UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS
E CIÊNCIAS HUMANAS

OS BARÕES DA FEDERAÇÃO:
O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário

Fernando Luiz Abrucio

São Paulo - 1994

OS BARÕES DA FEDERAÇÃO:
O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário

Fernando Luiz Abrucio

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Regis Stephan de Castro Andrade.

São Paulo - 1994

Para Ilza e Gabriel,
razões de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuiram para a realização de minha dissertação de Mestrado.

Ao meu orientador Regis de Castro Andrade registro um profundo agradecimento. Seus ensinamentos ao longo de quatro anos de trabalho conjunto no CEDEC e na USP foram fundamentais em minha formação intelectual. Foi graças ao seu convite para trabalhar no CEDEC, ainda no meu tempo de graduação, que lidei pela primeira vez com o desafio da pesquisa empírica, e logo no terreno da política. Estudar a política real, dos homens com seus interesses, era uma experiência fascinante, e Regis me ensinou a entender a política em sua dupla dimensão, a do realismo político e a da normatividade, ou mais especificamente, a da normatividade democrática-republicana. Esta concepção de ciência política guiou o meu estudo sobre os barões da federação. Regis foi importante também nos momentos finais da elaboração deste trabalho, quando me transmitiu a segurança necessária para terminar a redação da dissertação.

Aos meus professores na Universidade de São Paulo, com os quais tive o privilégio de iniciar minha vida acadêmica, agradeço pelo constante estímulo intelectual. Os longos debates, o entendimento das minúcias dos textos clássicos, o modo crítico de enxergar a realidade, o convite à compreensão da alteridade ideológica e teórica, em suma, o melhor de meu aprendizado obtive nas aulas de meu curso de graduação de Ciências Sociais e de pós-graduação em Ciência Política na Universidade de São Paulo.

Aos professores Brasílio Sallum Júnior e Gildo Marçal Brandão, pelas críticas e sugestões valiosas ao meu texto do exame de qualificação. Tentei incorporar, na medida do possível, os seus comentários na redação final da dissertação de Mestrado.

Meus colegas pesquisadores do CEDEC tiveram grande importância no desenvolvimento desta dissertação, principalmente aqueles que leram e criticaram os meus relatórios de pesquisa e artigos. Gabriela, Carlos Thadeu, Eliana e especialmente o "mestre"

Valeriano, sempre contribuiram com opiniões pertinentes e sugestões para meus textos. Esta dissertação, em particular, teve no seu nascedouro o dedo do "mestre" Valeriano, que acompanhou o desenvolvimento das premissas iniciais de um artigo que viria a ser a base de minha dissertação.

A Cláudio Gonçalves Couto, meu colega de trabalho do CEDEC e melhor amigo, devo um agradecimento mais do que especial. Sua companhia intelectual e afetiva são prazeres incomensuráveis. Meu "primeiro leitor" é sempre ele, ajudando-me, como ele gosta de dizer, a refinar os argumentos. Ademais, não posso esquecer que no momento mais difícil de minha tese, quando o cansaço me abatia, meu amigo Cláudio esteve presente. Espero que no futuro, além das frutíferas discussões acadêmicas, possamos levar meu filho Gabriel, que é seu afilhado, para ver o "nosso" Corinthians jogar.

Há muitas outras pessoas que gostaria de agradecer, mas o espaço é curto. Deixo então breves menções a quem teve real importância na elaboração deste trabalho.

Ao amigo Márcio Aith, pela oportunidade de trabalhar como jornalista da Gazeta Mercantil, onde tive a oportunidade de conviver com o dia-a-dia da política. Muitas das conversas em *off* que tive com vários políticos foram essenciais para o entendimento do sistema político brasileiro e mesmo para compreender porque os governadores são tão poderosos no Brasil. Além disso, aprendi muito com o *feeling* político de meu amigo Márcio Aith.

Ao amigo Felipe de Holanda, pela "consultoria" na área de federalismo fiscal, fornecendo-me toda a bibliografia disponível sobre o assunto.

Aos assessores parlamentares do Congresso Nacional, Luiz Alberto dos Santos e Fernando Santos, que tiveram a gentileza e a paciência de encontrar todo o material legislativo referente aos assuntos tratados nesta dissertação.

Aos vários deputados estaduais e federais que perderam parte preciosa de seu tempo para me ajudar no entendimento do fenômeno do poder dos governadores. Em especial gostaria de agradecer àqueles que foram até o CEDEC expor suas visões da política

estadual paulista, como o ex-deputado estadual Getúlio Hanashiro, os deputados estaduais Pedro Dallari e Luiz Azevedo e ao ex-vice-governador de São Paulo Aloisio Nunes Ferreira Filho. Na área federal, agradeço aos técnicos do Executivo Federal, aos deputados federais e assessores parlamentares que me forneceram informações valiosas. Registro com mais ênfase o meu agradecimento ao ex-deputado federal Nelson Jobim, cuja entrevista enriqueceu muito o contéudo do capítulo V.

Agradeço ainda a todas as instituições que tornaram possível a realização deste trabalho. Sou grato ao CNPQ e à Fapesp pelo apoio financeiro; ao Departamento de Ciência Política da USP, pelo suporte institucional necessário para a elaboração da dissertação; ao CEDEC, por me dar a oportunidade de participar de várias pesquisas que forneceram grande parte da base empírica de meu trabalho. Refiro-me às pesquisas sobre o lugar do Legislativo na esfera estadual, sobre a estrutura do Poder Executivo Federal e acerca do processo de descentralização no período posterior à Constituição de 1988.

Por fim, devo agradecer aos que me deram o apoio afetivo para percorrer esta jornada. Aos meus cunhados, Dô e Armando, pelo auxílio e preocupação com o andamento da dissertação; à minha mulher e ao meu filho, que deram todo o carinho possível e compreenderam minhas carências e dificuldades; e, acima de tudo, aos meus pais, que me forneceram as possibilidades para a realização deste sonho que agora se concretiza.

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação de mestrado são os governadores de estado, e mais especificamente o papel deles após a derrocada do regime militar. Ao longo da redemocratização, os governadores se transformaram em atores poderosíssimos dentro do sistema político brasileiro, tanto no plano estadual como no nacional. Meu objetivo principal é analisar as formas assumidas por este fenômeno, bem como suas causas.

Apesar de analisar o recente processo de fortalecimento dos governadores desde sua origem - eleições de 1982 -, tenho como momento privilegiado da pesquisa o período 1991-94, exatamente porque neste período podemos ver de forma mais acabada a manifestação do poderio dos governadores, seja no embate com o presidente, seja no controle do jogo político estadual.

A temática estudada aqui possui uma dupla relevância. Por um lado, o comportamento dos governadores hoje influencia fortemente o processo decisório nos diversos níveis de governo. Nos últimos anos, surgiram vários trabalhos sobre a nova dinâmica do Congresso Nacional, a crise do presidencialismo ou ainda referente à estrutura partidária. O curioso, no entanto, é que em grande parte destes textos há referências ao regionalismo como uma importante variável no jogo político sem perceber que são os governadores os comandantes das forças centrífugas que atuam na esfera nacional. Face à atual fraqueza do presidente e à debilidade histórica dos líderes partidários nacionais, os governadores assumiram uma posição estratégica na estrutura de poder - quiçá a mais estratégica.

Por outro lado, a ciência política brasileira, em toda a sua história, produziu praticamente nenhum estudo exclusivo acerca dos chefes dos Executivos estaduais[1]. Foram concentrados estudos ou na área federal, partindo do pressuposto que o poder central define tudo no país, ou no plano municipal, abordando a questão da prática "coronelística"

[1] Da vasta bibliografia sobre federalismo brasileiro que pesquisei, apenas um estudo - o produzido por SANTOS (1971) - tem como foco exclusivo os governadores.

e mais recentemente a problemática da participação popular nos governos locais. Desta maneira, fica a impressão que a importância da esfera estadual na política brasileira é "coisa da República Velha", e salvo raras exceções, como as pesquisas sobre o funcionamento dos partidos nos estados[2], pouco foi feito no sentido de entender as instituições políticas estaduais. A carência de estudos sobre a estrutura política estadual já justifica a realização deste trabalho.

Portanto, a relevância da presente dissertação advém tanto da importância que os governadores assumem hoje no cenário político brasileiro - que justifica a escolha histórica desta pesquisa -, como também da originalidade de torná-los objetos por excelência de um trabalho acadêmico, justificando a escolha científica do objeto.

Este estudo pretende compreender qual é o lugar específico dos governadores no sistema político brasileiro[3]. Desta forma, a comparação dos governadores de estado com barões objetiva mostrar a natureza do poder que eles têm. Tal como o baronato, os chefes dos Executivos estaduais possuem um poder sem contrapesos, anti-republicano e avesso à submissão a uma autoridade maior. Ademais, recorrendo novamente à metáfora inspiradora do trabalho, os governadores detém um grande poder de contrapeso ao "rei" (o presidente) e possuem no âmbito de seus "feudos" um domínio quase que incontrastável sobre as instituições e os grupos políticos.

Analisar os governadores enquanto barões tem uma outra qualidade explicativa, de caráter mais geral. Serve para mostrar a constante dissociação de duas instituições que nasceram juntas no Brasil: o federalismo e a república[4]. Percorrerei rapidamente a história

---

2 Penso especialmente no excelente estudo de LIMA JÚNIOR (1983).

3 É importante diferenciar, porém, o cargo de governador de seu eventual ocupante, pois é o poder oferecido pelo cargo que proporciona ao eventual ocupante se tornar, pelo menos naquele momento, o principal ator político no nível estadual e com grande influência na política nacional. É bem verdade que a esmagadora maioria dos "caciques" regionais são ex-governadores, mas nem todos os ex-governadores se transformam em grandes líderes regionais. Podemos dizer que a ocupação da governadoria é uma importante condição mas não suficiente para um político se tornar posteriormente um "cacique regional".

4 A principal reforma proposta pelo Manifesto Republicano de 1870 era a adoção de um sistema federativo. Do mesmo modo, nos E.U.A. o federalismo surgiu colado à temática republicana. Voltarei a este ponto no capítulo I.

brasileira e de forma mais detida o momento atual para entender as razões desta dissociação.

#

Essencialmente, construo duas grandes hipóteses para explicar o fenômeno do fortalecimento dos governadores dentro do processo de redemocratização. Em primeiro lugar, com o colapso do regime autoritário, surgiu uma nova ordem federativa que substituiu o antigo modelo centralizador e "unionista". Surgiu aquilo que denomino de **federalismo estadualista**, no qual os estados se fortaleceram nos campos político e econômico, ao mesmo tempo em que houve o enfraquecimento do Governo Federal nesses dois mesmos campos. A Constituição de 1988 consolidou legalmente este novo federalismo[5].

O fortalecimento dos estados beneficiou particularmente os Executivos estaduais e seus comandantes, os governadores. Já o enfraquecimento da União atingiu em cheio o núcleo de nosso sistema político durante décadas, a Presidência da República. A nova realidade federativa alterou a distribuição de poder no país porque modificou a estrutura de recursos - políticos e econômicos - a disposição dos atores. Assim, o federalismo estadualista é uma das principais causas do processo de fortalecimento dos governadores no cenário nacional.

Se o federalismo estadualista explica em grande medida o poderio dos governadores no plano nacional, no âmbito interno dos estados, entretanto, a força dos chefes dos Executivos estaduais resulta da formação de um sistema político **ultra-presidencialista**. O ultra-presidencialismo estadual brasileiro possui três características básicas: a) o Executivo controla o processo decisório em toda a sua extensão; b) os outros

[5] Como mostrarei ao longo do texto, o esgotamento do modelo de funcionamento do Estado desenvolvimentista e a dinâmica política da redemocratização forneceram as condições para o surgimento do federalismo estadualista.

Poderes não constituem *checks and balances* sobre o Executivo; c) o governador é o verdadeiro centro das decisões do governo, não havendo a dispersão de poder que acontece no nível federal na relação entre presidente e ministros[6].

Podemos dizer, em linhas gerais, que a dinâmica ultra-presidencialista estadual torna os governadores fortíssimos perante à classe política local, que via de regra adere e apóia o governo estadual. Os chefes dos Executivos estaduais governam quase sem oposição, e os atos desta dificilmente alteram as decisões governamentais. Além disso, o ultra-presidencialismo dá uma boa margem de manobra para que as governadorias controlem as bases políticas dos líderes locais. Concluindo, a política nos estados brasileiros de fato gira em torno do governador.

Na verdade, o federalismo estadualista e o ultra-presidencialismo estadual se retroalimentam. Isto porque, por exemplo, o aumento de recursos financeiros ou o não pagamento de dívidas com a União fornecem melhores condições para que os Executivos estaduais distribuam recursos ao grande contingente de governistas existentes nos estados; por outro lado, o rígido controle que os governadores exercem sobre as bases políticas locais se reflete na ação dos deputados federais - quase todos eleitos pelos chamados "distritos informais" (AMES, 1993) -, que votam no Congresso segundo os interesses do governador.

Em suma, o poder do governador no front interno do estado potencializa sua força no front externo das relações intergovernamentais, e vice-versa. Devo lembrar, contudo, que estes fatores que proporcionam um fortalecimento dos governadores não são estáticos e irremovíveis, mas sim dinâmicos, principalmente no que se refere à atual configuração do federalismo estadualista, já que o presidente - mesmo enfraquecido -, os chamados atores

---

[6] A fragmentação partidária no nível nacional, aliada às pressões regionais, obrigam o presidente a formar uma grande coalizão para governar, gerando um ministério bastante heterogêneo, formando aquilo que Sérgio Abranches denomina de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Todavia, esta grande coalizão tem como resultado um processo de autonomização dos Ministérios frente à Presidência, enfraquecendo o comando político do presidente. Tratarei mais detidamente deste assunto nos capítulos 3 e 5.

políticos nacionais[7] e as diversas lideranças regionais inimigas entre si, possuem recursos de poder que podem desfavorecer um governador ou um grupo deles. Manter uma condição favorável no front das relações intergovernamentais demanda uma articulação política constante dos governadores.

Para o entendimento do processo de fortalecimento dos governadores a dissertação terá, então, duas finalidades: descobrir quais são as razões que explicam a formação do federalismo estadualista e do ultra-presidencialismo estadual, e descrever como os governadores fazem para manter estas duas estrutras funcionando no período 1991-94.

O trabalho é composto de cinco capítulos, listados a seguir:

- No **capítulo I** discuto a problemática histórico-conceitual do federalismo, tendo como referência o modelo americano. Mesmo levando em conta a diferença daquele modelo com o brasileiro, principalmente com relação às desigualdades regionais presentes nos dois países, há três razões que justificam a utilização do caso americano para fins comparativos: a experiência federativa americana não só é a primeira como a mais consolidada do mundo; em segundo lugar, o federalismo brasileiro teve como paradigma de origem o federalismo estadunidense e, apesar das mudanças e deturpações que a estrutura federativa no Brasil sofreu nos últimos cem anos, ainda é grande a influência do modelo americano; por fim, no exemplo dos E.U.A. podemos encontrar uma combinação entre federalismo e república que pode ser extremamente útil para analisar criticamente o caso brasileiro, dando um referencial teórico que subsidia o desenvolvimento dos principais argumentos deste trabalho.

---

[7] Os atores políticos nacionais são a burocracia federal, os militares, os grupos políticos ligados à maquina partidária nacional e os deputados cujos mandatos são ligados a um discurso e a uma prática nem distrital, nem corporativa. Mesmo que estes atores também defendam interesses particulares, normalmente eles têm uma visão mais nacional da política. Ademais, não podemos esquecer a crescente influência da opinião pública no plano nacional, mesmo que esta ainda não tenha mudado a atuação tipicamente regional de significativa parcela dos parlamentares.

- No **capítulo II** faço um breve estudo das origens do federalismo brasileiro até o fim do período 45/64. O propósito do capítulo é compreender como foi montado o federalismo no Brasil, priorizando a análise da evolução do papel do governador ao longo do processo. Darei ênfase também à análise do padrão de relações intergovernamentais entre estado e União, desde a República Velha até o modelo estatal construído por Vargas - o Estado desenvolvimentista. Embora este tenha sido um momento histórico de contínuo fortalecimento do Poder Central, as forças regionais exerceram um importante papel na arena política nacional, tendo na figura do governador de estado um de seus principais articuladores;

- No **capítulo III** estudo, primeiramente, o modelo "unionista" de relações intergovernamentais implantado pelo regime militar. Depois, analiso os fatores que causaram o colapso do modelo "unionista", especialmente aqueles ligados ao alicerce político. Posteriormente, mostro que a partir das eleições diretas para os governos estaduais em 1982, os governadores se fortaleceram no jogo político brasileiro. Foi principalmente por meio deles que foi feita tanto a transição como a alteração da ordem federativa. Finalmente, descrevo o processo de consolidação do "federalismo estadualista" ao longo da década de 80;

- No **capítulo IV** analiso as características do ultra-presidencialismo estadual brasileiro, tomando como base os governos estaduais eleitos em 1990. Fundamentalmente procuro investigar as causas do poderio dos governadores no âmbito interno dos estados. Faço ainda um estudo sobre um estado, o de São Paulo, a fim de entender melhor através deste caso a forma efetiva de funcionamento do ultra-presidencialismo estadual;

- No **capítulo V** mostro o outro lado do poder dos governadores, aquele exercido dentro da política nacional, particularmente no embate com o presidente da República. Para tanto, inicialmente indico que a principal razão do poder dos governadores no plano político nacional é a força que eles possuem no Congresso Nacional, obtida mediante o controle sobre as parlamentares federais de seus respectivos estados. Formam-se no

Congresso Nacional as chamadas "bancadas dos governadores", pré-requisito necessário para aumentar o poder de barganha do governador junto ao Executivo Federal.

Depois, para entender a forma de atuação dos governadores dentro do cenário político nacional, estudo o padrão de relacionamento dos estados entre si e destes com a União. Em linhas gerais, concluo que há o predomínio de padrões não cooperativos no relacionamento do estados entre si e deles com a União. As consequências disso são, por um lado, a dificuldade para unir os governadores em torno de projetos comuns, a não ser para vetar iniciativas do Executivo Federal que alterem a atual estrutura federativa; e por outro lado, instala-se um jogo de competição não cooperativa entre os estados e a União, que chega a adquirir em determinados momentos um caráter predatório[8] por parte dos estados - como ilustra a situação dos bancos estaduais.

Após desenhar um quadro geral das relações federativas, circunscrevo quais são os tipos de assuntos em que os governadores atuam. De antemão, digo que os governadores agem preponderantemente como poder de veto frente às iniciativas que tentem alterar a atual estrutura de recursos e atribuições dentro da federação.

Elaboro ainda algumas considerações finais. Nelas pretendo alinhavar toda a discussão da dissertação, além de discutir as futuras perspectivas do federalismo brasileiro. Não deixarei, entretanto, de discutir no fim do trabalho a relação entre os barões da federação e o federalismo republicano, sendo este último no Brasil, por enquanto, apenas um ideal, mas que vale a pena ser perseguido.

---

8 A relação predatória é uma apropriação de recursos que possui três características: a relação não é estabelecida entre dois *partners*, mas a partir de uma feroz competição por recursos; não há um *accountability* intergovernamental, pois o "predador" adquire os recursos sem se responsabilizar por uma contrapartida; e o "predador" obtém privilégios e não direitos. Em suma, a relação predatória é contrária aos princípios do federalismo republicano, porque nega os princípios da competição cooperativa, da responsabilização mútua e da lógica dos direitos. Voltarei ao tema no próximo capítulo.

CAPÍTULO I

AS BASES DO FEDERALISMO REPUBLICANO

Tendo como base a experiência americana, pretendo discutir neste capítulo o conceito de federalismo republicano, transformando-o em uma espécie de idéia reguladora que guiará a análise crítica do caso brasileiro. Este capítulo me permitirá, portanto, ter um referencial teórico para analisar a trajetória do federalismo brasileiro e, principalmente, do papel dos governadores dentro dele.

Antes de mais nada, deixo claro que pretendo fazer uma reconstrução histórica para construir conceitos. Por isso, seguindo a metodologia weberiana, enfatizo algumas características do federalismo republicano, a fim de criar um tipo ideal que seja útil para a análise do caso brasileiro.

#

1-) O nascimento do federalismo republicano

O federalismo nasce nos E.U.A. intrinsecamente ligado à idéia de república[9]. A junção de ambos os conceitos visava compatibilizar a soberania popular com o controle do poder. Analisemos em separado o federalismo e a república, tal como pensados pelos "*founding fathers*", para entendermos o por quê da junção de ambos.

