar era freqüentemente hábil, com exércitos pessoais de mercenários e assassinos empregados pelo coronel, em manter a ordem e auferir renda no interior.

de levar para o governo administradores competentes. Em 1994, Paulo Souto foi eleito governador depois de ter trabalhado na administração municipal de Magalhães. Souto era conhecido por sua capacidade técnica e lisura administrativa, mas tinha pouco apelo político independente. Como Governador, começou a cultivar seguidores autônomos e Magalhães astutamente o estimulou a disputar uma cadeira de Senador. Em 1998, outro aliado tecnicamente competente de Magalhães, César Borges, foi eleito Governador. Souto retornou ao palácio do governo em 2002, enquanto Magalhães continuava a puxar os cordões como Senador.

A relativa facilidade com que Magalhães e seu círculo governaram a Bahia significou que eles enfrentam poucos desafios nas decisões políticas e têm pouca necessidade de buscar maior legitimidade. Isso resulta em um processo orçamentário que é basicamente um assunto do chefe do poder Executivo. O planejamento e o orçamento são conduzidos pelo Governador e pelos secretários da Fazenda e do Planejamento — chamados de “triunvirato”. As secretarias das outras áreas de despesa possuem pouca autoridade e a maioria dos secretários é subserviente à hierarquia partidária do PFL de Magalhães, que é dominante, em parte porque ele tende a escolher tecnocratas capazes que não dispõem de base política própria.

O triunvirato foi bem-sucedido em elaborar um plano de desenvolvimento racional para o estado e o orçamento incluiu investimentos estratégicos que expandiram a base industrial estadual. A planta de processamento petroquímico foi o maior motor do crescimento e o estado também ofereceu incentivos generosos ao setor privado para lá instalar indústrias. A flexibilidade oferecida pela dominação política na Bahia foi deixada clara por um incidente óbvio que contrastou com o conflito que assola o Rio Grande do Sul. Em 1999, o governo do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul recusou os incentivos fiscais e os programas de gastos associados a uma fábrica da Ford que estava prevista para instalar-se no estado. O governo da Bahia ofereceu seu próprio pacote de incentivos e atraiu a fábrica para o Nordeste. Todas as negociações foram secretas, apesar das implicações óbvias para a reorganização do orçamento estadual.

Esse padrão hierárquico de orçamento é possível porque o poder Legislativo é dominado pelo

PFL e por outros grupos oriundos do partido de direita que sustentou os militares durante as décadas de 1960 e 1970. Regras fechadas de apresentação de emendas obstruem qualquer ativismo legislativo no orçamento e assessores técnicos da Secretaria da Fazenda identificam e eliminam emendas que entram em conflito com os planos do poder Executivo. Em vez de oferecer mudanças substantivas, as emendas da oposição limitam-se a buscar migalhas de patronagem para seusponentes; as emendas basicamente indicam regiões para as quais podem ser dirigidos os planos do poder Executivo; mesmo estas são facilmente rejeitadas se entrarem em conflito com as normas de planejamento que a Secretaria da Fazenda aplica ao orçamento. Um deputado do PFL da Comissão de Finanças e Orçamento comentou: “Que critérios usamos para decidir entre emendas? É fácil: apenas chamamos o Secretário da Fazenda e perguntamos a ele quais ele quer que eliminemos – e depois derrotamos a oposição”.

A Secretaria da Fazenda, que virtualmente só responde ao Governador, toma todas as decisões subsequentes, escondendo assim a execução orçamentária dos parceiros de coalizão, da oposição e do público. A Secretaria da Fazenda tem até o poder exclusivo de fazer cortes lineares nas cotas alocadas às secretarias; nos últimos anos incluiu um fundo para “emergências” que podia ser controlado inteiramente a seu critério. O resultado das cotas e do fundo de emergência é que os recursos podem ser transferidos de uma alocação a outra sem nenhum impacto legal. Mesmo que o poder Legislativo quisesse obrigar o poder Executivo a prestar contas, não haveria virtualmente nenhuma forma de fazer isso. Também não há praticamente nenhuma supervisão externa, já que o Tribunal de Contas é quase inteiramente apontado pelo grupo do PFL e formado principalmente por ex-políticos e aliados do PFL.

O controle central do orçamento permitiu que o grupo de Magalhães e seus aliados tecnocratas estendessem sua influência aos municípios. O estado criou um Tribunal de Contas específico para os municípios, que foi usado para reforçar a complacência dos governos locais para com o governo estadual. Os governos municipais são obrigados a relatar seu gasto anual ao Tribunal e o Governador usou essa arena para punir inimigos e premiar os que o apoiavam. Durante a execução orçamentária, eram implementados projetos em municípios onde Magalhães tinha aliados ou bus-

CONFLITO POLÍTICO E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

cava apoio. Depois de várias eleições nas quais os eleitores da capital do estado rejeitaram a dominação de Magalhães, ele e seus aliados conseguiram retomar o poder em 1998 e 2002. O efeito da dominação política e de um processo orçamentário centralizado e hierárquico recaiu sobre o nível local.