Os célebres artigos de Madison, Hamilton e Jay, escritos entre 1787 e 1788, respondiam ao desafio político de tornar a antiga confederação uma nação, sem no entanto retirar os antigos direitos de soberania das treze ex-colônias, já que havia em todas elas um forte sentimento contrário à criação de um Poder Central forte e favorável à limitação do

---

9 Além da vinculação entre federalismo e república ser facilmente perceptível em "O Federalista", vários teóricos modernos do federalismo defendem esta posição, tais como Daniel Elazar e Vicent Ostrom. Consultar ELAZAR (1987) e OSTROM (1991).

poder do Estado. O grande problema, contudo, era que a frágil estrutura institucional da Confederação tornava mais prováveis os ataques externos ou as brigas internas, que poderiam acabar com a tão estimada liberdade presente em cada estado. Como solução a este dilema, a Constituição criou uma estrutura federativa de poder, experiência nova na história política mundial[10].

A federação estabelecia, em primeiro lugar, a união indissolúvel das antigas ex-colônias, que se juntaram enquanto atores iguais e soberanos. Depois, reconhecia-se a existência de dois centros de poder autônomos , União e estados, coordenados entre si através da divisão dos poderes legislativos, tornando-se a União um "governo de poderes enumerados", ou seja, cabendo-lhe basicamente a função de defender o território e estabelecer relações comerciais com o exterior[11], enquanto aos estados caberia os "poderes residuais", dando-lhes o direito de legislar e atuar em tudo que não fosse da esfera do Governo Federal (SCHWARTZ, 1984:10).

Para melhor compreender o significado do conceito de federação, descrevo-a a partir de dois ângulos, o do **princípio político** e o da **engenharia institucional.** A idéia de princípio político refere-se à base normativa do federalismo, enquanto a engenharia institucional refere-se, *strictu sensu*, à construção de instituições, e mais especificamente ao detalhamento do funcionamento destas instituições.

O ponto mais importante do princípio político do federalismo é seu caráter pactual, tal como bem define Daniel Elazar:

---

10 Sobre o dilema inicial da nação americana, Hannah Arendt (1990) afirma que "o verdadeiro objetivo da Constituição Americana não era limitar o poder, mas dar origem a mais poder, ou seja, estabelecer e constituir adequadamente um centro de poder inteiramente novo, destinado a compensar a república confederada , cuja autoridade ia se exercer sobre um território em expansão (...)" (p.123). O mecanismo da federação atingiu este objetivo sem acabar com a autonomia dos estados, mantendo, como sustenta Arendt, os fundamentos da liberdade conquistados antes da Revolução e da Constituição.

11 Escreveu Hamilton, no vigésimo terceiro artigo de "O Federalista": "As principais finalidades a serem atingidas pela União são as seguintes: a defesa comum de seus membros; a preservação da paz pública, tanto contra as convulsões internas como contra os ataques externos; a regulamentação do comércio com outras nações e entre os Estados; a superintendência de nossas relações políticas e comerciais com os países estrangeiros" (HAMILTON, MADISON, & JAY, 1984:233).

> "O termo "federal" é derivado do latim *foedus*, o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles" (ELAZAR, 1987:5)

Do que foi exposto acima, três idéias devem ser ressaltadas: primeiro, o pacto federativo é feito entre iguais, criando dois centros de poder autônomos - União e estados. O arranjo federativo, portanto, tem uma base de poder diferente daquela existente no Estado unitário, onde há uma rígida hierarquia determinando a relação entre o Poder central e as unidades subnacionais. Caminhando nesta linha, e seguindo também a concepção teórica de Daniel Elazar, Maria Hermínia Tavares de Almeida afirma que "o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular"[12].

Segundo, como consequência do que disse acima, o arranjo pactual do federalismo deve resguardar a integridade dos estados e da União, o que significa dizer que deve ser respeitada a autonomia de ambos. Desta feita, evita-se a tirania da União sobre os estados, e vice-versa, limitando o abuso do poder e democratizando a federação[13].

E por fim, o arranjo federal é uma parceria, e portanto os conflitos entre a União e os estados devem ter como regra as soluções cooperativas.

O princípio político do federalismo se baseia então na garantia da autonomia dos entes federativos e na busca de padrões cooperativos de relações intergovernamentais. Assim, novamente recorrendo a Elazar, o federalismo seria definido pela fórmula *self-rule*

---

12 TAVARES DE ALMEIDA, 1994: 2.

13 A questão da tirania insere-se no tema da limitação poder, recorrente em "O Federalista". De fato, uma possível tirania do Governo Federal sobre os estados era a maior preocupação dos "*founding fathers*"; todavia, eles temiam também os efeitos maléficos das facções e das insurreições internas, nascidas no interior dos estados, para a manutenção da União. Ver o artigo 9 de Hamilton, "A União como barreira contra facções e insurreições" (op. cit., 1984:141-145).

plus shared rule[14]. Mas, antes de terminar a discussão acerca do princípio político do federalismo, devo fazer duas importantes observações:

a-) a ausência de autonomia dos níveis de governo prejudica o funcionamento da estrutura federativa. A autonomia não é só garantida com a existência do princípio de não intervenção de uma esfera em outra. É necessário também que haja condições financeiras para que cada ente federativo sobreviva autonomamente. A autonomia financeira depende de uma justa divisão de tributos para cada unidade federativa[15] - ou quando os impostos são compartilhados, de uma justa distribuição - e da prática da responsabilidade fiscal por cada nível de governo[16] .

b-) De fato, durante os primeiro cento e cinquenta anos vigorou nos E.U.A. aquilo que foi chamado de federalismo dual, em que havia uma divisão rígida entre a autoridade federal e a estadual. Isto dificultou o estabelecimento de padrões cooperativos de relações intergovernamentais. Entretanto, o federalismo dual nunca foi absoluto. Mesmo no século XIX, existiram instâncias de cooperação entre estados e União, só que eram restritas a poucas áreas (RIVLIN, 1992:85).

O federalismo dual não representou, em nenhum momento, o predomínio do *self-rule* sobre o *shared rule*. Na verdade, o princípio de cooperação nunca esteve ausente no federalismo americano, mas sua efetivação plena só poderia ocorrer quando as relações intergovernamentais se intensificassem, e para isso seria necessário o fortalecimento da União, equilibrando uma situação em que os estados eram muito fortes, especialmente no século XIX. Tanto isto é verdade que o contínuo fortalecimento do Governo Federal trouxe consigo o incremento dos instrumentos cooperativos nas relações intergovernamentais.

---

[14] ELAZAR, 1987: 12

[15] A competência para criar impostos e a divisão da renda nacional foram duas grandes preocupações de "O Federalista" (ver do artigo 30 ao 36), principalmente no que tange à criação de impostos federais, garantindo a autonomia da União.

[16] Quanto maior a receita de um ente federativo composta por tributos próprios, maior será sua responsabilidade fiscal.

A engenharia institucional do federalismo americano procurou compatibilizar os princípios políticos do *self-rule* e do *shared rule* descritos acima. Para tanto, dois arranjos institucionais foram criados: a introdução de mecanismos de *checks and balances* e o papel da Suprema Corte como árbitro da federação.

Em "O Federalista", os *checks and balances* assumem duas formas: referem-se tanto ao equilíbrio entre os três Poderes como entre a União e os estados. No primeiro caso, o que está em jogo é a tirania de um Poder sobre o outro; no segundo, a tirania da União sobre os estados, ou vice-versa.

A obra de Montesquieu foi a fonte inspiradora do conceito de separação dos Poderes desenvolvido nos E.U.A.. O pressuposto era que o acúmulo de poder nas mãos de uma pessoa (o presidente) ou de um corpo legislativo ameaçava a liberdade e a república. Nenhum dos Poderes era mais legítimo que os demais, pois todos eles tinham um papel a cumprir dentro da democracia americana. Nas palavras de Madison:

> "A acumulação de todos os poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - nas mesmas mãos, quer de um, de poucos, ou de muitos cidadãos, por hereditariedade, autonomeação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando a tirania" (op. cit., 1984: 393).

A originalidade do experimento americano reside, no entanto, em mostrar que os Poderes não poderiam ser totalmente separados. A pura separação dos Poderes pode facilitar, por exemplo, ao ramo Legislativo, com base no argumento que a origem de sua soberania é mais legítima, tornar-se forte o suficiente para implantar a "ditadura da Assembléia". Portanto, o essencial é criar um sistema de controles envolvendo a relação entre os Poderes, um sistema de *checks and balances.*

O sistema de governo baseado nos *checks and balances* tem um pressuposto fundamental: não basta que o povo exerça um controle externo sobre as autoridades públicas; é necessário também que haja um controle intrínseco à engrenagem institucional, ou seja, que o poder controle o próprio poder. O federalismo republicano advoga que a

limitação institucional do poder é um complemento indispensável à participação da população nos negócios públicos, pois "não bastava dar ao povo a possibilidade de escolher os governantes, se estes acumulassem tamanho poder que pudessem desprezar depois a vontade do povo" (DALLARI, 1986: 30).

Mas os *checks and balances* não funcionam apenas na relação entre os Poderes. No relacionamento entre União e estados o controle mútuo também é importante. Os estados, por intermédio de seus representantes parlamentares, participam e controlam os rumos das decisões nacionais. Já para a União - particularmente no século XIX, quando ela ainda não era tão forte - cabia o papel de controle das dissenções internas. Lembre-se que o papel da União na guerra de secessão foi fundamental.

Sobre o duplo papel dos *checks and balances* nos Estados Unidos, escreveu Madison:

> "(...) o poder outorgado pelo povo é inicialmente repartido entre dois governos distintos e depois a porção de cada um é subdividida entre ramos distintos e separados. Assim, resulta uma dupla segurança para os direitos do povo. Os dois governos se controlam mutuamente e, ao mesmo tempo, cada um é controlado por si mesmo" (op. cit., 1984: 419).

O outro importante instrumento de engenharia institucional do federalismo é o papel dado à Suprema Corte. Para Bernard Schwartz, jurista especialista no federalismo norte-americano, a Suprema Corte torna possível o equilíbrio das relações federativas. "É a mais alta corte americana que assegura que a autoridade nacional não seja frustrada por uma "colcha de retalhos" de leis locais conflitantes. E, ao mesmo tempo, é aquele corpo que garante que os estados não acabem tragados pelo Governo de Washington" (SCHWARTZ, 1984: 22).

Através de seu poder de revisão judicial, embasado na interpretação da Constituição, a Suprema Corte arbitrou, durante os últimos duzentos anos, os mais importantes conflitos federativos. Pode-se discutir o mérito das decisões tomadas, ou até se

um grupo de juízes tem a legitimidade para resolver questões tão importantes. Mas contra estas objeções há dois bons argumentos: primeiro, os juízes da Suprema Corte precisam ser escolhidos pelo presidente e ratificados pelo Senado, e portanto passam por um crivo político que lhes dá legitimidade; segundo, a Suprema Corte conseguiu resolver questões de alto teor conflitivo de forma pacífica e sem a necessidade de decisões extra-constitucionais - leia-se ditatoriais.

Uma observação histórica respalda meu segundo argumento. A Suprema Corte fez o papel de "Poder Moderador" de forma democrática num momento de consolidação e crescimento do Estado nacional americano, sendo que este momento costumou ser de difícil resolução constitucional e democrática em quase todos os países do mundo, com estruturas federativas ou não. Isto porque a construção do Estado nacional, em termos terrritoriais, necessariamente mexe com regras e padrões de elites regionais ou aguça conflitos inter-regionais, além de no longo prazo modificar as relações entre Estado e sociedade e das classes sociais entre si.

No caso dos sistemas federais latino-americanos, por exemplo, as tentativas de consolidação do Estado nacional foram traumáticas, tendo reflexos nas relações federativas. No caso mexicano, além da instalação do perverso modelo ancorado no PRI, a centralização foi feita de tal forma que o federalismo se tornou uma ficção jurídica. No Brasil, por sua vez, a Revolução de 30, o Estado Novo e o golpe de 64, revelaram que a consolidação do Estado nacional conjugado com o federalismo não pôde ser feito de forma democrática. O "Poder Moderador" no Brasil foram as Forças Armadas.

O sucesso obtido pela Suprema Corte na resolução das controvérsias federativas, sem rupturas institucionais, representa a força da engenharia institucional do federalismo americano[17].

---

17 Wheare, estudioso inglês do federalismo, acredita que a Suprema Corte é imprescindível ao federalismo americano, pois é um "(...) corpo imparcial, independente dos governo geral e regionais, (que) decide sobre o significado da divisão dos poderes (...) Não parece possível qualquer esquema alternativo com menos inconveniências, em harmonia com a manutenção do princípio federal". Apud SWCHARTZ, 1984: 22.

Mas o federalismo americano, enquanto princípio político e engenharia institucional, só está completo se lhe adicionarmos o ideal republicano, tal como foi moldado nos Estados Unidos. Tratarei sucintamente do republicanismo na próxima seção, para mostrar como se formou o federalismo republicano.

2-) O conceito de República no federalismo americano

Além da adoção da estrutura federativa, o outro grande tema de "O Federalista" é a instalação nos E.U.A. de um governo republicano, definido assim por Madison:

> "(...) podemos definir a república como sendo um governo (...) que deriva todos os seus poderes, direta e indiretamente, da grande massa do povo, sendo administrado por pessoas que exercem suas funções voluntariamente, durante um período de tempo ou enquanto agirem bem" (op. cit., 1984: 330).

O governo republicano, portanto, alicerça-se na soberania popular. E mais: os governantes ficam no poder "enquanto agirem bem", estão sujeitos ao controle popular e, em último caso, ao impeachment[18]. A soberania popular se prolonga no controle contínuo do poder.

A soberania popular se prolonga no controle contínuo do poder no republicanismo americano porque o poder pertence e advém da sociedade. Não há "donos do poder", num sentido patrimonial, mas há coisa pública, que é do povo. Tocqueville percebeu nitidamente isto em bela passagem de "A democracia na América", que apesar de longa, cito-a integralmente:

> "Há países onde um poder, de certo modo exterior ao corpo social, age sobre ele e o força a marchar em certa direção. Outros há em que a força é dividida, estando ao mesmo tempo situada na sociedade e fora dela. Nada de semelhante se vê nos Estados Unidos; ali, a sociedade age sozinha e sobre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem

[18] Op. cit., 1984: 331.

> conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de procurá-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressente esta da sua origem popular e obedece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. É ele a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai do seu seio, e tudo se absorve nele" (TOCQUEVILLE, 1977: 52).

A república definida como governo **do** povo e não só **para** o povo - e esta é uma diferença fundamental -, tem duas importantes consequências: a primeira é que a relação entre Estado e sociedade pauta-se pela lógica dos direitos e não pela lógica dos privilégios; segundo, deve haver o maior número possível de espaços institucionais públicos para serem preenchidos pelos cidadãos[19].

Com relação ao primeiro ponto, é preciso frisar que não só o princípio do governo do povo garante o predomínio da lógica dos direitos sobre a dos privilégios; é necessário também que haja uma nítida distinção entre o público e o privado. Para estabelecer a separação entre o público e o privado, além de estabelecer uma cultura política vinculada à ao ideal de governo como "coisa do povo", o republicanismo utiliza o conceito de controle de poder, tal como defini antes a partir das idéias de "O Federalista". Ou seja, os *checks and balances* institucionais, em todos os níveis da federação, são fundamentais para que o poder não seja apropriado por nenhum grupo privado.

Já sobre a expansão do espaço público de atuação dos cidadãos, é importante dizer que os ideais republicanos somente se estruturam quando há instituições apropriadas para isso. Nos Estados Unidos, especialmente nos níveis municipal e estadual, existem vários cargos públicos que são preenchidos através de eleições, causando tanto o aumento do grau

---

19 Vicent Ostrom (1991) dá uma ênfase especial a esta questão. Para ele, esta característica do federalismo republicano americano "faz o processo de governo acessível aos cidadãos" (p.211). O incentivo à participação em cargos públicos eletivos reforça o princípio republicano de soberania popular. Ver OSTROM, 1991, particularmente o capítulo 8 ("Res Publica: the emergence of public opinion, civic knowledge, and a culture of inquiry").

de participação da sociedade dentro do poder público como também a multiplicação de formas institucionais de controle do Estado. Podemos concluir então, como já havia feito Tocqueville, que os *locus* por excelência do aprendizado republicano são o poder local - nos *townships* - e o nível estadual.

As características do republicanismo americano apresentadas aqui se assemelham muito com o que hoje é definido como democracia. Todavia, os autores de "O Federalista" diferenciaram democracia de república, sendo que na primeira o povo exerce pessoalmente o governo, enquanto na segunda "(...) o povo se reúne e a administra através de seus agentes e representantes"[20]. Adaptando os conceitos de Madison à terminologia contemporânea, a democracia seria a democracia direta, e a república representaria a democracia representativa.

Os "*founding fathers*" não adotaram a democracia no seu sentido grego por duas razões: primeiro por causa da extensão territorial dos Estados Unidos, que inviabilizaria a adoção plena dos princípios da democracia direta; segundo porque Madison e Hamilton temiam a instalação de uma tirania da maioria, que rapidamente desvirtuaria a essência da república - que é por definição o governo do povo -, transformando-a em ditadura da maioria sobre a minoria[21].

Terminada a descrição do republicanismo, podemos ver quais são os resultados da junção do federalismo com o ideal republicano nos E.U.A.

- a união entre eles possibilita a conjugação da soberania popular com o controle do poder, tornando o poder mais democrático;

---

[20] op. cit., 1984:173.

[21] Ao abordar a questão da tirania da maioria, os autores de "O Federalista" foram pioneiros num debate importantíssimo para a teoria democrática, antecipando alguns dos argumentos que depois seriam defendidos brilhantemente por Stuart Mill. Posteriormente, Robert Dahl incorporaria definitivamente o conceito de defesa dos direitos da minoria como parte integrante da definição de democracia. Ver MILL, 1980 e DAHL, 1989.

• o princípio da autonomia federativa das unidades subnacionais se fortalece com a expansão dos cargos público eletivos a disposição dos cidadãos, pois assim o *self-government* - conceito chave do federalismo republicano no nível local - torna-se efetivo;

• a lógica dos direitos subjacente ao republicanismo se coaduna perfeitamente com o princípio cooperativo - e não predatório - do federalismo;

• a engenharia institucional dos *checks and balances* possibilita o controle da coisa pública;

• o federalismo republicano baseia-se, enfim, num governo da maioria (soberania popular) que não sufoca os direitos da minoria. Nem tirania da minoria - que seria o reino da oligarquia -, nem tirania da maioria.

A experiência americana proporcionou um entrosamento entre federalismo e república, que deu origem ao que chamo de federalismo republicano. A partir do instrumental crítico oferecido por este conceito, espero poder analisar o federalismo brasileiro e o papel do governador dentro dele. Afinal, questões como o desenvolvimento cooperativo das relações intergovernamentais, a autonomia dos entes federativos, o funcionamento - ou não - dos *checks and balances* do sistema e a republicização da política estadual serão questões recorrentes nesta dissertação. E, principalmente, tentarei descobrir o quanto os governadores contribuem ou não para o estabelecimento de um federalismo republicano no Brasil.

Conclusão

Desenvolverei a seguir cinco tópicos relacionados com o federalismo republicano, a fim de refinar o instrumental comparativo de análise.

1-) Inicialmente, é bom deixar claro que o federalismo republicano americano teve muitos problemas ao longo de sua história. Há uma extensa literatura sobre o desenvolvimento da patronagem política ao redor dos partidos políticos americanos[22] e

[22] Sobre a relação entre patronagem e partidos políticos nos E.U.A., ver MAYHEM, 1986.

sobre as práticas de corrupção na política estadual, principalmente nos estados do Sul, como bem ilustram os textos que V. O. Key produziu após a Segunda Guerra mundial[23]. Apesar disso, o federalismo republicano foi se aperfeiçoando no decorrer do século XX. De um lado, o fortalecimento da União alterou os antigos padrões de relacionamento intergovernamental, tornando-os mais complexos, o que gerou a criação de novas formas de cooperação. Por outro lado, as estruturas políticas estaduais se modernizaram, por meio de reformas nos três Poderes, como também se expandiu o número de cargos públicos eletivos. Nos dois próximos tópicos, tratarei destes assuntos.