A Bahia é um caso extremo de imobilismo político imposto pela dominação de uma elite estreita. O círculo íntimo do partido governante, mantido unido por um líder capaz e astuto, controla a política em nível estadual e local e negocia essa influência em nível nacional. Eles têm pouca necessidade de buscar aliados ou legitimidade durante o processo de decisões sobre políticas e a maioria das decisões é tomada dentro de um pequeno círculo de aliados de Magalhães e tecnocratas em secretarias-chave. A ênfase principal no processo orçamentário é a da racionalidade e do planejamento, embora o grupo de Magalhães não deixe de usar o orçamento para

privilegiar setores que favorece ou para punir inimigos.

VII. CONCLUSÃO

A discussão precedente demonstrou que os governadores de estados brasileiros com baixos níveis de conflito político (Paraná e Bahia) mantiveram instituições orçamentárias autocráticas que enfatizaram normas orçamentárias tradicionais de controle, racionalidade e planejamento e permitiram o uso politizado e não-transparente de recursos. Governadores de estados com níveis mais altos de conflito político (Rio Grande do Sul e Pernambuco) tiveram dificuldade de legitimar seus governos e modificaram suas instituições orçamentárias para incluir elementos de democracia. Em resumo, o conflito aprofundou a democracia; onde o conflito foi limitado, as práticas democráticas permaneceram no nível dos procedimentos formais e não alcançaram as instituições orçamentárias.

Há várias implicações dessas observações.

QUADRO 2 – CONFLITO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO EM QUATRO ESTADOS

Estado	Nível de desenvolvimento	Conflito	Processo orçamentário
Rio Grande do Sul	Sul Desenvolvido	Alto Divisão esquerda-direita	Democrático
Paraná	Sul Desenvolvido	Baixo Centrista	Autocrático
Pernambuco	Nordeste Pobre	Alto Divisão esquerda-direita	Democrático
Bahia	Nordeste Pobre	Baixo Dominação da direita	Autocrático

FONTE: o autor.

Primeiro, se as instituições são endógenas a contextos políticos locais, como este texto argumentou, soluções generalizantes levarão a um desajuste entre necessidades políticas e instituições políticas. Especialmente em contextos com significativa variação subnacional, pode ser apropriado que as instituições democráticas variem em profundidade dentro da comunidade política. Mais participação, voz e responsabilização são necessárias em áreas que enfrentam fragmentação e polarização. Lugares como o Paraná, no entanto, conseguem sustentar a legitimidade política com instituições democráticas mais rasas. Lá, normas tradicionais como racionalidade e planejamento são objetivos

possíveis dentro das instituições orçamentárias.

Uma ênfase em normas tradicionais é possível também em instituições orçamentárias de estados dominados politicamente, como a Bahia. Lá, o imobilismo político permitiu a efetiva implementação de planos de desenvolvimento elaborados racionalmente no contexto de um estado pobre e atrasado. Apesar dessas realizações notáveis, a máquina política estritamente controlada que domina o estado apresenta um risco importante. Além de facilitar o planejamento e a racionalidade, o processo orçamentário autocrático torna possível sustentar um regime excludente e estimula a acumulação primitiva e irresponsá-

vel. Em casos como esse, instituições mais democráticas podem ser exatamente o que é necessário para quebrar o poder de uma elite estreita.

Lições sobre a natureza do aprofundamento democrático no processo orçamentário brasileiro podem ajudar a esclarecer a natureza do processo orçamentário em termos gerais. O processo orçamentário democrático incorpora os eleitores em debates públicos para negociar múltiplas demandas societais e legitimar a governança. Em contraste, o orçamento autocrático privilegia os interesses de um grupo estreito da sociedade que está mais preocupado com o uso racional e planejado da arrecadação tributária. Em países desenvolvidos, os eleitores e os contribuintes são basica-

mente os mesmos e a legitimidade democrática coincide facilmente com o planejamento racional. Países em desenvolvimento com sérias desigualdades talvez não possam dar-se a esse luxo. Em condições de grande desigualdade, pode ser muito mais difícil satisfazer tanto os interesses dos contribuintes, em pequeno número, quanto as demandas do eleitorado mais amplo. Essa observação final exige mais pesquisa. Em vez de focalizar os determinantes do processo orçamentário democrático ou autocrático, como no presente projeto, pesquisas futuras poderiam examinar os impactos de diferentes desenhos institucionais sobre as escolhas públicas.

Aaron Schneider (a.schneider@ids.ac.uk) é professor da University of Sussex (Inglaterra).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.** 1998. From Clientelism to Cooperation : Local Government, Participatory Policy, and Civic Organising in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, Madison, v. 26, n. 4, p. 511-537, Dec.
- ABRUCIO, F. L.** 1998. *Os barões da federação : os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo : Hucitec.
- ALESINA, A. & PEROTTI, R.** 1999. Budget Deficits and Budget Institutions. In : POTERBA, J. M. & HAGEN, J. (eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago : University of Chicago.
- ALESINA, A. & TABELLINI, G.** 1990. A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, London, v. 57, n. p. 403-414, July.
- ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R & STEIN, R.** 1996. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, Aug.
- AMES, B.** 2002. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor : University of Michigan.
- BAIOCCHI, G.** 2001. Participation, Activism, and Politics : The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory. *Politics and Society*, Madison, v. 29, n. 1, p. 43-72, Mar.
- COHEN, J.** 1996. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In : BENHABIB, S. (ed.). *Democracy and Difference : Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton : Princeton University.
- COLLIER, D. & COLLIER, R. B.** 1991. *Shaping the Political Arena : Critical Junctures, The Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton : Princeton University.
- COLLIER, D. & LEVITSKY, S.** 1997. Democracy "With Adjectives" : Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, Baltimore, v. 49, n. 3, p. 430-451, Apr.
- COLLIER, R. B. & MAHONEY, J.** 1997. Adding Collective Actors to Collective Outcomes – Labour and Recent Democratization in South America and Southern Europe. *World Politics*, Baltimore, v. 49, n. 3, p. 285-304, Apr.
- DAHL, R.** 1971. *Polyarchy : Participation and Opposition*. New Haven : Yale University.
- DI PALMA, G.** 1990. *To Craft Democracies : An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley : University of California.
- DIAMOND, L. J.; LINZ, J. J. & LIPSET, S. M.** 1989. *Democracy in Developing Countries*. Boulder : L. Rienner.
- DILLINGER, W. & WEBB, S. B.** 1999. Fiscal

- Management in Federal Democracies : Argentina and Brazil. *Economica*, La Plata, v. 45, n. 3, p. 423-483.
- DILLINGER**, W. 1995. *Brazil State Debt* : Crisis and Reform. Washington, D. C. : The World Bank Group.
- FARIA, E. & SEBASTIANI, S.** 1997. *Governadores do Paraná* : a história por quem construiu a história. Curitiba : Sistani.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F.** 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- GIACAMONI, J.** 1992. *Orçamento público*. São Paulo : Atlas.
- GOMES, J. C. T.** 2001. *Memórias das trevas* : uma devassa na vida de Antônio Carlos Magalhães. São Paulo : Geração.
- HOLANDA, F. C.** 1994. O processo orçamentário na Constituição federal de 1988. *Cadernos ENAP : Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 2, n. 3.
- KARL, T. L.** 1990. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, New York, v. 23, n. 1, p. 1-22, Oct.
- KECK, M.** 1992. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven : Yale University.
- LIPSET, S. M.** 1963. *Political Man*. New York : Doubleday Anchor.
- MAGALHÃES, A. C.** 1996. *Política e paixão*. São Paulo : Revan.
- MAINWARING, S.; O'DONNELL, G. & VALENZUELA, J. S.** 1992. *Issues in Democratic Consolidation* : The New South American Democracies in Comparative Perspective. Notre Dame, Indian. : University of Notre Dame.
- MARTINS, J. P.** 1998. *Uma análise financeira*. Curitiba : Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná.
- O'DONNELL, G.** 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. & WHITEHEAD, L.** 1986. *Transitions from*
- Authoritarian Rule*. Baltimore : Johns Hopkins University.
- PAGE, J. A.** 1995. *The Brazilians*. Menlo Park : Addison-Wesley.
- PAYNE, L. A.** 1995. *Brazilian Industrialists and Democratic Change*. Baltimore : Johns Hopkins University.
- POTERBA, J. M. & HAGEN, J.** 1999. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago : Chicago University.
- PNUD.** 1998. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro : Programa da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PRZEWORSKI, A. & TEUNE, H.** 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York : Wiley-Interscience.
- ROBERTS, K. M.** 1998. *Deepening Democracy?* The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru. Stanford : Stanford University.
- RUESCHEMAYER, D.; STEPHENS, E. H. & STEPHENS, J. D.** 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago : University of Chicago.
- SCHICK, A.** 1980. *Perspectives on Budgeting*. Washington, D. C. : American Society for Public Administration.
- SCHNEIDER, A. & GOLDFRANK, B.** 2002. *Budgets and Ballots in Brazil* : Participatory Budgeting from the City to the State. Brighton : Institute for Development Studies.
- SELZNICK, P.** 1957. *TVA and the Grass Roots* : A Study in the Sociology of Formal Organization. New York : Harper and Row.
- SOUZA, C.** 1997. *Constitutional Engineering in Brazil* : The Politics of Federalism and Decentralization. New York : St. Martin's Press.
- TILLY, C.** 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass. : B. Blackwell.
- TUBAKI, E.** 1994. A experiência do orçamento público federal após a Constituição de 1988. *Cadernos ENAP : Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 33-39.
- WILDAVSKY, A.** 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston : Little Brown.

OUTRAS FONTES

- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. s/d. *Resultados das eleições*. Disponível em : <http://www.tse.gov.br/>. Acesso em : 12.jul.2005.
- PERNAMBUCO.** 2005. *Governo nos municípios*. Disponível em: <http://www.pe.gov.br/> acoes_governonosmunicípios.htm. Acesso em : 13.jun.2003.
- RICHA,** J. 1999. *Entrevista concedida a Aaron Schneider em 20 de março*. Curitiba.