2-) O federalismo dual americano, com rígida separação entre as atividades da União e dos estados, vigorou durante todo o século XIX e parte do século XX, favorecendo aos estados, já que a União ainda era muito fraca. Desde o começo deste século, no entanto, o Governo Federal vinha se expandindo. Em 1913, a Constituição foi emendada (décima-sexta emenda) para permitir à União arrecadar um imposto de renda, e o *Federal Reserv System* foi criado, dando maior poder para que Washington influísse nos rumos da economia (RIVLIN, 1992: 85). Neste mesmo ano, foram mudadas as regras para a eleição dos senadores, antes escolhidos pelos Legislativos estaduais e que a partir daquele momento seriam eleitos diretamente pelo povo, resultando em um enfraquecimento das elites políticas estaduais.

Mas foi a partir da crise de 29 e da Grande Depressão que a União aumentou seu poder. A dramaticidade da crise dos anos 30 criava problemas que os estados não poderiam resolver, o que reforçou a convicção de que apenas um Governo Federal fortalecido poderia dar um novo animo à economia e atacar os problemas sociais. A estrutura administrativa do Governo Federal e seus órgãos de atuação nacional cresceram, e houve a multiplicação das subvenções financeiras - as chamadas *grants*- destinadas aos estados e municípios.

---

23 Ver KEY, 1949.

Não podemos nos esquecer, contudo, que na década de 30 houve um fortalecimento do Poder Central em quase toda parte do mundo - inclusive no Brasil. A diferença entre os processos encontra-se tanto na forma democrática de resolução dos conflitos como no grau de cooperação entre os atores envolvidos, que no caso de uma federação, abrange também os interesses dos estados.

O fortalecimento do poder do Governo Federal, desde o *New Deal* implantado pelo governo de Franklin Roosevelt, passou pelo Congresso Nacional e pela Suprema Corte. Arthur Schlesinger mostrou que Roosevelt aprovou cada uma de suas reformas negociando com as principais lideranças dos dois partidos no Congresso[24]. Posteriormente, já na década de 60, especialmente na gestão de Lyndon Johnson[25], a balança federativa pendeu mais ainda para a União, mas com todas as mudanças passando pelo crivo do Congresso Nacional.

A Suprema Corte também teve um papel efetivo no aumento do raio de ação do Governo Federal, principalmente na ampliação do poder nacional de intervenção em questões econômicas, como nas áreas de regulamentação do comércio e direitos trabalhistas, tendo ainda uma participação decisiva na garantia da igualdade dos direitos civis para todos os estados.

O processo de expansão do Governo Federal não retirou a importância dos estados na federação. Os estados não se tornaram "apêndices" da União, e Washington não se transformou no comandante de cada passo a ser tomado pelo Poder público dos níveis subnacionais. Ao contrário, são as decisões dos níveis estadual e local - aqui incluindo as várias subdivisões do poder local nos E.U.A. - que mais influenciam a vida dos cidadãos. Isto é verdadeiro em vários tipos de legislação - como o direito penal - como também em diversas políticas públicas. Este último ponto é ressaltado por Schwartz:

---

24 Cf. SCHLESINGER, 1988.

25 O modelo de federalismo implantado por Lyndon Johnson foi denominado "the great society", o que significava um incremento do poder nacional de influência em várias políticas públicas. Somente neste período foram criados 290 novos *grants*. Cf. BOWMAN & KEARNEY, 1986: 5.

" Mesmo com a constante expansão da autoridade federal que ocorreu nas últimas décadas, ainda são os estados que desempenham muitas das funções governamentais mais essenciais no sistema americano" (SCHWARTZ, 1984: 18).

A importância dos estados na federação pode ser vista pela grande força que tem o órgão federal incumbido de tratar das relações intergovernamentais, o ACIR - Advisory Comission for Intergovernamental Relations. Há duas idéias que estão por trás da criação do ACIR: primeiro, a União enxerga os estados como centros de poder autônomos e, como consequência disso, a resolução dos conflitos federativos deve passar por processos de barganha e cooperação entre o Governo Federal e os estados.

Barganha e cooperação, eis as idéias chaves que guiam as atuais relações intergovernamentais nos Estados Unidos. Desta forma, admite-se, por um lado, que há atores federativos autônomos competindo por recursos, e por outro, que a resolução da competição deve ser o mais cooperativa possível. Tomando este modelo de relação federativa como um paradigma, Daniel Elazar afirma que "(...) todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um contrapeso adequado entre cooperação e competição, e entre o governo nacional e seus componentes" (ELAZAR, 1993: 193).

Para concluir, é importante notar que de modo geral os atores intergovernamentais nos E.U.A. não praticam um jogo não-cooperativo. Como veremos no caso brasileiro, os governadores atualmente impõem padrões não-cooperativos às relações intergovernamentais, com consequências perversas para o sistema federativo.

3-) Se no campo das relações intergovernamentais o modelo almejado é o do jogo da competição cooperativa entre a União e os estados, na esfera estadual, por sua vez, o modelo republicano é o grande paradigma a ser perseguido. Os estados americanos estiveram envolvidos, no fim do século passado e começo deste, com problemas de corrupção, inexistência da meritocracia e de ineficiência da máquina administrativa. Para republicanizar a esfera estadual, as medidas tomadas foram as seguintes:

a) Em primeiro lugar, em quase todos os estados a relação entre os Poderes foi reequilibrada, já que originalmente os Legislativos estaduais dominavam claramente a política estadual[26], sendo o governador uma figura fraquíssima. Esta falta de *checks and balances* dava maiores possibilidades para a existência de práticas de corrupção no Legislativo, especialmente nos estados do Sul;

b) Foram feitas várias reformas administrativas nos Executivos estaduais neste século. Baseadas inicialmente em Comissões nacionais, como a Comissão Roosevelt de 1937, desde a década de 70 as reformas vêm sendo feitas a partir da iniciativa exclusiva dos estados. Outra novidade destas reformas é que elas não atingem apenas o Poder Executivo, mas tem alterado também as estruturas do Legislativo e do Judiciário. Por fim, faz-se necessário ressaltar que todos os estados - não só uma minoria como no passado - estão envolvidos hoje em algum processo de reforma administrativa (BOWMAN & KEARNEY: 49);

c) O governador e os deputados estaduais não são os únicos cargos públicos com real poder que estão em disputa nas eleições. Nos estados americanos estão em jogo mais de 500 cargos eletivos, incluindo 43 procuradores-gerais[27], 42 vices-governadores[28] e trinta e seis secretários de estado, além de vários cargos de diretor de agências públicas (BEYLE, 1991: 118). A existência destes cargos ajuda a republicanizar o poder estadual de duas formas: ampliando a participação da população na esfera pública, além de aumentar os checks and balances do sistema;

d) O último fator de "republicização" da política estadual americana é representado pelo papel que o poder local tem no sistema federativo. Apesar de serem entes

---

26 Cf. BOWMAN & KEARNEY, 1986: 76.

27 Segundo Jeffrey Elliot e Sheikh Ali, na maior parte dos estados, o procurador-geral é o segundo cargo mais importante na política estadual, perdendo em poder apenas para o governador (ELLIOT & ALI, 1988: 123).

28 Na maioria das vezes, os vices-governadores não são eleitos juntos com o governador. Isto faz com eles sejam politicamente independentes com relação ao governador. Além disso, em alguns estados os vices-governadores possuem real poder em algumas áreas da administração pública, aumentando a importância deles no jogo político estadual.

subordinados ao estado, os municípios e os diversos tipos de poder local existentes nos E.U.A.[29] têm uma grande autonomia política. Esta autonomia é reforçada pela tradição de *self-government* local e de um forte exercício de responsabilidade fiscal. Tal estrutura política dificulta o controle do poder local pelo governo estadual, evitando uma relação de cooptação entre o governador e os prefeitos e/ou lideranças locais.

Todos estes componentes do sistema político estadual americano, que o tornam mais republicano, ganham maior relevância ainda ao levarmos em conta que a socialização da classe política é feita, via de regra, dentro da política estadual. Assim, pode-se dizer que as bases do federalismo republicano dependem fortemente do tipo de socialização política proporcionado pelas instituições estaduais à classe política.

4) O federalismo republicano americano, como modelo de comparação para o Brasil, não responde a um dos maiores problemas do federalismo brasileiro: a questão das desigualdades regionais. Este problema nunca foi considerado prioritário na federação americana, mesmo havendo algumas tímidas medidas nesta área[30]. A verdade é que o modelo de competição-cooperativa, tal como desenvolvi até agora, responde muito bem à problemática das relações entre a União e os estados, seja em relação à equalização vertical de recursos, seja em termos de manutenção da autonomia dos entes federativos - daí sua utilidade comparativa. Porém, o problema da equalização horizontal de recursos , e por conseguinte, da correção dos desequilíbrios regionais, não encontra respostas satisfatórias no modelo de competição-cooperativa. A razão para os Estados Unidos ter adotado este modelo deveu-se, de um lado, a ênfase maior do federalismo americano na autonomia dos estados do que na desigualdade entre eles; e por outro lado, os estados nos E.U.A. são, em

---

29 Há aproximadamente 80.000 governos nos Estados Unidos, entre União, estados e os diversos tipos de poder local. - município, distritos escolares, condados, etc.

30 Rivlin destaca algumas políticas públicas e fundos federais destinados a atacar as desigualdades regionais, afirmando que as "disparidades entre os estados é grande" (p.135). Entretanto, dentro de seu argumento de reconstruir o federalismo, Rivlin não trata o problema da desigualdade regional como um dos tópicos principais. Já Aaron Wildavski sustenta que o funcionamento do federalismo americano produz desigualdades, dado o seu caráter conservador em termos de políticas redistributivas. Ver RIVLIN, 1992 e WILDAVSKI, 1984.

termos econômicos, muito mais homogêneos do que na Índia ou no Brasil, protótipos de federação desigual, o que torna o problema das desigualdades regionais menor na federação americana.

Recorrerei então à bem sucedida engenharia institucional alemã nesta área, que poderá enriquecer o modelo de federalismo republicano montado aqui.

O federalismo alemão tem como uma das suas metas a equalização das condições financeiras dos estados, baseada no princípio da subsidiaridade, isto é, os estados mais ricos devem distribuir (subsidiar) recursos para os mais pobres, tornando a federação mais equilibrada. O artigo 107 da Lei Fundamental é o instrumento constitucional que determina a realização da compensação financeira[31].

Mas o mais importante é que o *locus* da decisão da redistribuição de recursos é um órgão político e não burocrático: o Conselho Federal (*Bundesrat*), que é a Casa legislativa onde se representam os estados. Os membros do *Bundesrat* são escolhidos pelos governos estaduais, objetivando representar fielmente a realidade política do momento. Embora os estados (*Lander*) não sejam igualmente representados no *Bundesrat*, há uma preocupação de não criar uma grande diferença de representação entre eles, pois o objetivo do Conselho Federal é ser um corretivo federativo. Assim, o número mínimo de representantes por estado é 3, e o máximo de 6.

O objetivo aqui não é descrever o caso alemão a fim de transplantá-lo para o Brasil. O que quero ressaltar, para efeitos comparativos, é a importância de se ter um órgão político de redistribuição de recursos, como tem a Alemanha. O Senado brasileiro de fato não realiza tal tarefa, sendo realizada na maioria das vezes por organismos burocráticos, de

31 "Por causa da chamada "compensação financeira horizontal" os estados financeiramente mais fracos, como Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein ou Breman recebem recursos financeiros dos estados fortes em receita fiscal, como Baden-Wurttemburg, Hamburg ou Hessen. Esta compensação realiza-se, em parte, mediante uma distribuição diferenciada do imposto sobre faturamento entre os estados, em parte, mediante transferências compensatórias dos estados financeiramente fortes aos financeiramente fracos. Apesar disso, existem subvenções complementares, que a Federação concede, dos seus recursos próprios, aos estados de capacidade financeira reduzida para cobertura complementar das suas necessidades financeiras gerais" (FREY, 1993: 212).

difícil controle, ou então através do atual mecanismo orçamentário, o qual prima pela irracionalidade na distribuição dos recursos.

5) Autonomia dos entes federativos, relações intergovernamentais baseadas num jogo de competição-cooperativa, *checks and balances* entre os Poderes e entre a União e os estados, "republicanização" da política estadual, enfim, todas as categorias do modelo do federalismo republicano apresentadas aqui servem para avaliar criticamente o federalismo brasileiro, permitindo analisar tanto as relações intergovernamentais como o âmbito interno dos estados. Não pretendo transformar as respostas institucionais do caso americano ou do citado *Bundesrat* alemão em modelos a serem copiados, mas sim, utilizar a base normativa subjacente a estas estruturas institucionais como referenciais teóricos.

Entretanto, para o entendimento das razões e da forma assumida pelo federalismo brasileiro e pelo poder dos governadores dentro dele, é necessário uma cuidadosa análise histórica, investigando quais são as fontes reais de poder. De antemão, digo que procurarei descobrir historicamente quais são as causas do atual poder dos governadores, mas que o referencial teórico me ajudará a classificá-los de acordo com o que se espera dos atores no federalismo republicano. Seguindo o preceito de Sartori, acredito que uma boa análise política deve ser lastreada na mistura de realismo político com uma idéia reguladora[32].

32 Cf. SARTORI, 1987.

CAPÍTULO II

A CONSTITUIÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO (1891-1964)

O objetivo deste capítulo é fazer um breve histórico da formação do federalismo no Brasil, analisando desde sua origem, na República Velha, até a experiência do período 45/64. De modo geral, trato dos dilemas fundantes da federação, especialmente do permanente conflito entre as forças regionais e o Poder Central. Neste embate, o papel dos governadores foi fundamental na maior parte do período. Mesmo a experiência do Estado Novo, quando as interventorias foram implantadas, representou muito mais a fraqueza do Governo Federal em lidar com as governadorias em períodos competitivos.

Pretendo aqui fazer apenas um panorama sobre o federalismo deste período, sem aprofundar a análise empreendida, já que este não é o momento histórico privilegiado de minha dissertação. Assim, este capítulo tem um caráter meramente instrumental, servindo como um útil pano de fundo para o período que estudarei.

1-) Origens do federalismo brasileiro

A Constituição de 1891, definidora da nova ordem republicana, adotou a estrutura federativa, rompendo com a tradição do unitarismo imperial. Embora o principal idealizador da implantação da estrutura federativa, Rui Barbosa, tivesse em mente o modelo americano, as origens e a forma assumida pelo federalismo brasileiro foram bem distintas.

Ao contrário da experiência americana, em que havia unidades territoriais autônomas antes do surgimento da União, no Brasil, como notara Rui Barbosa, "(...) tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes"[33]. E mais: o

33 Apud TORRES, 1961: 20. Disse ainda Rui Barbosa: "Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos" (apud TORRES, 1961: 22).

federalismo brasileiro nasceu, em grande medida, do descontentamento frente ao centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial a palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro, que persiste até hoje. João Camilo de Oliveira Torres definiu bem esta situação:

> "Afinal, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum" (TORRES, 1961: 153).

De fato, das várias causas que contribuíram para o ocaso do império uma das mais importantes foi o descontentamento com a centralização monárquica por parte das províncias, as quais buscavam maior autonomia política e financeira. Porém, a luta pela autonomia provincial em termos financeiros mobilizava de forma diferenciada as várias províncias, pois elas tinham interesses e situações econômicas bem diversas. Se de um lado interessava a todas elas eliminar a centralização fiscal existente, por outro havia acusações mútuas acerca de quem se beneficiava da estrutura tributária do Império[34]. O problema das desigualdades econômicas regionais, já no nascedouro da República, impossibilitou a união de todas as províncias em torno de um projeto comum de reforma tributária.

A bandeira da autonomia financeira beneficiará desigualmente as unidades da federação, pois o projeto de discriminação das rendas vitorioso na Assembléia Constituinte trará ganhos basicamente aos estados exportadores - São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas[35]. O conceito de autonomia financeira servirá

---

34 "Tanto o Norte como o Sul, por motivos distintos, tendiam a se insurgir contra a centralização fiscal. (...) As províncias do norte e nordeste apegavam-se à questão dos saldos provinciais (diferença entre a renda arrecadada e o gasto efetuado na província pelo governo central) acusando o governo imperial de explorar as províncias do norte em benefício das já prosperas províncias do centro-sul ou na defesa militar (caso do Rio Grande do Sul). São Paulo, por sua vez desenvolvia o argumento em favor da riqueza crescente gerada pelo café que não se mantinha na província, expropriada em favor das regiões parasitárias e decadentes do Nordeste" (COSTA, 1994: 24). Um excelente texto que retrata o problema das desigualdades regionais durante o Império é "O Norte agrário e o Império", de Evaldo Cabral de Melo (MELO, 1984). É importante lembrar que a questão das desigualdades regionais perpassará por todo o processo de construção do federalismo e do Estado nacional em nosso século.

35 Cf. COSTA, 1994: 37. Apesar do caráter estadualista da Constituição de 1891, o projeto de discriminação de rendas aprovado na Assembléia Nacional Constituinte dava um razoável poder fiscal à União, contrariando o projeto ultra-federalista defendido por Júlio de Castilhos e pelos estados açucareiros do

basicamente aos estados mais ricos - particularmente São Paulo -, deixando claro o caráter originalmente hierárquico da federação brasileira.

Mas era na questão da autonomia política que todas as províncias, sem exceção, se uniram em prol do projeto federalista, porque só neste aspecto poderia haver uma "equalização" dos benefícios a todas as unidades da federação. Autonomia política significava acabar com o controle que o Poder Central tinha sobre as eleições locais e, principalmente, **garantir a eletividade dos antigos presidentes de província, transformados em governadores de estado.**

Face à fraqueza do Estado nacional em controlar todo o território brasileiro, a engenharia institucional do Império fez do presidente de província o elo de ligação entre o governo central e as bases políticas locais. Para manter um controle absoluto do sistema político, a elite monárquica tornou o cargo de presidente de província de livre nomeação pelo Poder Central. Ao presidente de província cabia a função de garantir a maioria política ao grupo que estivesse no poder, seja do Partido Conservador, seja do Partido Liberal.

O presidente de província tinha vários instrumentos para cooptar a classe política local: primeiro, designava as autoridades municipais, sendo os postos policiais (delegados, subdelegados) os mais importantes; segundo, tinha um enorme poder de nomeação para empregos públicos; terceiro, indicava os nomes para o Poder Central de quem poderia ocupar cargos na Guarda Nacional; e por fim, informava ao governo central quais seriam os possíveis nomes da elite local merecedores dos títulos nobiliárquicos, tão cobiçados pelos grandes fazendeiros[36].

O presidente de província possuía então três tipos de recursos para aliciar a elite local: empregos públicos, segurança aos aliados e *status* (títulos nobiliárquicos). No

---

Nordeste, decadentes economicamente. Isto aconteceu porque para São Paulo e para os estados exportadores seria importante manter um bom lote de recursos ao Governo Federal para que ele pudesse exercer, por exemplo, uma política de defesa dos preços do café.

36 Cf. OLIVEIRA VIANNA, 1987: 222-223. Oliveira Vianna acrescenta ainda que a sobrevivência política nas províncias e nos municípios dependia de se ter um bom relacionamento com o presidente de província. "Os partidos locais (...) tinham um objetivo único: procurar para si o apoio do Governador (presidente de província). Este era o centro de força na Província e, conseqüentemente, nas localidades" (p.230).

Império, a garantia da segurança aos aliados era o recurso político mais importante, em razão principalmente do caráter hobbesiano da ordem privada no interior.

Os grupos políticos locais desejavam a instituição da eleição para presidente de província não só por causa do poder que aquele cargo possuía; havia também o problema da alta rotatividade da administração provincial, pois " (...) os presidentes (de províncias) mandados da Corte só ficavam o tempo preciso para garantir o predomínio da orientação partidária do ministério no poder" (HOLANDA, 1972: 9)[37]. Esta situação gerava uma insegurança para os membros da elite local, que, mal comparando, poderiam dormir estando na situação e acordar na oposição.

Ademais, como nota Simon Schwartzman, não era necessário ao presidente ser natural da província que governava ou estar de alguma forma com ela relacionado. Era comum se ter um mesmo político ocupando a presidência de várias províncias em sua carreira (SCHWARTZMAN, 1988: 106).

A autonomia política requerida pelas províncias significava, portanto, o controle seguro do processo de eleição do presidente da província pela própria elite política da região, o que se traduzia, em termos institucionais, na luta pela conquista da eletividade dos futuros governadores de estado. Recorrendo novamente a João Camilo de Oliveira Torres:

> "A Federação era o nome, a figura e o rótulo ideológico para esta aspiração concreta e objetiva: a eleição dos presidentes (de província)" (TORRES, 1961: 153).

Em suma, a federação brasileira tem em sua origem dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos estados dentro da federação, que determinará o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandará por si só o processo político, determinando autonomamente

---

37 Francisco Iglésias fez um estudo sobre a administração provincial mineira e mostrou que num intervalo de tempo de 65 anos houve 122 períodos presidenciais, o que configurava uma média de pouco mais de seis meses para cada administração provincial. (IGLÉSIAS, 1958: 47).

as regras do jogo eleitoral, sem a ameaça das "derrubadas" impostas pelo governo imperial. A partir deste momento histórico, as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país. E neste tabuleiro, a obtenção do cargo de governador podia realmente consistir num verdadeiro xeque-mate nos adversários.

2-) As características e o desenvolvimento do federalismo na Primeira República: a "política dos governadores"

Após o período turbulento dos governos militares, o modelo de Campos Sales, intitulado lapidarmente de "política dos governadores", consolida o pacto federativo instituído formalmente pela Constituição de 1891,. Em linhas bem gerais, os principais aspectos da "política dos governadores" são resumidos a seguir:

a-) Os governadores de estado eram os atores mais importantes do sistema político, seja no âmbito nacional, seja no plano estadual;

b-) A constituição do poder nacional, por meio das eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais estados da federação, São Paulo e Minas Gerais, e mais especificamente pelos governadores desses estados. Os estados médios como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia, influenciavam o pleito nacional na medida em que houvesse alguma dissensão entre os parceiros do pacto do "café com leite". Em apenas uma eleição, a de Hermes da Fonseca, o esquema não funcionou plenamente.

Mas a definição do poder nacional passava ainda pelo controle do Legislativo federal pelos governadores. Como os deputados se elegiam em pleitos determinados pelos Executivos estaduais, de forma legal ou não, as bancadas no Congresso tornaram-se retratos do poder dos chefes políticos estaduais[38].

c-) Embora o presidente ocupasse no modelo Campos Sales o lugar de Poder Moderador, de fato ele não tinha a força necessária para exercer este papel, especialmente

38 "Durante toda a República de 1891 as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados representavam os respectivos governadores" (TORRES, op. cit.: 162).

quando havia conflitos com os grandes estados. Mesmo no período das "salvações", no governo de Hermes da Fonseca, as intervenções do Governo Federal não atingiram os estados mais importantes da federação.

Dentro da política dos governadores, no entanto, havia uma importante função a ser exercida pelo presidente da República: garantir a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional por intermédio da chamada verificação dos poderes, que consistia no processo de diplomação dos deputados. O presidente da República tinha poder neste processo porque era o presidente da Câmara da legislatura anterior, sempre ligado ao chefe do Executivo Federal, que definia a composição da Comissão incumbida de fazer a "degola", isto é, a impugnação de candidatos oposicionistas eleitos.

Garantindo a supremacia das oligarquias estaduais na Câmara, o Executivo Federal obtinha uma relação amena com o Legislativo, que atuava em conformidade com o presidente da República. Para o presidente, isto era uma grande conquista, já que no período militar a tônica foi o conflito exacerbado entre o Executivo e o Legislativo. Mas a origem desta força do presidente perante ao Congresso residia no acordo com os estados, mais fortes na balança federativa de poder. Como observa Renato Lessa, "(...) o presidente falava diretamente aos estados e o comportamento do legislativo será função da extensão do acordo entre aquelas partes" (LESSA, 1988: 107).

O raio de ação do presidente e do Executivo Federal, contudo, não era inexistente. O Governo Federal era mais forte diante dos pequenos estados, até porque estes participavam como atores menores nas alianças interestaduais definidoras do poder nacional e dependiam muito dos recursos da União para sobreviver. Com o apoio desses estados, o presidente aumentava o seu cacife, mas não a ponto de enfrentar os grandes estados.

Mas os instrumentos de atuação política e econômica da União foram crescendo ao longo da Primeira República na medida em que São Paulo, principal força da federação, precisava da centralização de alguns mecanismos administrativos e financeiros

relacionados aos interesses cafeeiros. Se inicialmente estes mecanismos centralizados existiam apenas para satisfazer aos interesse paulistas, com o passar do tempo a União foi adquirindo o controle deles, o que a favorecia enquanto ator governamental. Por isso, no fim da República Velha, ficou cada mais patente a necessidade de São Paulo obter a Presidência da República, a fim de melhor resguardar seus interesses.

d-) A inexistência de partidos nacionais fortalecia ainda mais a situação dos governadores. Contrastando com a forte presença dos partidos nacionais no Império, o poder na Primeira República estava nas mãos dos partidos estaduais, sendo que, via de regra, em cada estado havia um sistema unipartidário. Afrânio Carvalho aponta quatro causas para a inexistência de partidos nacionais na República Velha:

- A grande desigualdade entre os estados, o que dificultava a apresentação de plataformas comuns;
- A excessiva autonomia dos estados e de suas oligarquias, que constituíam tão somente partidos para si próprias;
- A diferença do processo eleitoral entre os estados, ensejada pela competência estadual para legislar sobre direito processual, impedindo a reformulação sistemática do processo eleitoral a partir da Câmara Federal;
- Em razão da fórmula política totalmente diferente adotada pelo Rio Grande do Sul, que se permitiu adotar um governo quase vitalício, o que tornou o estado irredutível a um denominador comum em política nacional[39].

Mesmo nos movimentos de caráter nacional que eclodiram contra o sistema oligárquico-estadualista, como a campanha civilista ou o movimento tenentista, a organização deles não se deu por intermédio de partidos. Assim, a defesa de instituições partidárias não era feita nem por aqueles que queriam derrubar o modelo político da Primeira República[40].

---

[39] CARVALHO, 1978: 7.

[40] As exceções eram o PCB, extremamente fraco naquele momento, e o Partido Democrático paulista.

e-) O pacto da "política dos governadores" perpetuou no poder todas as oligarquias estaduais que ali estavam no governo Campos Sales, o que significou, na feliz expressão de Renato Lessa, o congelamento da competição nos estados[41]. Em Minas Gerais e em São Paulo, os partidos republicanos locais dominaram a política por todo o período; no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros ficaria no poder por 25 anos; no Norte e Nordeste, grupos familiares únicos comandavam estado inteiros, tal como era o caso dos Acioly no Ceará. Segundo Rui Barbosa, a política nos estados era guiada pelo " (...) absolutismo de uma oligarquia tão opressiva em cada um de seus feudos quanto a dos mandarins e dos paxás"[42].

f-) A meu ver, para se entender a "política dos governadores", o mais importante é estudar a transformação do presidente de província em governador de estado. Como relata Vítor Nunes Leal:

> "No lugar do todo poderoso presidente de província, viria instalar-se o todo poderoso governador de Estado. (...) A concentração do poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como no Império; mas, como a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente de vontade do centro como outrora a nomeação do presidente de província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declarar às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os estaduais".

E diz mais adiante Vítor Nunes:

> "Se (na República Velha) um conflito entre um governo estadual e o federal só poderia ser removido pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução, no Império, um simples decreto poria no lugar o delegado mais capaz de trazer ao parlamento os deputados preferidos pelo gabinete do dia"[43].

---

41 LESSA, 1988: 109.
42 Apud LESSA, op. cit: 109.
43 LEAL, 1986: 101 e 247.

Esta independência adquirida pelo poder estadual, traduzida na eleição do governador, foi a base original do federalismo brasileiro. Por trás deste poder da esfera estadual estava o controle sobre os votos, adquirido através de um compromisso com o poder local, ou melhor dizendo, com os chefes políticos locais, os "coronéis". Se no plano nacional vigorava o pacto da "política dos governadores", no nível estadual imperava o compromisso coronelista entre o Poder público estadual e os "coronéis". Nos dois tipos de relacionamento o elo mais forte era o governador.

O controle político que o governador exercia sobre o poder local acontecia por três razões: primeiro porque o poder federal, ainda muito frágil, pouco competia com os estados no processo de conquista de apoio dos chefes políticos locais. Segundo, a base legal da República Velha dava pouca autonomia política e financeira aos municípios[44], o que redundava em dependência política e econômica do poder local para com o governador.

Em terceiro lugar, para a máquina estadual obter o apoio dos chefes políticos locais e, conseqüentemente, o voto do grande contingente populacional rural, era necessário firmar o chamado compromisso coronelista. Este compromisso tinha um duplo aspecto: de um lado, o poder oligárquico privado, decadente economicamente, dependia do governo estadual, seja para obter recursos estatais para si e para seus favorecidos, seja para garantir, por meios "legais" ou não, a segurança de seus aliados nas lutas de facções; por outro lado, o governo estadual precisava que os coronéis arrebanhassem a população para votar nos candidatos do governo para cargos estaduais e federais. Conforme a fórmula consagrada de Vítor Nunes Leal, este era um sistema político dominado "por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido"[45].

---

44 O princípio da eletividade do prefeito foi restringida pela ordem legal da Primeira República. Em alguns estados, somente os prefeitos das capitais eram nomeados; em outros, o princípio da não eletividade do prefeito era estendida às instâncias hidrominerais; enfim, houve até estados em que todos os prefeitos eram de livre nomeação do governo estadual. Como exemplos desse último caso, Vítor Nunes Leal cita os estados do Ceará, Bahia e Paraíba (LEAL, op. cit.: 118-119).

45 LEAL, op. cit.: 252. Vítor Nunes Leal ainda descreve o "coronelismo" como um sistema de reciprocidade, em que "de um lado, os chefes municipais e os "coronéis", que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos

Poder público fortalecido significava máquinas públicas estaduais fortalecidas. O Poder Executivo estadual, e mais especificamente o governador, determinava a lógica do sistema, tanto com relação aos "coronéis", como também sobre o Legislativo e o Judiciário estaduais (CAMARGO, 1992: 3). Tão forte era o poder do governador que, simbolicamente, em dez dos vinte estados da federação ele era chamado de presidente (LEWANDOWSKI, 1990: 31).

O governador tinha, basicamente, dois fortes instrumentos de persuasão política: o aparato policial e os empregos públicos. Com relação ao aparato policial, a Constituição de 1891 deixou a cargo dos estados a organização do aparelho policial. Desde o Império, a polícia era usada para fins partidários. Isto continuou na República Velha, mas com duas diferenças: a partir daquele momento a polícia ficou nas mãos das situações estaduais, não obedecendo mais ao comando do Poder Central, e seu objetivo seria manter o unipartidarismo a todo custo, acirrando o caráter violento da disputa local.

Nunca o ditado "aos amigos tudo, aos inimigos a lei" - leia-se: a polícia - valeu tanto como na Primeira República, sobretudo porque houve um "congelamento" da competição política, o que inviabilizou a existência de qualquer oposição. Esta situação era diferente da vivida no Império, em que embora houvesse também o uso da polícia para reprimir adversários, ocorria uma maior rotatividade no poder provincial, o que fazia com que a utilização partidária das forças militares fosse mais "amena", por causa do medo de ser reprimido na próxima mudança de presidente de província.

Os principais estados da federação organizaram verdadeiros exércitos estaduais, com o intuito de evitar qualquer tentativa de intervenção militar da União e assim mantendo a extrema autonomia adquirida na Constituição de 1891. Como bem observou Afrânio de Carvalho, "(...) tão ciosos se mostravam os grandes Estados na guarda de sua autonomia, dentro da cidadela constitucional, que São Paulo teve na sua força pública uma

---

empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder das desgraças" (p.43).

missão militar francesa antes que a União recebesse a sua. A brigada militar do Rio Grande do Sul possuía notória elasticidade com os "batalhões provisórios" (CARVALHO, 1978: 6).

O outro instrumento do Executivo estadual era o uso do emprego público. A falta de perspectivas de trabalho em várias regiões do país estimulava a procura por empregos públicos. O beneficiário do emprego ficava comprometido com seu protetor político, tendo a incumbência de apoiá-lo politicamente. Formava-se uma rede de lealdade sustentada pela intermediação estatal. Começava aí, ainda que de forma embrionária, a instalação do moderno clientelismo.

Através de um balanço rápido sobre o federalismo deste período podemos ver que no plano das relações federativas predominava a força dos governadores dos estados mais ricos da nação, enquanto no plano interno dos estados predominava a figura do governador e de "sua" máquina política estadual. Para meus propósitos, há três consequências importantes deste modelo. Uma é a força com que nasce o cargo de governador de estado no Brasil. O poder do governador surgiu a partir de sua influência sobre a circunscrição eleitoral estadual, de forma oligárquica e acima dos partidos. Este poder sofrerá mudanças ao longo do século, porém, continuará alicerçado na influência do Executivo estadual sobre as bases políticas locais.

A outra consequência é que o surgimento da estrutura federativa no Brasil não trouxe consigo uma relação de interdependência, de competição-cooperativa entre a União e os estados. Havia um desequilíbrio federativo acentuado que contrapunha, de um lado, dois estados muito fortes - Minas Gerais e especialmente São Paulo - contra uma União frágil frente a eles, e de outro, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas "próprias pernas", necessitando de auxílio do Tesouro federal, e para tanto precisavam se filiar automaticamente ao bloco do "café com leite". Sem real autonomia, seja de cada estado ou da União, fica difícil implementar um federalismo verdadeiramente cooperativo.

A última consequência, resultado das outras, é que o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência. E isto trouxe consequências para o desenvolvimento do sistema político brasileiro. Como veremos logo mais, a construção do Estado Varguista passará pela tentativa de centralizar ao máximo o poder - frequentemente de forma autoritária - com a justificativa de que federalismo e descentralização - dois sinônimos no léxico político brasileiro - significavam oligarquização da política e desmoralização dos costumes políticos. Com esta justificativa, se conseguirá no máximo jogar a "poeira embaixo do tapete". A construção de instituições políticas estaduais verdadeiramente republicanas, grande reforma necessária à republicização do federalismo brasileiro, não estará na agenda política reformista.

#

O fim da Primeira República ocorreu dentro de um contexto de crítica ao modelo oligárquico acompanhada de uma nacionalização do discurso político. O movimento tenentista foi emblemático neste sentido, juntamente com outros movimentos organizados pelas classe médias urbanas. O discurso liberal pelo voto secreto e pela moralização das eleições ganhou força no decorrer da década de 20.

Além disso, já estava havendo um fortalecimento do Governo Federal desde a Primeira Guerra, em 1914, que teve como consequências uma maior centralização das decisões da política cafeeira e um melhor aparelhamento do Exército (SOARES, 1973: 35-36). O marco do processo de fortalecimento do Governo Federal na República Velha foi, contudo, a reforma constitucional de 1926, cuja principal medida foi o aumento do poder

de intervenção da União nos estados, equilibrando um pouco melhor as relações intergovernamentais.

Os fatores citados acima influenciaram os acontecimentos que levaram à derrocada a Primeira República. É importante salientar, porém, a importância fundamental que teve a dissensão no pacto do "café com leite", quando houve a aliança entre Minas Gerais-Rio Grande do Sul com outros estados, na dissolução da República Velha. A insistência de São Paulo em apresentar candidato próprio, a despeito de ser "a vez" de Minas, gerou uma rearticulação regional que desintegrou o antigo pacto hegemônico. Portanto, a Revolução de 30, mesmo sendo um marco na centralização do Estado brasileiro, não ficou imune às interferências regionais, que se adaptaram aos novos rumos tomados pela política.

3-) A construção do Estado Varguista-desenvolvimentista e o federalismo

O período de 30 a 45 foi marcado pelo contínuo fortalecimento do Estado nacional. Delineou-se naquele momento um novo modelo de Estado, que denomino aqui de Varguista-desenvolvimentista. Desenvolvimentista porque tornou o Estado o principal polo irradiador do desenvolvimento econômico no Brasil, transformando as relações entre o Estado e a sociedade, seja no que tange à regulação do mercado de trabalho (modelo corporativo), seja na forma de ligação entre o setor público e os grupos econômicos privados.

O padrão Varguista, por sua vez, fez do Executivo Federal, e mais especificamente da Presidência da República, o centro político-institucional do país[46]. Para tanto, foi necessário, de um lado, o fortalecimento do Poder Executivo Federal em termos administrativos e financeiros, mas, sobretudo, a modificação do modo de relacionamento entre o Poder Central e as unidades estaduais. Um maior controle das tendências

46 Sobre este ponto, ver ANDRADE, 1991 e DRAIBE, 1985.

centrífugas advindas das pressões regionais foi fundamental para a implementação do modelo.

O modelo desenvolvimentista e o padrão Varguista se reforçavam mutuamente[47]. Pode-se dizer, grosso modo, que a forma de intervenção econômica do Estado desenvolvimentista - como também seus resultados - forneceu o suporte financeiro ao centro político Varguista, enquanto o modelo Varguista viabilizou os pactos políticos necessários para a construção do Estado desenvolvimentista.

O Estado Varguista-desenvolvimentista não se desenvolveu monoliticamente, sem intervenções externas. Era um modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso. Do lado desenvolvimentista, a fórmula do compromisso foi definida assim por Fiori: indutor do desenvolvimento e protetor do atraso (Estado desenvolvimentista mas cartorial)[48]. Já do lado Varguista, o compromisso consistia em acomodar os objetivos do Poder Central com os interesses das oligarquias regionais.

A meu ver, o Estado Varguista-desenvolvimentista, apesar das tensões que enfrentou e das perversões que criou, foi bem sucedido, não só pelo tempo em que permaneceu atuante (em torno de 50 anos), mas porque alcançou seu objetivo básico: a modernização conservadora.

Para os propósitos deste trabalho, cabe analisar agora como se desenvolveu o federalismo no momento histórico de constituição do Estado Varguista-desenvolvimentista.

#

A Revolução de 30 deu início a uma nova fase do federalismo brasileiro, com um perfil mais centralizador. Isto não quer dizer que as elites regionais tenham perdido seu

47 Na verdade, os dois modelos estão intrinsecamente ligados. Faço a separação entre eles aqui apenas de forma analítica.
48 Cf. FIORI, 1984.

poder de influência na cena política e que o Estado nacional tenha se transformado em organismo totalmente avesso às pressões das oligarquias. Tal hipótese, pelo menos no curto prazo, não poderia fincar raízes na realidade, dado que os grupos políticos estaduais, especialmente os dissidentes do antigo núcleo hegemônico, foram partícipes fundamentais na tomada do poder. O que Vargas fez, num primeiro momento, foi reacomodar as elites regionais num esquema de poder em que haveria outros personagens envolvidos, particularmente os "tenentes".

Desde a década de 20, os "tenentes", aliados a outros setores urbanos, fizeram importantes mobilizações políticas a favor de uma ordem contrária à oligárquica, que pudesse moralizar o processo eleitoral. Ademais, os "tenentes" foram atores estratégicos na Revolução de 30, até porque ela tomou uma feição militarista, e ganharam força no novo governo.

Acontece que os "tenentes", logo iniciado o governo provisório, mudaram a ênfase de seu discurso da temática dos direitos liberais para a defesa da centralização e do intervencionismo estatal, que culminava numa visão nacionalista e anti-política do Estado. Em parte porque acreditavam que um Estado mais centralizado e meramente administrativo seria uma vacina contra os políticos "profissionais" das oligarquias; em parte porque acolheram como ideal a tendência mundial de maior intervenção estatal na economia, com os olhos voltados para os modelos corporativos-autoritários adotados na Europa. Mas, acima de tudo, os "tenentes", como as Forças Armadas posteriormente, tinham mudado de discurso por se auto-intitulavam como os únicos agentes políticos nacionais capazes de implementar um novo modelo de Estado.

Os grupos oligárquicos e os "tenentes"[49] lutavam para assumir o comando do Governo Provisório. Angela de Castro Gomes delineia claramente o embate deste período:

---

[49] É importante dizer que o grupo dos tenentes não era só composto por militares. Como bem observa Maria do Carmo Campello de Souza, "(...) dizendo tenentes, não queremos nos referir somente aos militares, mas também aos civis identificados com esse grupo e que obedeciam ao comando do Clube Três de Outubro, ou da União Cívica Nacional. Esta última foi uma tentativa de agrupar sob uma mesma direção os interventores; uma organização subordinada a Oswaldo Aranha, então ministro da Justiça, e a um sub-comando do Norte e

> "O período pós-revolucionário, assinalado pelo Governo Provisório (1930-1932), caracteriza-se por um tipo de enfrentamento entre tenentes e oligarquias que engloba desde simples disputas por cargos da administração civil e militar a nível nacional e regional, até um confronto aberto e radical que toma a forma da Revolução Constitucionalista de 1932" (GOMES, 1980: 27).

Mas, no meio deste embate, estava Getúlio Vargas, político experiente e conhecedor tanto da forma de agir dos tenentes como das oligarquias, já que provinha de uma delas. Manobrando politicamente com maestria, Vargas criará as condições para a instalação de um novo modelo de Estado, mais centralizado e intervencionista, lastreado num sistema político centrado no Executivo Federal e na Presidência da República.

O caminho de Vargas, no entanto, foi tortuoso. Não houve um trajeto linear de 30 a 37. Pois então vejamos: embora o Governo Federal tenha vencido militarmente a Revolução de 1932, ela abriu caminho para a convocação da Constituinte por meio das pressões de várias elites regionais, o que no entender de Aspásia Camargo, teria diminuído os poderes de Vargas e dos tenentes, forçando-os a abandonar tanto o ímpeto reformista como o controle militar e direto das administrações estaduais (CAMARGO, 1992: 20).

A Constituinte seria a oportunidade para a maior parte das oligarquias regionais defender a manutenção da autonomia estadual e a limitação do poder da União. Já os "tenentes", articulados com as bancadas dos estados do norte, defendiam um reforço do poder do Governo Federal, aumentando sua área de intervenção. Em suma, na Constituinte "o binômio centralização versus federalismo representava a pedra de toque em torno da qual todas as outras questões confluíam" (GOMES, op. cit.: 29).

Vargas e os defensores da centralização ainda contavam com um importante reforço: a bancada corporativa, novidade da Constituinte de 34, composta de patrões, empregados do setor privado e funcionários públicos. Eles se alinharam com Vargas e com

---

Nordeste sob a chefia de Juarez Távora, por isso chamado de vice-rei do Norte" (CAMPELLO DE SOUZA, 1994: 17).

os "tenentes" para reforçar a União em troca da manutenção e extensão do modelo corporativo. Todavia, a resistência das grandes bancadas estaduais forçou a negociação e se chegou a um modelo de autonomia federativa diferente do que desejava Vargas, embora menos autonomista do que o proposto pela Constituição de 1891. Mesmo a derrota de Vargas foi parcial, pois foram aprovados os direitos sociais, a permanência da representação profissional e sua eleição presidencial por via indireta, mantendo-o no poder até pelo menos 1937.

No interregno de 34 a 37, Vargas usou toda a sua astúcia política para interferir na dinâmica política regional, criando ou fortalecendo líderes estaduais que seriam seus aliados contra os outros grupos oligárquicos. Além disso, aproveitando-se do argumento anticomunista, aprova em abril de 1935 a Lei de Segurança Nacional, que lhe dará maiores poderes. Ao longo de 1935 e 1936, Vargas conseguirá aprovar uma legislação excepcional "que lhe permite fechar organizações políticas e até mesmo deter parlamentares oposicionistas" (GOMES, op. cit.: 37).

Barganhando com grupos oligárquicos, anulando as oposições urbanas por via de leis de exceção e obtendo o apoio dos militares, Vargas armou as condições para o golpe, finalmente dado em novembro de 1937. Somente a partir do Estado Novo, como era chamada a ditadura varguista, foi possível consolidar a construção efetiva do Estado Varguista-desenvolvimentista. Tratarei aqui da variável Varguista deste Estado, pois foi ela quem definiu o padrão de relações intergovernamentais.

Em primeiro lugar, em termos constitucionais, foi abolido completamente o federalismo. Em nenhum outro momento do século XX, a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo. A Constituição, por exemplo, aboliu a expressão "Estados Unidos do Brasil", e no seu primeiro artigo simplesmente disse "o Brasil é uma República" (LEWANDOWSKI, 1990: 31). Este ato constitucional foi complementado por outros atos simbólicos do governo, como a queima das vinte bandeiras estaduais em praça pública.

Não bastava, no entanto, acabar formalmente com o federalismo para fortalecer o Poder Central. A modernização da estrutura administrativa e do quadro de pessoal da União também se fazia necessária, a fim de dar condições para que o Executivo Federal e a Presidência formassem realmente o centro político do sistema. A criação do DASP, em 1938, e a multiplicação de agências públicas destinadas a atuar na área econômica foram os principais passos para fortalecer a burocracia pública federal.

Com relação aos estados, eles se tornaram praticamente órgãos administrativos do Governo Central. Para tanto, dois mecanismos institucionais se fizeram presentes: as interventorias e os "daspinhos".

As interventorias também existiram no período inicial da Revolução de 30. Entretanto, Getúlio Vargas não teve o controle completo de seu preenchimento, que foi feito a partir da partilha com grupos tão heterogêneos como os "tenentes" e oligarquias dissidentes do antigo pacto, ambos ávidos para controlar integralmente o "seu" estado. Tanto isto é verdade que após determinado tempo de consolidação de seu poder nas máquinas estaduais, os interventores pediram insistentemente a reconstitucionalização do país, principalmente os dos estados mais fortes, como São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul[50].

Tendo aprendido com a experiência inicial das interventorias, Vargas modifica toda a sua sistemática. Primeiro, transforma as interventorias em verdadeiras correias de transmissão do comando do Governo Federal para os estados. Elas se tornariam um sistema e não peças isoladas entre si. O segundo ponto era a escolha do interventor. De acordo com Maria do Carmo Campello de Souza, a escolha funcionava da seguinte maneira:

> "O Executivo Federal nomeava para a chefia dos governos estaduais indivíduos que, embora nativos dos estados e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes, eram ao mesmo tempo destituídos

50 Cf. CAMPELLO DE SOUZA, 1994: 17. A autora descreve que antes do Estado Novo havia um mecanismo forte de resistência das interventorias diante do Poder Central: o controle de milícias estaduais numerosas nos estados mais ricos (p.17).

de maiores raízes partidárias; (enfim) indivíduos com escassa biografia política ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados. Ademar de Barros em São Paulo, Benedito Valadares em Minas Gerais, Amaral Peixoto no Rio de Janeiro, Agamenon Magalhães em Pernambuco, Pedro Ludovico em Goiás, os Müller em Mato Grosso, Nereu Ramos em Santa Catarina e Góes Monteiro em Alagoas são alguns exemplos" (CAMPELLO DE SOUZA, op. cit: 14).

Este sistema de escolha dos interventores tinha o mesmo objetivo daquele do presidente da província: oferecer ao Poder Central o controle total do processo político nos estados. A "soberania" do interventor advinha do Governo Federal e não das bases políticas estaduais. Apesar dos interventores pertencerem às elites locais, não era a elas que eles deviam responder; era ao presidente da República. Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante.

Havia outra peça importante na engrenagem do sistema de interventorias. O Estado Novo não procurou se legitimar através de eleições, como o fará futuramente o regime militar. Por isso, as bases eleitorais locais não contavam no jogo político. Desta forma, as elites estaduais perdiam o seu maior trunfo de negociação com o Governo Federal, qual seja, o controle eleitoral sobre o grande "distrito" estadual.

Finalmente, o último aspecto do sistema de interventorias era o esquema de rodízio dos interventores, estabelecido para evitar perpetuações políticas perigosas ao Governo Federal. Tentava-se destruir a característica oligárquica das elites estaduais presente na Primeira República. A ameaça da rotatividade no poder estadual forçava os grupos políticos regionais a serem mais fiéis ao presidente, tornando-o mais poderoso dentro das relações entre Centro e Periferia[51].

---

[51] O sistema de rodízios não evitou que a longo prazo se implantassem novos núcleos oligárquicos de poder. Interventores do Estado Novo como Nereu Ramos em Santa Catarina, Amaral Peixoto no Rio de Janeiro e Pedro Ludovico em Goiás, fundaram dinastias políticas que dominaram por décadas seus estados. Daí se vê que o verdadeiro objetivo de Vargas não era acabar com todas as oligarquias estaduais, mas só com aquelas

O outro instrumento de controle do Estado central sobre os estados eram os "daspinhos". Comparando as interventorias com os "daspinhos", podemos dizer que enquanto as primeiras eram a extensão política da União nos estados, os "daspinhos" faziam o papel de extensão administrativa do Poder Central, pois eram subordinados ao DASP e ao Ministério da Justiça. Além disso, os "daspinhos" funcionavam como uma espécie de corpo legislativo[52] subordinado ao Governo Federal, que estabeleciam uma uniformidade na legislação dos estados, principalmente na área econômica, supervisionavam os prefeitos municipais e se constituíam ainda em *checks and balances* sobre o interventor, aumentando o controle do presidente sobre o sistema de interventorias.

Mas a intervenção política do modelo Varguista nos estados não deixou de ser feita sem uma certa acomodação e/ou cooptação dos grupos econômicos locais. De um lado, não mexeu com o *status quo* das elites agrárias, alterando quase nada a estrutura sócio-econômica do campo. Diante do emergente setor empresarial, particularmente o paulista, o modelo corporativo da representação de interesses foi utilizado, canalizando as demandas empresarias para a arena burocrática. Mais especificamente no caso paulista, o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Conselho Técnico de Economia e Finanças garantiram a cooptação do empresariado pelo Estado Novo (cf. DINIZ, 1978).

A engrenagem das relações "federativas" do Estado Novo estava completa: a interventorias, os "daspinhos" e o Ministério da Justiça coordenavam a administração estadual, sob o controle geral do presidente da República (CAMPELLO DE SOUZA, op. cit.: 19), e a representação dos interesses econômicos seria feita pela via burocrático-corporativa.

Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. Pensando no ideal de federalismo

---

que pudessem oferecer perigo à sua autoridade. Pode-se dizer ainda que Vargas procurou cultivar uma boa relação com os interventores aliados, dando-lhes como prêmio a estabilidade no poder.

52 Com relação à função legislativa dos "daspinhos", Maria do Carmo Campello de Souza cita que o presidente do "daspinho" paulista se orgulhava de, juntamente com seis auxiliares, fazer todo o trabalho da antiga Câmara e Senado do Estado de São Paulo e de mais 21 Câmaras municipais (1994, op. cit: 19).

republicano, podemos dizer que se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido.

A historiografia costuma apontar como principais razões para o fim do Estado Novo às pressões americanas para a democratização do país e a influência decisiva das Forças Armadas, assustadas com a aproximação de Vargas com grupos mais à esquerda[53]. Embora concorde com esta argumentação, acho importante ressaltar que a manifestação inauguradora da rearticulação da oposição contra a ditadura varguista foi o Manifesto dos Mineiros (1943), texto produzido pela elite política mineira, contando com a assinatura de vários políticos que ficaram fora do poder durante o Estado Novo. Em 45, ano em que Vargas foi deposto, a declaração oposicionista mais importante contra o governo tinha sido dada por José Américo de Almeida ao jornal Correio da Manhã. José Américo era representante de parcela importante da oligarquia nordestina preterida pelo Estado Novo, e teria sido candidato à eleição presidencial de 1937, a eleição que não houve. Sustento, portanto, a partir destes dois fatos de crucial importância, que a pressão advinda da Periferia teve papel importante na derrubada do Estado Novo. As oligarquias regionais, em sua maioria, poderiam estar forçosamente adormecidas, mas, entre os atores políticos civis daquele momento, elas ainda eram quem melhor poderia organizar uma resistência contra o Governo Federal.

#

O processo inicial de *state building* proposto pelo modelo Varguista-desenvolvimentista teve como um de seus pilares o controle político do Governo Federal sobre as oligarquias regionais, realizado de forma autoritária, por intermédio da extinção da autonomia política estadual. Usando como contraponto a experiência americana, que ocorreu na mesma época, percebemos que lá o processo de centralização realizado pelo

53 Ver, por exemplo, BENEVIDES, 1981.

Executivo Federal respeitou o princípio da autonomia federativa. O Poder Executivo Federal americano ganhou sim mais poderes para intervir nacionalmente, mas sem retirar a autonomia política dos estados.

Há outro contraponto interessante com a experiência dos E.U.A. No Brasil, a principal reforma administrativa realizada para racionalizar e modernizar as estruturas estatais se deu no nível federal, através da criação do DASP. Já os "daspinhos" estaduais tiveram mais o papel de "cães de guarda" do que de realmente modernizar a estrutura administrativa estadual, inclusive para torná-la mais impessoal e avessa ao patrimonialismo. No caso americano, como comentei no primeiro capítulo, além do processo de modernização administrativa no nível federal, houve várias Comissões nacionais - entre elas, a importante Comissão Roosevelt, de 1937 - incumbidas de ajudar a irradiar programas de reforma administrativa entre os estados, com a participação das elites políticas locais. Nos Estados Unidos as reformas visavam fortalecer a federação; no Brasil, enfraquecê-la[54].

Ademais, Vargas acreditava que para enfraquecer as oligarquias bastava acabar com o processo político-eleitoral estadual, seja no Legislativo ou no Executivo. O aspecto Varguista de construção do Estado desenvolvimentista, em sua face intergovernamental, só previa o fortalecimento da União e da Presidência para se contrapor aos estados - e se preciso fosse, de forma autoritária - e a acomodação dos interesses estaduais pela via da burocracia federal. Reformas nas instituições políticas estaduais não faziam parte do projeto varguista. Acontece que com o retorno da democracia na Segunda República, a federação volta à cena, e os estados novamente se tornam fortes porque a base de seu poder praticamente não foi alterada, qual seja, o funcionamento do jogo político estadual. E com isso a federação criará empecilhos para a consolidação do Estado Varguista-

---

54 Marcus André de Melo mostra em recente trabalho (MELO, 1993) que as reformas administrativas americanas do começo deste século foram mais bem sucedidas nos níveis estadual e municipal do que no federal, ao contrário do caso brasileiro, já que o projeto do DASP se restringiu basicamente à área federal.

desenvolvimentista no período 45-64. Será principalmente a volta da política dos governadores, só que num contexto diferente do da República Velha.

4-) O federalismo da Segunda República[55]

O período 45-64 pode ser considerado como o início da democracia competitiva de massas no Brasil. Não só as eleições se tornaram mais livres e mais competitivas como houve uma crescente incorporação da população no universo eleitoral, mesmo com diversas oscilações durante o período[56].

O federalismo também voltou a ser preceito político-constitucional e com ele retornaram as eleições para os cargos executivos e legislativos das unidades subnacionais, inclusive para a esfera municipal. Aliás, a Constituição de 1946 inovou ao aumentar a autonomia política e financeira dos municípios, tradicionalmente tolhida pelas Cartas constitucionais anteriores.

O federalismo e a competição política democrática se desenvolveram, no entanto, num país marcado pelas mudanças causadas ou induzidas pelo período Varguista. O federalismo da Segunda República não foi uma réplica do vigente na Primeira República. O legado de Vargas para o período 45-64 continha os seguintes aspectos:

a-) O processo de constituição do Estado desenvolvimentista teve como arena decisória a burocracia federal e não o Congresso Nacional. Para isso, foi necessário criar uma estrutura estatal centralizada na qual os principais interesses econômicos - dos empresários e dos trabalhadores - se faziam representar. Este modelo teve duas consequências: a conquista de uma maior autonomia decisória para a burocracia federal e a

---

55 Denomino o período de 45 a 64 de Segunda República seguindo a linha de Gláucio Soares. Ver SOARES, 1973.

56 Em 1930, a população votante equivalia a 5,6% da população, que era o percentual mais elevado da Primeira República. Já em 1945 o eleitorado correspondeu a 16,19% da população, chegando em 1962 a 25%. A partir destes dados, Olavo Brasil de Lima Jr. afirma: "É o regime de 1945 que inaugura tendência sistemática para o crescimento do eleitorado, em termos absolutos e como porcentagem da população total" (LIMA JÚNIOR, 1990: 11-12).

criação de obstáculos para a posterior institucionalização do sistema partidário (CAMPELLO DE SOUZA, 1976);

b-) A União e a Presidência da República se fortaleceram como núcleos de poder. No caso da União, além dela ter se reforçado administrativamente no período Vargas, a Constituição de 1945 lhe deu maiores poderes financeiros comparado com o outro período de federalismo constitucional, a Primeira República.

Já a Presidência se tornou o centro nevrálgico da estrutura burocrática que dava suporte ao Estado desenvolvimentista, tendo grande importância na coordenação da arena decisória burocrática. Ademais, o estilo carismático-personalista de Getúlio Vargas teve grande influência na conformação de uma das principais características da eleição presidencial no período 45-64: o sentido plebiscitário da eleição presidencial, localizando-se nela todas as aspirações de mudar a ordem vigente, sejam elas de caráter populista-distributivista, sejam elas depositárias de um discurso pela moralização da política (prática udenista).

Antes de passar para o outro tópico, faço prontamente uma ressalva. O fortalecimento da Presidência não significa que na Segunda República existia um "presidencialismo imperial", em que o presidente era o todo-poderoso do sistema. Como mostrarei mais adiante, o Congresso e os governadores tinham um grande poder de veto diante das iniciativas do presidente. Para o presidente era importante ter maioria no Congresso, e isso não era fácil de ser conseguido. Todavia, o presidente possuía uma série de instrumentos políticos de cooptação da classe política, sobretudo em épocas de crescimento econômico, que o tornava um ator forte no jogo político. Empregos públicos, incentivos fiscais, recursos extraordinários contra a seca, órgãos públicos de atuação regional, todos eles eram mecanismos importantes de barganha, que, se nem sempre eram suficientes para dar o grau de autonomia esperado, pelo menos podiam garantir um respiro ao presidente;

c-) Expansão e consolidação das Forças Armadas como a mais importante e influente instituição nacional, ou melhor dizendo, a única instituição política verdadeiramente nacional. As Forças Armadas já tinham dado a retaguarda para Vargas em 1937 e no período 45-64 se consolidaram como o Poder Moderador do sistema político (cf. STEPAN, 1975);

d) Do legado de Vargas faz parte também o estabelecimento da ideologia nacionalista como norteadora do debate político por toda a Segunda República. Este legado teve um impacto fortíssimo na prática política de vários grupos sociais de origem ideológica diferente. Isto foi perceptível particularmente nos anos '50 - a "década do nacionalismo" -, quando instituições como o ISEB e a ESG, que representavam grupos distintos, mas professavam a ideologia nacionalista, com nuances ligadas apenas ao eixo direita-esquerda.

O legado Varguista trouxe uma importante consequência: o fortalecimento do eixo nacional do sistema político, ou em outros termos, o fortalecimento do Centro em relação à Periferia. Isto não quer dizer que a Segunda República foi um período em que estiveram ausentes as tendências federativas, no sentido que esta palavra tem no léxico político brasileiro. Pelo contrário, a abertura política pós-Estado Novo trouxe de volta a influência aberta do regionalismo na política nacional. Uma nova política dos governadores surgiu e as bancadas estaduais na Câmara Federal possuíam poder o suficiente para barganhar por mais recursos do Tesouro nacional para suas clientelas.

O que aconteceu é que as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois União e estados se tornaram mais equipotentes. Os estados recuperaram sua autonomia e a União, através do arranjo Varguista, aumentou sua autonomia. A União aumentou muito o seu poder da Primeira para a Segunda República e os dois grandes estados do período do "café com leite", Minas e principalmente São Paulo, perderam, em termos relativos, força.

Mas não só as relações entre União e estados ficaram mais equilibradas; a relação entre as unidades da federação se tornou também menos desequilibrada comparada ao

São Francisco (COHN, 1976: 59-60). Esta prática de se institucionalizar os pleitos da Região Nordeste se estendeu até o período atual, como mostra a Constituição de 1988.

O fato é que o problema do Nordeste tornou-se uma questão nacional institucionalizada. Não cabe aqui discutir os fatores que ocasionaram isto, mas mostrar que a aliança entre os estados do Nordeste não só foi um fator importante para aprovar a desproporcionalidade na representação dos estados como também teve peso crescente na balança federativa.

Mas o artigo 58 da Constituição de 1946 apenas foi aprovado porque houve uma aliança entre a oligarquia nordestina e dos estados mais pobres com getulistas e remanescentes do Estado Novo (CAMPELLO DE SOUZA, 1994: 29). Esta aliança, na verdade, era a aliança de grupos defensores do Estado nacional com as oligarquias nordestinas, que anunciava o intercâmbio que se daria posteriormente entre o Governo Federal e os políticos nordestinos, em que ambos os grupos tinham ganhos: o Governo Federal obteria apoios mais seguros para seus projetos da bancada desta Região e em troca distribuiria recursos federais aos estados nordestinos.

A desproporcionalidade de representação entre os estados, no entanto, não foi de todo ruim para São Paulo, segundo defende Maria do Carmo Campello de Souza. Apesar de São Paulo ter votado majoritariamente - juntamente com Minas - contra o projeto aprovado, Maria do Carmo acredita que para boa parte da elite paulista a distorção representativa evitaria o avanço dos setores politicamente emergentes dos grandes centros urbanos e industrializados. Ademais, os estados mais industrializados se representavam mais eficazmente nos vários nichos burocráticos e administrativos, ao largo dos partidos e do Congresso Nacional (CAMPELLO DE SOUZA, 1994: 29).

Assim, a desproporção eleitoral, que resultava relativamente em maior poder no Congresso aos estados mais pobres (basicamente os nordestinos) tinha uma contrapartida no acesso privilegiado de São Paulo aos nichos burocráticos mais importantes. Barry Ames descreve bem esta situação:

"Num certo sentido, São Paulo fez uma barganha: outros estados poderiam ter a parte do leão dos pequenos projetos fisiológicos, mas São Paulo controlaria integralmente a política macroeconômica do governo, assegurando-se de investimentos e de políticas cambiais e fiscais favoráveis. Os paulistas não estavam nem sobre nem sub-representados nas pastas ministeriais, mas as posições que eles dominavam eram as cruciais: Fazenda, Obras Públicas, e o Banco do Brasil" (AMES, 1986: 198)[58].

Mesmo tendo São Paulo obtido o controle das maiores fontes de recursos, aos grupos do Norte e Nordeste permanecia o poder de veto no Congresso em questões que alterassem o status quo das oligarquias dessas Regiões. Gláucio Soares mostra, por exemplo, que de 1946 até 1962 mais de duzentos projetos de reforma agrária foram bloqueados pelas elites políticas das Regiões menos desenvolvidas, nenhum dos quais chegou sequer à sanção presidencial (SOARES, 1973: 14).

Havia ainda outro aspecto do período 45-64 que tornava a federação mais multipolarizada. A vitória na eleição presidencial começou a depender de resultados eleitorais favoráveis em vários estados, em razão do aumento da dispersão eleitoral dentro de cada estado, o que implicou na necessidade de se ampliar o número de apoios estaduais às candidaturas presidenciais. Se levarmos em conta que a dispersão eleitoral era ainda maior nos grandes estados, percebemos que candidatos de Minas e São Paulo, mesmo que aliados ao Rio Grande do Sul, não poderiam reeditar a política do café com leite, pois precisariam realmente do apoio de lideranças de diversos estados. O resultado disso é que aumentou o cacife eleitoral de vários estados para a eleição presidencial[59].

---

[58] A argumentação que apresento não exclui a hipótese do Nordeste procurar obter recursos nos nichos burocráticos e São Paulo lutar no Congresso por mais recursos no Orçamento. Basta lembrar que o Nordeste teve força para criar um forte nicho de poder burocrático para atender aos seus interesses: a SUDENE. No caso de São Paulo, obtive documentos da Assessoria Legislativa da bancada paulista na Câmara dos anos de 1953 a 1958 que comprovam o quanto este estado reclamava da distribuição de recursos vigente e, ao mesmo tempo, procurava fazer alianças com alguns estados para aumentar a receita de ambos. Agradeço a Valeriano Mendes Ferreira Costa pela obtenção dos documentos no arquivo do CPDOC, no Rio de Janeiro.

[59] Gláucio Soares comparou assim as eleições presidenciais da Primeira com as da Segunda República: "Passou-se da política e eleições com poucos atores em condições de certeza, à política e eleições com muitos

O quadro federativo da Segunda República toma, portanto, a seguinte forma: os estados voltaram a ter autonomia, a federação se tornou multipolar e o Estado nacional se fortaleceu, tanto em termos econômicos como políticos. Neste quadro, as relações entre estados e União se estabeleceram através de barganhas clientelistas, tanto no Congresso como na burocracia federal, que passavam ao largo das principais decisões estratégicas do Estado Varguista-desenvolvimentista. Interessava às elites regionais apenas colher os frutos do desenvolvimento econômico e não participar responsavelmente da definição dos rumos do Estado[60]. Se o modelo Varguista tinha a possibilidade de resguardar as arenas decisórias estratégicas para o Estado desenvolvimentista, por outro lado ele tinha que montar uma estrutura clientelista para atender a sede distributivista das elites regionais[61]. O problema é que com o tempo a política de clientela afetava negativamente as macro-políticas do Estado nacional.

Este modelo foi montado sobretudo por causa da fraqueza dos partidos enquanto estruturas nacionais. A razão disso passava em parte pela definição da burocracia central como arena decisória antes da criação dos partidos. Este é um dos legados do Varguismo de que falei anteriormente. Contudo, há outra causa da fraqueza dos partidos nacionalmente que é pouco tratada pela literatura: a natureza estadual dos mandatos parlamentares. Para a maioria dos políticos, a sobrevivência política (leia-se reeleição) dependia dos recursos que trazia à sua região. Barry Ames, em estudo sobre a elaboração do Orçamento nacional neste período, mostra que atuação da maior parte dos deputados se caracterizava pelo comportamento "emendista", ou seja, procuravam fazer emendas para

---

atores em condições de incerteza: as alianças e coligações eram inevitáveis. Era necessário levar em consideração um número cada vez maior de interesses diversos. A política do café com leite cedeu o lugar à política da conciliação de múltiplos interesses" (SOARES, 1973: 65).

60 Cf. CAMPELLO DE SOUZA, 1994: 40.

61 Dentro do modelo Varguista, a experiência de Juscelino - com sua "administração paralela" - foi a mais bem sucedida. No entanto, a literatura sobre esta época frequentemente omite que os gastos perdulários do período comprometeram de forma estrutural a economia posteriormente.

seus redutos eleitorais[62]. Em suma, a performance dos deputados era estadual e não nacional.

Muito mais do que os partidos, eram os Executivos estaduais que organizavam a empreitada eleitoral dos deputados. Surge então o ator político que faltava no quadro federativo: o governador de estado. Os governadores eram, via de regra, os comandantes da vida política estadual. Os deputados dependiam dele por duas razões. Primeiro, porque, como mostrou Lavareda, a eleição presidencial não ocorria no mesmo momento que a escolha dos deputados à Câmara Federal, tornando a disputa pelo governo do estado a articuladora dos pleitos proporcionais[63]. Assim, para os deputados interessava concorrer colado a um forte candidato ao governo do estado, aumentando suas chances eleitorais. O candidato a governador eleito cobrará dos deputados uma retribuição pela ajuda eleitoral, na conquista de verbas para o estado ou na adoção de determinada conduta em votações específicas no Congresso. Aí está uma das origens da fidelidade dos deputados com o governador[64].

Em segundo lugar, os governadores tinham o importante papel de controlar as bases políticas dos deputados federais. Isto era feito de duas formas: cooptando os chefes políticos locais, principalmente através da distribuição de cargos públicos, e controlando os deputados estaduais, outro importante elo de ligação com as bases locais. Com relação aos deputados estaduais, era muito importante que eles tivessem o apoio do Executivo para vencer as eleições. Analisando as eleições proporcionais de 1962 em Minas, Júlio Barbosa comenta que "as eleições para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais são as que mais se prestam e mais respondem à influência direta e indireta do Executivo estadual"[65].

---

62 Cf. AMES, 1986. Ames revela que em 1958, 23% do total dos membros da Câmara apresentaram emendas ao Orçamento (p.190). Outro dado importante mostrado pelo autor é que ao longo deste período os programas que tiveram crescimento substancial foram os chamados *pork barrels*, isto é, programas clientelistas destinados a áreas específicas (p.179).

63 LAVAREDA, 1991: 118-120.

64 Voltarei a este assunto quando tratar do atual poderio dos governadores.

65 Apud CINTRA, 1974: 48.

Comentando ainda sobre a cooptação dos chefes locais pelo governador, é importante notar que o projeto varguista em nada mudou a estrutura da política municipal. Pensando apenas em controlar as oligarquias estaduais e em fortalecer o Estado nacional, Getúlio Vargas não percebeu que, dentro dos marcos da política eleitoral, a esfera municipal e o seu controle pelo Executivo estadual eram peças chaves do sistema, que teriam grande poder de influência sobre a composição do Congresso Nacional. Como bem percebeu Ladosky:

> "Os 15 anos de getulismo pouco ou nada influíram na política municipal (...) Por falta de visão de nossa formação social, não teve Getúlio Vargas a capacidade de renovar a estrutura política da vida municipal. Se substituiu alguns chefes, fê-lo por outros, não alterando a estrutura básica do clã (...) Daí, sua presença ou afastamento (de Getúlio) não ter na realidade influído sobre os homens das pequenas comunas, os quais, sem razões para aderirem ou hostilizarem, simplesmente esperaram o passar da onda, para voltarem à situação de antes de 30"[66].

A realidade "coronelística", fortalecedora do Executivo estadual frente aos chefes locais, permaneceu em boa parte do país na Segunda República, dada a continuidade da estrutura agrária em diversas regiões neste período. Os vetos aos projetos de reforma agrária no Congresso tinham uma intrínseca ligação com o pacto entre Executivos estaduais e chefes locais, pois grande parcela dos deputados federais precisavam deste pacto para conquistar a reeleição. Por trás dos vetos dos deputados, estava o veto do sistema político estadual, cujo maior beneficiário era o governador.

Nos centros urbanos, que aumentavam seu poder de influência dentro do sistema político, os governadores exerciam seu poder basicamente por meio de políticas clientelistas, reforçando a função da máquina pública estadual de distribuidora recursos aos aliados. Contudo, a dispersão eleitoral, bem mais presente nos centros urbanos, dificultava

---

66 Apud SOARES, 1973: 32.

o controle do eleitorado e, por conseguinte, dos deputados eleitos por essas áreas. A solução adotada, particularmente por alguns governadores de São Paulo e da Guanabara, foi a adoção de estratégias de política de massa, tais como o ademarismo, o janismo e o lacerdismo, que mesmo tendo diferenças entre si, envolviam algum grau de mobilização popular no estilo populista[67]. O resultado obtido, no entanto, não visava o controle do eleitorado tal como era feito na área rural, mas apenas dar futuros suportes eleitorais em eleições majoritárias, principalmente a presidencial. Os governadores mais importantes, como falarei mais adiante, eram candidatos naturais à Presidência, o que dava uma dimensão nacional aos governadores, independente da base partidária.

O principal instrumento de atuação nacional dos governadores foi, porém, o seu grande poder sobre as bancadas no Congresso, que usavam para barganhar cargos no Executivo Federal, especialmente o controle de determinados Ministérios. Os chamados "Ministérios de gastos" ou de "clientela" eram basicamente ocupados pelo critério regional. Este foi o caso, por exemplo, do Ministério da Educação e Saúde, cativo da Bahia até o seu desmembramento[68].

Mas além de possuírem um poder para pleitearem Ministérios, os grandes estados (SP, GB, RGS e MG) detinham outro trunfo: a manutenção de poderosas milícias estaduais. Com isso, os governadores detinham um aparato militar que implicitamente serviu como ameaça ou poder de resistência frente ao Poder Central.

A força dos governadores no período 45-64 os tornava candidatos naturais à Presidência da República. Dos quatro presidentes eleitos na Segunda República, dois haviam sido governadores (Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros). Outros, como Ademar de Barros e Carlos Lacerda, foram eternos pleiteantes.

---

[67] Sobre este assunto ver os estudos clássicos de Weffort ("O populismo na política brasileira") e de Hélio Jaguaribe ("Que é Ademarismo?"). Outra forma de legitimação usada pelos governadores deste período junto aos centros urbanos foi a construção de grandes obras, que tinham um grande impacto sobre a população, principalmente simbólico.

[68] ABRANCHES, 1988: 25-26. Sérgio Abranches dá outros exemplos de Ministérios preenchidos predominantemente por determinado estado, como eram os casos do Ministério da Fazenda, tipicamente paulista, e o Ministério da Agricultura, ocupado basicamente por Pernambuco.

No final do período 45-64, quando turbulências e crises se fizeram presentes, os governadores tiveram importante papel. O governador gaúcho Leonel Brizola, com a formação da "cadeia da legalidade", foi ator fundamental para que João Goulart tomasse posse. Já os governadores de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara, Ademar de Barros, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, respectivamente, tiveram papel crucial no golpe de 64.

Em suma, podemos dizer, seguindo a argumentação de Aspásia Camargo, que na Segunda República houve uma "sobrevivência da política dos governadores" (CAMARGO, 1992: 7). Entretanto, as duas grandes diferenças em relação à Primeira República foram o fortalecimento do Estado nacional e a diversificação dos núcleos regionais influentes. Houve o aumento dos atores com poder de barganha no jogo federativo, sem que no entanto fossem criadas instituições nem estabelecidos comportamentos que levassem a um padrão mais cooperativo de resolução dos conflitos. Do impasse federativo do período 45-64 saiu uma das mais importantes motivações para a conformação do modelo autoritário implantado pelos militares. Mas esta discussão fica para o próximo capítulo.

Conclusão

Tomando como referencial o modelo de federalismo republicano apresentado no primeiro capítulo, acredito que o processo de desenvolvimento do federalismo brasileiro não conseguiu resolver duas questões: a republicização da esfera estadual e a introdução de práticas cooperativas nas relações intergovernamentais.

A política estadual neste período, é bom deixar claro, mudou. A urbanização, o crescimento das classe médias e do operariado, o surgimento de movimentos sociais no campo e na cidade e o fortalecimento constitucional dos municípios trouxeram mudanças ao antigo padrão coronelista, embora diferenciadas ao longo dos estados. Entretanto, estas mudanças não vieram acompanhadas de transformações institucionais e de comportamento político mais republicano. Ainda continuava a vigorar, no campo institucional, um forte "executivismo" em detrimento do Legislativo; nas relações entre estado e municípios, a

política de submissão dos prefeitos frente ao governador; no terreno partidário, o controle dos "notáveis" - que no Brasil estão ligados ao "familismo" - sobre a estrutura partidária e a preferência pelas estratégias individuais de ação sobre o fortalecimento da atuação partidária.

Mas o mais importante é que estava se consolidando o uso da Executivo estadual como centro de distribuição de políticas clientelistas e, a partir disso, como principal construtor das carreiras políticas de deputado estadual e federal. Esta prática era realizada sem o menor controle dos partidos e da sociedade civil, estabelecendo uma política anti-republicana por excelência. O fortalecimento do Legislativo ou do Judiciário como órgãos fiscalizadores da "coisa pública" não era uma preocupação. Também pudera: a função do Legislativo para os deputados individualmente era proporcionar um canal de comunicação com o Executivo, seja para distribuir recursos, seja para receber o beneplácito oficial para futuras eleições. Esta função do Legislativo estadual não será modificada pelo regime militar.

O centro deste sistema político estadual não republicano era o governador. A principal razão para isso era, conforme argumenta Brasílio Sallum Júnior, que "(...) o sistema eleitoral proporcional segmentado por estados, transformava os governadores em chefes partidários, independentemente da ocupação de qualquer posição formal de direção nos partidos. Eram eles que controlavam grande parte dos recursos políticos passíveis de distribuição durante as campanhas eleitorais" (SALLUM JÚNIOR, 1994:4). Este poder adquirido pelos governadores os tornavam também atores com grande poder de veto no plano nacional, pela via do controle das bancadas estaduais no Congresso Nacional.

Na esfera das relações intergovernamentais, com o aumento de núcleos regionais de poder, houve o aumento dos pedidos por recursos ao Governo Federal, sem que isto significasse um compromisso federativo. O problema do desequilíbrio regional, por sua vez, não foi resolvido de forma a se assumir um *trade-off* entre a distribuição de recursos e a efetiva responsabilização pelas políticas públicas. Ademais, o próprio Governo federal

usou do problema nordestino para se fortalecer: em troca de apoio seguro da bancada nordestina para apoiar aprovar projetos a União distribuía, da forma mais desordenada e individualizada, recursos.

Instalava-se, portanto, uma relação de cooptação entre o Poder Central e as oligarquias regionais. Simon Schwartzman mostra quais são as consequências deste tipo de relação:

> "Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações até o ponto de ruptura" (SCHWARTZMAN, 1988: 158)

Assim, este tipo de relação federativa começou a atingir os alicerces do Estado desenvolvimentista. Por mais que o Estado desenvolvimentista fosse desde o início um grande condomínio onde se acomodavam os mais diversos interesses, ele chegou a um limite em sua acomodação dos interesses do Centro com os da Periferia. Seria preciso fazer algumas reformas que implicariam na mudança das relações federativas. O período democrático não conseguiu fazer estas reformas; os militares optaram pela saída autoritária para concretizá-las.

Golbery do Couto e Silva, um dos artífices do golpe de 64, resume bem qual era a posição dos militares sobre o federalismo da Segunda República:

> "(...) a Constituição de 1946 viria a consagrar os velhos ideais descentralizadores e autonomistas, com drástico cerceamento do poder executivo em face do legislativo e redução do poder central da União, o que acabaria, muitos outros fatores contribuindo largamente, ao mesmo tempo, na quase anomia de 1963-64" (COUTO E SILVA, 1981: 12).

No federalismo do período pós-64 a criação do modelo unionista enfraquecerá sensivelmente a autonomia dos estados, a fim de resolver o impasse federativo acerca da divisão de poderes e recursos entre a União e as unidades subnacionais. Mas as "razões profundas" do poderio dos estados não seriam alteradas. E em pouco tempo voltariam à tona, contribuindo para a crise do regime militar, em fins da década de 70, e ajudando a derrubá-lo, já no começo dos anos '80.

CAPÍTULO III

A PASSAGEM DO MODELO UNIONISTA-AUTORITÁRIO PARA O FEDERALISMO ESTADUALISTA: A ORIGEM DO NOVO PODER DOS GOVERNADORES

Neste capítulo, descrevo e analiso a evolução do federalismo brasileiro do regime militar até a Constituição de 1988. Em linhas gerais, esta evolução significou a passagem de um modelo unionista e autoritário de relações intergovernamentais para outro estadualista e circunscrito a um regime democrático. O federalismo estadualista surgiu a partir da crise do modelo anterior, tendo como fato propulsor a eleição para os governos estaduais em 1982. A grande transformação efetuada na balança de poder federativo foi o fortalecimento dos estados e dos governadores, acompanhada do enfraquecimento da União e da Presidência da República.

Inicialmente descrevo o modelo de relações intergovernamentais montado pelo regime militar, que chamo aqui de modelo unionista-autoritário, visto que a União determinava de forma autoritária o andamento de toda a engrenagem federativa. Os estados eram atores secundários e subordinados ao Governo Federal, no que tange às decisões estratégicas nas áreas administrativa e financeira. A autonomia política dos estados também foi atingida, posto que desde o AI-3, promulgado em fevereiro de 1966, até novembro de 1982, as eleições para governador foram indiretas, realizadas pelas Assembléias Legislativas. Mais do que isso: sempre que o Governo Federal corria risco de perder os pleitos indiretos para os governos estaduais, uma série de leis casuísticas eram elaboradas, cassando deputados estaduais ou mudando a composição dos Colégios Eleitorais estaduais. Na verdade, o domínio completo da esfera governamental estadual pelo Governo Federal era um dos principais pilares do regime militar.

Posteriormente, analiso a crise do modelo unionista e a implantação gradativa, ao longo da década de 80, de um novo modelo de federalismo, que denomino de federalismo

estadualista, no qual os estados, e mais especificamente os governadores, se fortalecem no cenário político nacional. Os governadores se tornaram os atores mais influentes da federação, estabelecendo uma relação de *primus inter pares* com o presidente. Tornam-se os barões da federação.

1-) Origens do modelo unionista-autoritário

A implantação do regime militar em 1964 foi fruto de um período de grande turbulência e mobilização popular. Estava em questão uma gama de reformas propostas pelo governo João Goulart - as "reformas de base" - de cunho nacionalista e redistributivo, destinadas a alterar o padrão de distribuição da propriedade e da renda no país. Em torno destas reformas houve uma enorme radicalização dos diversos grupos sociais, como também da classe política, seja de direita ou esquerda. O resultado foi um impasse social e institucional - este último corporificado na paralisia decisória instalada no Congresso Nacional[69].

A resposta ao impasse foi um golpe de Estado, feito pelas Forças Armadas, que vinham se consolidando como Poder Moderador dentro do sistema político da Segunda República, com o apoio decisivo da elite civil oposicionista ao governo de Jango, especialmente dos governadores Ademar de Barros (São Paulo) - o qual foi articulador da "Marcha da Família com Deus pela Liberdade", que reuniu 500 mil pessoas em protesto contra o governo -, Carlos Lacerda (Guanabara) e Magalhães Pinto (Minas Gerais). Todos esses governadores deram suporte militar ao golpe, através de suas milícias estaduais.

A legitimação do governo militar passava, no curto prazo, pelo expurgo dos líderes políticos vinculados ao regime anterior, em nome da ordem e contra a ameaça comunista, e pela resolução da crise econômica. O grupo militar majoritário dentro da

---

69 Ver SANTOS, 1986.

coalizão governista, os "sorbonistas", do qual fazia parte o presidente Castelo Branco, tinha como objetivo "arrumar a casa" e entregar o poder aos civis[70].

Para obter estes objetivos, no entanto, os governos militares teriam que concentrar cada vez mais poder no Executivo Federal e na Presidência da República. A estabilização econômica exigia, por exemplo, o fechamento de todas as "torneiras" de recursos para o clientelismo, tornando descontentes os políticos do PSD, partido majoritário na Câmara Federal. A estabilização exigia também a adoção de medidas ortodoxas, de caráter anti-popular, o que desagradava os líderes civis que apoiaram o golpe, particularmente os governadores, como foi o caso de Carlos Lacerda, crítico de primeira hora das decisões econômicas implementadas pela dupla Campos-Bulhões.

A crítica dos governadores dos estados mais importantes apoiadores do golpe tinha um motivo bem preciso: eles eram candidatos declarados à Presidência da República, para a eleição que inicialmente estava marcada para 1965. Pouco a pouco, perceberam que havia a enorme possibilidade da eleição não ocorrer no prazo previsto[71]. Dito e feito: em julho de 1964 a Emenda Constitucional nº 9 prorrogou o mandato do presidente até março de 1967. A partir daí ficou cada vez mais difícil manter uma relação sem atritos com a base civil, principalmente com aquela vinculada aos governadores dos três principais estados do Sudeste.

Castelo Branco tentou ainda costurar uma sustentação política baseada na UDN, pois temia sobretudo os ataques oposicionistas do governador da Guanabara, Carlos Lacerda, conhecido como "destruidor de presidentes" (SKIDMORE, 1989: 92). Mas a

---

70 "Quando depuseram o presidente João Goulart, em abril de 1964, e assumiram o poder, não existia um plano comum à grande maioria dos militares sobre os seus principais objetivos políticos (...) Os principais temas discutidos entre os militares logo depois da vitória eram, pois, vagos: a necessidade de controlar os "comunistas", conter a inflação e executar as mínimas reformas e políticas consideradas como um pré-requisito para o retorno do governo civil em alguma época do futuro" (STEPAN, 1975: 157).

71 O receio de que não haveria eleições presidenciais em 1965 já se fazia presente logo no primeiro mês da Revolução pois naquele momento Lacerda, como relatam Carlos Estevam Martins e Sebastião Velasco, "(...) ouvia de um prócer da UDN a sugestão de que deveria abdicar de sua candidatura e, recusando-a, com toda razão atalhava: 'Ora, se começamos por abrir mão da candidatura da UDN, provavelmente a de Juscelino não vai existir, então não haverá candidato; então não haverá eleições'" (MARTINS & VELASCO E CRUZ, 1983: 27).

linha dura militar continuava a sua defesa para aumentar o prazo da "política negativa", ou seja, do período em que deveriam ser expurgados os políticos corruptos e "esquerdistas". As pressões da linha dura atingiram um governador que tinha dado apoio ao golpe: Mauro Borges, governador de Goiás, da ala nacionalista-reformista do PSD. Os militares consideravam seu perfil esquerdista incompatível com os propósitos "anti-subversivos" da Revolução e portanto cassaram seus direitos políticos em dezembro de 1964 (STEPAN, op. cit.: 160)[72].

Neste contexto, ficava quase impossível manter uma convivência entre o regime de exceção com uma base política civil liberal. Mas a gota d'água que levou o regime de vez para o autoritarismo foram as eleições para governador em outubro de 1965. Estavam em jogo dez governos estaduais: Pará, Maranhão, Rio Grande do Sul, Paraíba, Alagoas, Minas Gerais, Guanabara, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás. Destes, os estados da Guanabara e de Minas Gerais eram os que tinham os pleitos mais importantes, dada a sua natureza estratégica. A oposição venceu nos dois estados, com Negrão de Lima na Guanabara e Israel Pinheiro em Minas Gerais[73]. Perdiam o Governo Federal e os governadores Carlos Lacerda e Magalhães Pinto.

Os dois governadores oposicionistas só assumiram com uma condição: eles assumiriam mas o Governo Federal teria o direito de indicar os Secretários de Segurança dos dois estados. Tendo aprendido a lição do golpe de 64, quando Carlos Lacerda e Magalhães Pinto usaram suas milícias estaduais contra o presidente, o governo militar se precaveu. Como argumenta Maria Helena Moreira Alves, "as polícias militares foram postas sob direto controle do Exército, passando a ser comandadas por um general. Assim foi que as policias militares dos Estados passaram a ser controlados pelo governo federal, num aparato repressivo cada vez mais centralizado" (MOREIRA ALVES, 1989: 89).

---

[72] Conforme aponta Skidmore, "(...) o expurgo de um governador meses após haver expirado a vigência do Ato Institucional (no 1) indicava que a "fase negativa" da política revolucionária não havia terminado" (SKIDMORE, 1989: 93).

[73] Ao todo a oposição conquistou quatro dos dez estados em disputa: além de Minas e da Guanabara, venceu em Santa Catarina e Mato Grosso (Cf. MOREIRA ALVES, 1989: 88).

Esta medida, no entanto, não foi suficiente para abrandar os ânimos da linha dura militar. Instituiu-se então, no dia 27 de outubro de 1965, apenas 14 dias depois das eleições para governador, o AI-2, que entre outras coisas extinguia os partidos existentes e tornava indiretas as eleições para presidente, vice-presidente, e em fevereiro de 1966, o AI-3, que tornava também indireta a eleição para governador de estado. A partir daquele momento, não haveria mais um regime institucional híbrido, com elementos do sistema político do pré-64 convivendo com as regras de exceção do governo militar. Seria criado um novo sistema político, destinado a impedir toda forma de oposição, a tornar as decisões do Poder Central incontrastáveis. Enfim, estabelecia-se um regime autoritário, sem data de entrega do poder aos civis.

O regime autoritário tinha como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do Governo Federal, e dentro deste nas mãos do presidente da República. Desta maneira, o regime militar seguiu o padrão Varguista de organização do poder, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e pelo fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema, acentuando mais o seu caráter autoritário[74].

Para construir tal modelo de organização do poder, era preciso ter sob controle o sistema partidário, os sindicatos, a participação popular e a federação. Como tenho mostrado até agora, foi a partir dos estados, e mais especificamente de seus governadores, que surgiram os maiores focos de resistência ao comando do governo militar. A derrota do governo na eleição para governador em 1965 em dois dos mais importantes estados da federação foi o fato propulsor para o endurecimento do regime. Para manter a unicidade de comando do Governo Federal, regra básica de um regime autoritário, era essencial,

---

74 Com relação ao padrão Varguista, Aspásia Camargo afirma que "(...) tivemos uma Era de Vargas com Vargas, uma Era de Vargas sem Vargas e, finalmente, uma Era de Vargas contra Vargas, na medida em que a hostilidade do regime de 1964 à sua herança populista não os impediu de reeditar estrutura semelhante ao modelo autoritário que ele havia implantado, com os mesmos objetivos nacional-desenvolvimentistas" (CAMARGO, 1992: 8-9).

portanto, restringir a autonomia federativa e fortalecer a União. Por isso, denomino o modelo de relações intergovernamentais do regime militar de unionista-autoritário.

O regime militar teve assim no modelo federativo um de seus alicerces principais. Nesta mesma linha de raciocínio, sustenta Brasílio Sallum Jr.:

> "Dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante. Muito mais que o novo sistema partidário, apesar da atenção muito maior que esse tem recebido da pesquisa acadêmica" (SALLUM JÚNIOR, 1994: 3).

O modelo unionista-autoritário de relações intergovernamentais montado pelo regime militar tinha três pilares: o financeiro, o administrativo e o político. Do lado financeiro, o modelo visava centralizar ao máximo as receitas tributárias nas mãos do Executivo Federal, dando-lhe um controle quase que completo sobre as transferências de recursos para os estados e municípios. O aspecto administrativo, por sua vez, objetivava uniformizar a atuação administrativa nos três níveis de governo, guiados pelo planejamento central. E, por fim, do ponto de vista político, o Governo Federal procurou controlar integralmente as eleições aos governos estaduais, evitando que a oposição conquistasse as máquinas estaduais. Os militares sabiam que, mais do que os partidos, o grande contrapeso à ação do Executivo Federal tem sido historicamente constituído pelos governadores.

Este modelo de relações federativas funcionou a contento até 1974, quando a ARENA teve sua primeira grande derrota eleitoral, numa disputa envolvendo as vagas nas Assembléias Legislativas, Câmara Federal e Senado. A partir daí, o modelo unionista-autoritário entra em crise, que não conseguiu ser detida e cujo desfecho foi o restabelecimento do poder dos estados no jogo federativo, já em plena fase de redemocratização do país.

Descrevo na próxima seção o período de apogeu do modelo unionista-autoritário. Na seção seguinte, analiso o momento de crise da estrutura federativa construída pelo

regime militar. Depois, estudo o processo de formação do federalismo estadualista, que culminará no fortalecimento dos governadores de estado dentro do sistema político brasileiro. E finalmente, na conclusão do capítulo, comento sobre a natureza do novo poder dos governadores.

2-) O apogeu do modelo unionista-autoritário (1965-1974)

Analisarei a seguir cada um dos aspectos que constituem o modelo unionista-autoritário. Neste período, a engrenagem federativa funcionou, em grande medida, conforme planejou o regime militar, embora houvesse, no que se refere ao aspecto político, a necessidade de introduzir casuísmos ao longo do trajeto. Mas mesmo com estes casuísmos, o regime militar, até 1974, nunca chegou a perder o controle da "nau" da federação. O modelo unionista-autoritário se manteve por meio da compatibilização - embora tensa - entre a ideologia tecnocrática-centralizadora e até anti-política presente na elite civil e militar do regime militar com a busca de legitimação pela via eleitoral, baseada num esquema de patronagem estabelecido com os municípios do interior[75].

Mais uma observação precisa ser feita antes de começar a descrição dos aspectos constitutivos do modelo unionista-autoritário. O meu objetivo aqui é mostrar como o federalismo vigente no regime militar atingiu propositadamente a esfera estadual, e por isso darei prioridade ao estudo dos efeitos do modelo unionista autoritário nesta esfera de governo. Os limites impostos à autonomia da esfera estadual pelo regime militar, esta é a minha preocupação.

---

75 Tomo esta idéia do excelente trabalho de Antônio Carlos Medeiros (1986), Politics and intergovernamental relations in Brazil (1964-1982). Entretanto, acrescento um novo argumento ao esquema elaborado por Medeiros: a relação entre a ideologia anti-política e centralizadora com a prática da patronagem visava fundamentalmente estabelecer uma forte relação entre União e municípios a fim de barrar o poder das máquinas estaduais. O regime militar queria eliminar todo contrapeso que pudesse se estabelecer frente ao Poder Central e os principais eram os governadores de estado, e por isso era necessário enfraquecer as máquinas estaduais.

a-) Aspecto financeiro

Os militares fizeram duas macro-reformas na parte financeira que afetaram diretamente a dinâmica federativa: a mudança na sistemática orçamentária e a alteração do quadro tributário. A primeira mudança visava acabar com a extrema pulverização dos recursos orçamentários federais, tal como acontecia no período pré-64, em razão da atuação "emendista" dos deputados em favor de suas regiões. Esta prática dos deputados conflitava com o ideal de planejamento e racionalização dos gastos públicos propugnado pela tecnoburocracia do regime autoritário. Roberto Campos, um dos idealizadores das primeiras reformas financeiras feitas pelos militares, descrevia assim o comportamento do Congresso na Segunda República em relação ao Orçamento:

> "O Congresso havia se transformado em "engenho da inflação" ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em "fator de distorção" de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas" (CAMPOS, 1975: 35-36).

Para acabar com a influência regional no processo orçamentário, tal como descrita acima por Roberto Campos, o governo militar praticamente retirou todos os poderes do Legislativo em matéria orçamentária. Através de certos dispositivos do texto constitucional de 1967 mantidos na Constituição de 1969, o regime autoritário limitou "(...) o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária" (SERRA, 1990: 85).

Na realidade, com esta medida o Governo Federal não acabou com a influência regional, mas sim obteve o controle total do processo orçamentário, transferindo a ação dos deputados para os Ministérios, onde o poder de barganha dos parlamentares diminui. O Executivo Federal ganhou não só uma maior liberdade orçamentária, como também um maior controle sobre os chefes políticos locais, peças fundamentais na estrutura eleitoral brasileira. Com a mudança operada pelo regime autoritário, os chefes políticos locais muitas vezes organizaram seus pleitos de forma independente dos deputados da região. Os

chamados "anéis burocráticos"[76] tinha como uma de suas funções ser o *locus* das demandas paroquialistas.

Mas a grande mudança no aspecto financeiro do federalismo foi efetuada pelo processo de reforma tributária, iniciado com a Emenda Constitucional no 18, de 1965, e consolidada com a Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966, criadora do Código Tributário Nacional. Com pequenas alterações, a Constituição de 1967 confirmará as diretrizes gerais adotadas (OLIVEIRA, 1980: 50). O resultado destas reformas foi uma maior centralização das receitas tributárias nas mãos da União, além do aumento do controle do Governo Federal sobre as transferências intergovernamentais.

O ente federativo mais prejudicado com a nova realidade tributária foi o estado-membro. O objetivo do governo militar era claro: o enfraquecimento financeiro - como também administrativo e político, tal qual mostrarei adiante - inviabilizaria o exercício pelas unidades estaduais da função de contrapeso ao Poder Central, o que historicamente foi norma no federalismo brasileiro.

Aos municípios praticamente não foram impostas perdas e, mais do que isso, o Governo Federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de forma tutelada, seja pela via das transferências negociadas ou, quando era a partir do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), buscava vincular parcela significativa dos recursos transferidos a determinados gastos. Dentro da estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os municípios visava trazer o poder local para a esfera de influência do Governo Federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal.

O fortalecimento da União e o enfraquecimento dos estados na área tributária podem ser confirmadas pelas seguintes medidas adotadas[77]:

---

76 A definição do conceito de anéis burocráticos encontra-se em CARDOSO, 1975.

77 Estas informações foram retiradas basicamente dos textos de OLIVEIRA (1980) e AFONSO (1989).

• Na nova ordem fiscal, a União ficou com dez impostos e os estados e os municípios com dois cada. O Governo Federal adquiriu dois impostos que na estrutura anterior pertenciam às unidades subnacionais - o de exportação, que era importantíssimo para os estados, e o imposto sobre a propriedade rural, que era dos municípios;

• Somente à União era facultada criar impostos novos, tirando dos estados e municípios a competência residual de decretar tributos existente na Constituição de 1946;

• O Governo Federal fortaleceu a tributação que era imune à distribuição constitucional aos estados e municípios, como o IOF e de contribuições sociais;

• Foi transferido para o Senado o poder que as unidades estaduais desfrutavam de estabelecerem livremente as alíquotas de seus impostos (ICM e ITBI), tendo o presidente da República o poder de fazer propostas, significando na prática que a decisão última era do chefe do Executivo Federal;

• Alegando interesse nacional, a União concedeu uma série de isenções de impostos estaduais para diversos setores econômicos.

A concentração dos tributos nas mãos da União resultou num aumento de sua receita tributária no PIB, que saltou de 6,85% em 1965, para 9,73% em 1974 (OLIVEIRA, 1980: 51). Para compensar a perda de receita das unidades subnacionais, foi criado o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), cujos recursos provinham de tributos da União, mais especificamente de parcela do Imposto de Renda (20%) e do Imposto sobre produtos industrializados (20%), sendo que metade de cada quota parte dos tributos cabia aos municípios (10% do IR e do IPI), e a outra metade cabia aos estados (10% do IR e do IPI). A maior parte das transferências, no entanto, obedecia a vinculações estabelecidas pelo Poder Central. Os critérios de rateio eram população e renda per capita, beneficiando as Regiões mais pobres do país.

Os municípios também recebiam 20% do total arrecado do ICM, imposto estadual, que podiam ser gastos livremente. Este ponto merece atenção. Isto porque enquanto as transferências da União às unidades subnacionais eram feitas com vinculações

impostas pelo Poder Central, os estados transferiam recursos sem nenhuma vinculação. Desta forma, estabelecia-se uma relação de dependência dos municípios com a União, e não com os estados e seus governadores (SALLUM JÚNIOR, 1994: 8). O regime militar pretendia romper a antiga dependência dos municípios com o governo estadual, que era um dos principais pilares do poder dos governadores. No seu lugar, instalava-se uma dependência do poder local com o Executivo Federal.

Com o endurecimento do regime em 1968, novas medidas foram tomadas no sentido de centralizar mais os receitas, aumentar o controle no repasse dos recursos e estreitar mais a autonomia tributária no nível estadual. Reduziu-se, através do Ato Complementar no 40, em 50% o quantum a ser repartido às unidades subnacionais dentro do FPEM[78]; introduziu-se mais vinculações e exigências de elaboração de projetos por estados e municípios para liberação de recursos federais; concessão indiscriminada pela União de incentivos fiscais dos impostos estaduais e municipais; aumento das chamadas transferências negociadas - exclusivamente definida por critérios políticos - para as esferas inferiores de governo e diminuição progressiva das alíquotas do ICM[79].

---

78 O Ato Complementar no 40 também criou um Fundo Especial de auxílio ao Norte e Nordeste, com recursos provenientes do IR e do IPI - 2% do total arrecado dos dois impostos. A criação do Fundo Especial visava aumentar o controle do Poder Central sobre estas Regiões, especialmente porque 40% dos recursos transferidos não tinham critérios pré-fixados de distribuição, cabendo à União repassar livremente estes recursos. O controle destas duas Regiões, normalmente afeitas ao governismo, era fundamental para ajudar o governo a ter uma maioria segura no Congresso.

79 Cf. AFONSO, 1994: 27 e OLIVEIRA, 1980: 50-51.

O resultado de todas estas mudanças podem ser visualizadas na tabela abaixo:

TABELA I

Receitas tributárias líquidas das três esferas de governo 1965/1974 (%)			
Anos	**União (1)**	**Estados (2)**	**Municípios (3)**
1965	39	48,1	12,9
1968	40,2	42,9	16,9
1970	45	40,7	14,3
1972	48,8	37,5	13,7
1974	50,5	36	13,5

(1) Receita tributária da União, menos transferências aos estados e municípios.
(2) Receita tributária dos estados, menos transferências aos municípios, mais transferências da União.
(3) Receita tributária dos municípios, mais transferências da União e dos estados.
Fonte: OLIVEIRA, 1980: 51

Como se vê, entre 1965 e 1974 a União obteve um acréscimo de cerca de 11% em sua receita, os municípios tiveram um pequeno aumento (0,6%) e os estados perderam aproximadamente 12%. Porém, o Governo Federal criou algumas contrapartidas financeiras, exatamente porque precisava do apoio eleitoral das elites políticas estaduais ligadas ao governo. Dada a necessidade de conseguir legitimação pela via eleitoral, mesmo que fosse para um número restrito de cargos, não seria possível para o regime militar deixar os estados "a pão e água". Ademais, a distribuição de recursos às unidades estaduais foi pautada pela estratégia de conquistar aliados, dando tipos diferentes de contrapartidas financeiras, dependendo do porte e da inserção federativa do estado beneficiado.

Os estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram mais beneficiados pelas transferências negociadas e pela repartição dos recursos do FPEM, cujos critérios eram de cunho redistributivo. Lawrence Graham, analisando os anos de 1970 e 1975, mostra que a parcela das transferências federais constitucionais representava grande parte da receita dos estados da Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ocorrendo ao contrário

no Sul e Sudeste. Adaptando a tabela confeccionada por Graham, chegamos aos seguintes números:

TABELA II

Participação das transferências federais nas receitas estaduais, agrupadas por Região		
Regiões	**1970**	**1975**
Norte	54%	57%
Nordeste	37%	39%
Centro-Oeste	26%	35%
Sudeste	12%	19%
Sul	9%	11%

Fonte: GRAHAM, 1990: 89

Nas Regiões mais ricas foram usadas, de forma secundária, as contrapartidas financeiras das transferências negociadas - em menor grau - e do endividamento externo, embora este último ainda tivesse, até 1975, um controle rígido por parte do Governo Federal (Cf. BIASOTO JÚNIOR, PASSANEZI FILHO & GUARDIA, 1992: 58). A grande contrapartida financeira era a manutenção de um modelo econômico com investimentos extremamente concentrados nos conglomerados industriais do Sudeste. Com relação ao investimento do setor público, os dados de Fernando Rezende são definitivos: em termos agregados, a Região Sudeste concentrava, em 1975, 70% dos investimentos públicos federais (REZENDE, 1982: 515).

É que até aquele período, o modelo unionista-autoritário mantinha o mesmo padrão de investimento regional estabelecido pelo Estado desenvolvimentista desde sua origem, sendo a Região Sudeste a mais beneficiada, sobretudo São Paulo. Nas palavras de Brasílio Sallum Jr.:

> "Até 1973 a política econômica tratou basicamente de estimular as atividades econômicas já estabelecidas, (e) o desenvolvimento industrial continuou

concentrado em São Paulo (cerca de 50% do produto industrial), tanto quanto o era no fim da década de 50" (SALLUM JÚNIOR, 1994: 15).

Este padrão econômico e financeiro do modelo unionista-autoritário sobreviverá pelo menos até 1974. Mas, em razão de mudanças de ordem política, ele entrará em crise. Discutirei este assunto depois, pois agora descreverei as relações intergovernamentais no que tange ao aspecto administrativo.

b-) Aspecto administrativo

O processo decisório no regime militar tinha como diretriz central a harmonização e a homogeneização da ação política, definida por um centro político incontrastável. Nesse sentido, a atuação do Governo Federal na federação não se resumiu ao controle financeiro e político das unidades subnacionais; houve também uma atuação sistemática para harmonizar e homogeneizar a estrutura e a prática administrativa dos estados e municípios. Este objetivo administrativo foi guiado por duas concepções gerais de como deveria funcionar o sistema: primeiro, o Executivo Federal, por meio do planejamento centralizado, deveria estabelecer as regras comuns à toda federação, de modo a compatibilizar a ação das unidades subnacionais com os interesses estratégicos do Poder Central. Segundo, a União agiria diretamente nos estados e municípios, através de órgãos da Administração Direta e Indireta, em nome da modernização administrativa do país e da cooperação entre as esferas de governo, quando na verdade a finalidade dessa medida era obter um maior controle das atividades administrativas dos governos estaduais e municipais.

Três razões fizeram o aspecto administrativo ter crucial importância dentro do modelo unionista-autoritário: o enfraquecimento quase que completo da autonomia política dos estados, a centralização da maior parte dos recursos financeiros nas mãos da União e a vigência de uma visão administrativista - anti-política por natureza - por parte da elite do governo militar, que concebia as formas de integração entre as esferas de governo como sendo essencialmente administrativas. De fato, a articulação entre os três níveis de governo

no regime autoritário se processou predominantemente por canais administrativos e não em arenas políticas, pelo menos até 1974 (MEDEIROS, 1986: 123).

Um bom exemplo da concepção administrativa do modelo unionista-autoritário pode ser encontrado no balanço preliminar dos resultados econômicos de 1970, apresentado pelos ministros da Fazenda e do Planejamento ao presidente Médici, em 1971, que continha um item intitulado "Articulação com os Estados", o qual proclamava dois objetivos a serem atingidos:

1) Estabelecimento de mecanismos práticos e sistemáticos para permitir a compatibilização entre o programa nacional do desenvolvimento e os planos dos estados, para a observância de prioridades nacionais e para a atuação consistente das diferentes esferas de Governo, em suas respectivas áreas de competência.

2) Fortalecimento da orientação da atuação integrada entre a União e estados, no campo fiscal e nos principais setores. Em cada uma das principais áreas comuns de atuação - Educação, Saúde, Saneamento, Agricultura, Transportes, Comunicações, Energia Elétrica, etc. - será definida divisão de trabalho e estabelecido esquema de cooperação financeira e técnica"[80].

Este modelo de relação intergovernamental foi chamado pela tecnoburocracia militar de "federalismo cooperativo" e teve nos arranjos administrativos sua base de sustentação. A "cooperação" entre as esferas de governo significava na realidade a implantação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e os municípios ao seu comando. Não existiam dois centros de poder autônomos (estado e União) negociando as questões intergovernamentais, tal como no modelo do federalismo republicano, mas apenas um centro de poder comandando toda a engrenagem federativa. Desta maneira, o princípio reinante não era o da cooperação mas o da subordinação.

---

[80] Apud SANTOS, 1971: 123.

O modelo unionista-autoritário se utilizava de quatro mecanismos para implantar sua lógica administrativa. O primeiro era a expansão dos órgãos da Administração Direta do Governo Federal com atuação nas esferas inferiores de governo, criando ou reforçando os escritórios regionais dos Ministérios. O segundo mecanismo era a proliferação de agências da Administração Indireta atuando nos estados e municípios. Desde a implantação do Decreto-Lei 200, as agências descentralizadas federais se expandiram extraordinariamente, tornando-se um forte instrumento de intervenção econômica do Governo Federal. (SALLUM JÚNIOR, op. cit.: 8).

O aumento da intervenção direta da União nas unidades subnacionais foi potencializada por dois fatores: a ausência de uma definição precisa das competências de cada esfera de governo e a força do princípio desconcentrador existente no Decreto-Lei 200. Comentemos as duas separadamente.

A falta de uma distribuição precisa das responsabilidades entre os entes federativos favorecia naquele momento o poder de intervenção do Governo Federal, posto que ele queria controlar o máximo possível todas as outras esferas de governo, e, conseqüentemente, todas as atividades governamentais. Ademais, o Governo Federal possuía todas as condições econômicas, políticas e financeiras para realizar a intervenção nos outros âmbitos federativos.

O Decreto-Lei 200 teve fundamental importância no desenvolvimento da estrutura administrativa implantada pelo regime militar. A partir dele, houve uma expansão da Administração Indireta em boa parte do Brasil. A concepção do Decreto-Lei 200 era baseada no modelo francês de Administração Pública, cuja lógica é a da desconcentração e da delegação de poderes e funções, própria de um país unitário (MEDEIROS, 1986: 166-167). Este modelo respondia idealmente às necessidades do Governo Federal de aumentar sua atuação nas esferas subnacionais, já que mantinha a coordenação geral do processo nas mãos da União, sem correr o risco de ser atingida por arroubos autonomistas por parte dos estados e municípios.

Existiam ainda dois mecanismos importantes do modelo unionista-autoritário no âmbito administrativo. Um deles era o incentivo que o Poder Central dava aos estados para reproduzir a estrutura administrativa do Governo Federal em suas máquinas públicas. Isto era feito através de consultorias técnicas que visavam convencer as unidades subnacionais da "superioridade técnica" do modelo administrativo do Executivo Federal. Porém, como mostra Antônio Carlos de Medeiros, o principal fator que incentivou os estados a copiar estrutura administrativa da União era a maior facilidade de obter recursos técnicos e principalmente financeiros se eles se organizassem de forma similar à Administração Pública Federal (MEDEIROS, op. cit.: 165).

O último mecanismo administrativo do modelo unionista-autoritário foi o convênio. Destinado a oferecer assistência técnica e, sobretudo, a transferir recursos financeiros, o mecanismo do convênio era um dos pilares daquilo que a tecnoburocracia militar chamava de "federalismo cooperativo". Por meio do convênio, os estados e municípios se comprometiam a seguir à risca as diretrizes federais em determinada política pública. Entretanto, de cooperativo o convênio não tinha nada. Primeiro porque a iniciativa sempre cabia à União e às unidades subnacionais restava apenas aceitar ou não os termos do convênio - e não aceitar significava perder recursos valiosos, em tempos de "vacas magras" para os municípios e, especialmente, para os estados. Segundo, para que o convênio fosse verdadeiramente um mecanismo cooperativo, no sentido que o federalismo republicano dá a esta palavra, os participantes deveriam seguir a lógica da parceria[81]. Todavia, como nota Antônio Carlos de Medeiros:

> "As relações entre estados e municípios com o governo central eram análogas a de um cliente com um banqueiro: o último sempre está numa posição de

---

81 Dentro do marco teórico do federalismo republicano, Daniel Elazar define assim a lógica da parceria: "Parceria implica a **distribuição real de poder** entre vários centros que devem **negociar arranjos cooperativos** uns com outros de forma a obter objetivos comuns" (ELAZAR, 1984: 2 - grifo meu). A situação do federalismo no regime autoritário estava bem longe de uma distribuição real de poder entre as esferas de governo.

poder. Parceria não é um conceito adequado para descrevê-las" (MEDEIROS, op. cit.: 175).

A elite tecnoburocrática justificava o modelo unionista-autoritário com o argumento de que o regime procurava "modernizar" o sistema a partir das decisões do governo central. Contudo, devido à manutenção de eleições para alguns cargos, a lógica administrativista teve que conviver com os ditames da política. E foram as dificuldades no reino da política que começaram a ruir a estrutura federativa montada pelo regime militar.

c-) Aspecto político

O cerceamento da autonomia política estadual foi um dos principais objetivos do modelo unionista-autoritário. Depois da vitória oposicionista nas eleições para os governos da Guanabara e de Minas Gerais em 1965, o regime militar adotou, através do AI-3 (fevereiro de 1966), a regra da eleição indireta para governador de estado. O importante é notar, no entanto, que o AI-3 e a Constituição de 1967 definiam como indiretas apenas as eleições para governador em 1966 e 1970, estabelecendo que as eleições para as governadorias estaduais seriam diretas em 1974. A promessa de liberalização do regime esteve sempre presente e isso pode ser percebido pela manutenção de eleições para o Congresso Nacional (deputados e senadores), para grande parte das prefeituras, para as Câmaras municipais e para as Assembléias Legislativas. A competição política foi mantida porque o regime pretendia ter algum tipo de legitimação eleitoral para poder controlar, quando chegasse a hora, a liberalização do regime. É por isso que Juan Linz classificou o caso brasileiro como uma "situação autoritária mais do que um regime autoritário"(LINZ, 1973)[82].

---

[82] Não cabe aqui descobrir de forma definitiva as razões que levaram os militares brasileiros a não aderir a uma ditadura total. Avento, contudo, duas hipóteses: havia o temor na instituição militar de que pudesse ocorrer uma personazalição caudilhesca do regime, com um grupo ou uma pessoa controlando todo o poder, o que poderia resultar em algum momento na quebra da hierarquia militar, valor mais cultivado entre os militares; além disso, a existência de um grupo legalista e moderado relativamente forte dentro das Forças Armadas, os sorbonistas, exerceu um papel extremamente positivo no sentido de manter a promessa constante da liberalização do regime. De fato, foi este grupo que começou a liberalização do regime, no governo Geisel, ele próprio um sorbonista. Sobre o importante papel do grupo sorbonista, ver o excelente texto de Carlos Estevam Martins e Sebastião Velasco e Cruz (1983).

Os militares sabiam que o cargo de governador era peça chave na articulação de qualquer contestação ao Poder Central e portanto sua eletividade só poderia ser readquirida quando fosse possível liberalizar controladamente o regime. Por isso, a legitimação eleitoral não passaria por um bom tempo pela disputa dos governos estaduais.

A primeira eleição indireta para governador após o AI-3 foi em 1966, quando estava em jogo a disputa em doze estados. O regime militar tomou todas as precauções para não ser derrotado, tal como o foi em 1965. Antes do pleito, uma medida de impacto foi tomada: o governador de São Paulo, Ademar de Barros, foi cassado, em julho de 1966. O pretexto utilizado foi a acusação de corrupção no exercício do cargo de governador, mas o real motivo era outro: a manutenção de um político com enorme influência sobre suas bases, exatamente no principal estado da federação, cuja máquina pública estadual era fortíssima, seria um obstáculo para a implementação do projeto dos militares de controlar toda a federação. Este episódio mostrou que o regime iria controlar as eleições de 1966 a todo custo.

A participação da oposição (MDB) no pleito foi limitada por duas razões. Primeiro por causa da sua incapacidade de se organizar em todos os estados da forma que previa a nova legislação partidária. Em segundo lugar, a Lei das Inelegibilidades autorizava o impedimento da candidatura de todo político cujo perfil fosse considerado incompatível com os objetivos da Revolução[83]. Segundo testemunho de Osny Duarte Pereira:

> "(...) os procuradores, na Justiça Eleitoral, em todo o país, desencadearam violenta ofensiva contra o registro de candidatos às eleições para deputados federais e estaduais e senadores, marcadas para 15 de novembro"[84].

Onde o partido do governo (ARENA) não conseguiu obter maioria, foi "criada" a maioria para ele. O caso do Estado do Rio Grande do Sul é paradigmático nesse sentido,

---

83 Cf. MOREIRA ALVES, 1989: 101. Maria Helene Moreira Alves mostra ainda que somente no Estado da Guanabara doze candidatos do MDB tiveram negado o direito de concorrer à eleição, sob a acusação de "serem subversivos" (p.101).

84 Apud MOREIRA ALVES, op. cit.: 101-102.

sendo cassados deputados do MDB para garantir a vitória do governador ligado ao regime militar. Mas no Rio Grande do Sul esta ação foi interpretada como muito extremada, levando a deputados do ex-PDC dentro da Arena a se abster, quase permitindo a eleição do candidato do MDB (cf. FLEISCHER, 1986: 22).

A próxima eleição para governador, em 1970, ocorreu num clima muito pior para a oposição, pois o regime tinha endurecido suas posições. Após o AI-5, em dezembro de 1968, e com a escolha do general Emílio Garrastazu Médici para presidente, a estratégia de controlar as eleições para os governos estaduais se tornou mais rígida. Uma razão contribuiu significativamente para isso: a recusa de deputados governistas em votar a suspensão das imunidade parlamentar do deputado Márcio Moreira Alves, em 1968 deixou os militares insatisfeitos com a classe política, fortalecendo a idéia de "limpeza" do sistema político.

Neste contexto, o presidente Médici procurou acompanhar passo a passo a escolha de todos os candidatos a governador pela ARENA, influenciando diretamente o processo. Todos os candidatos vencedores das eleições indiretas passaram pelo crivo do presidente, inclusive o único vencedor do MDB, Chagas Freitas (Guanabara). Mas é importante notar que Chagas Freitas tinha um excelente relacionamento com os militares, chegando a dizer que se considerava um homem do MDB a serviço da Revolução de 1964 (DINIZ, 1982: 56).

Médici procurou também mudar o perfil dos candidatos escolhidos, dando preferência àqueles com perfil mais técnico do que político. Os chamados governadores-técnicos, como os denomina Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1971: 123), aumentaram sua representação na nova safra eleita em 1970. Segundo dados de Wanderley Guilherme, houve um aumento em 200% no número de governadores técnicos, passando de um em 1966 para cinco em 1970 (SANTOS, op. cit.: 125). Carlos Castello Branco, ressaltando o mesmo fenômeno, diverge no entanto quanto aos dados. Para ele, seriam doze os governadores com perfil técnico e dez com perfil político eleitos no pleito de 1970

(CASTELLO BRANCO, 1979: 602). Se divergem com relação aos critérios e à quantificação do número de governadores-técnicos, os dois autores concordam entretanto que houve uma importante mudança nos padrões de acesso às governadorias[85].

O discurso que legitimava esta mudança no padrão de escolha dos governadores era o da "limpeza" do sistema político, aliado a uma visão administrativista e anti-política do jogo político. Na prática, porém, havia algo mais do que a "limpeza" do sistema político. Primeiro havia a necessidade de subordinar, política e administrativamente, o governador ao presidente. Esta posição é bem exposta por Wanderley Guilherme dos Santos:

> "Consta que a cuidadosa seleção dos novos governadores (os de 1970) teve por propósito garantir o entrosamento programático dos níveis federal e estadual. Pela escolha daqueles candidatos mais afinados com o programa de ação do governo federal ficaria o presidente da República assegurado de que a concentração de esforços - nos dois níveis de governo - se fará de acordo com as prioridades que fixou. Politicamente, extingue-se aquela área de conflito entre os governo central e estaduais, criada pela diversidade de ênfases administrativas. Dos novos governadores se espera pois que desempenhem sem desvios acentuados a parte que lhes cabe de conformidade com o planejamento global do Executivo" (SANTOS, op. cit.: 123).

A necessidade de compatibilizar as ações dos estados com as diretrizes da União não significou, em nenhum momento, que o regime militar intencionava acabar ou alterar

---

85 É muito interessante a comparação feita por Carlos Castello Branco do processo de escolha dos governadores no governo Castelo Branco e na gestão de Médici. Eles têm um ponto em comum: recusaram apoiar a candidaturas de militares da ativa para as governadorias estaduais. No resto, contudo, parece só haver discordâncias. "O primeiro presidente da Revolução (Castelo Branco) encaminhou soluções políticas, compondo em cada Estado as forças regionais em torno de políticos de trânsito revolucionário. Já o terceiro presidente (Médici) prefere o apolítico, o técnico, certo de que a tarefa administrativa exige não se sabe bem que tipo de especialização, mas algo que possa envolver um diploma de engenheiro, de economista ou de administrador. Com isso o General Médici procura desconhecer a natureza essencialmente política do posto de governador e manifesta uma preferência por especializações na linha do que se definiu como militarismo tecnocrático" (CASTELLO BRANCO, 1979: 504).

profundamente o *status quo* das oligarquias regionais. O objetivo era escolher homens de confiança que pudessem cumprir as ordens do Poder Central. Por isso, não foram feitas modificações de fundo na lógica de sobrevivência das elites locais. Recorrendo novamente a Carlos Castello Branco, cito uma passagem um tanto longa, porém extremamente esclarecedora neste sentido:

> "Seria, portanto, impostura admitir que, com o método adotado para selecionar governadores, o governo da República pretendesse acabar com as oligarquias. Nem o General Médici nem seu assessoramento alegam tal propósito. O que eles parecem pretender é ter nos Estados homens de confiança do sistema revolucionário tal como ele existe na sua fase atual, pois alguns dos eliminados de hoje já haviam sido beneficiados por critérios revolucionários de fases anteriores. (...) De qualquer forma, **não está havendo quebra de equilíbrio de poder, em termos sociais e econômicos nos diversos Estados**. Haverá, no máximo, uma circulação de valores individuais, promovida pelas prevenções pessoais ou pelas alternativas dos fichários do SNI"

E continua comentando sobre as eleições de 1970:

> **"As oligarquias, onde existem, não se abalam com as mudanças que o presidente está fazendo. Os futuros governadores serão rapidamente absorvidos pelo sistema local de poder, pois não o contradizem em nada**. As oligarquias estão tranquilas e a ordem econômica e social não está ameaçada" (CASTELLO BRANCO, op. cit: 502 - grifos meus).

Mas por que o regime militar não alterou a lógica oligárquica da política brasileira? Exatamente porque foram mantidas as eleições cuja base local do interior define os vencedores: deputado federal, deputado estadual, vereador e para prefeito, pois como não havia eleições para os prefeitos das capitais, a grande maioria dos municípios onde

havia disputa pelo Executivo estava no interior. Nestes municípios do interior via de regra imperava a patronagem e o estilo "coronelista" de fazer política[86].

Nas eleições de 1970, para o Congresso Nacional, e nas de 1972, para prefeitos e vereadores, a ARENA teve um resultado excelente. Para a Câmara Federal elegeu 220 deputados contra 90 do MDB; nas eleições municipais de 1972 obteve 92% das prefeituras em disputa[87]. Boa parte do sucesso da ARENA se deveu à influência que ela conseguiu exercer na esfera municipal. Na verdade, foi montado um esquema de relacionamento entre os chefes locais, os deputados federais e o Poder Central em que, via patronagem, o Governo Federal conseguia obter os votos sobretudo no interior do país. Segundo argumenta Antônio Carlos de Medeiros:

> "Sem o suporte da elite local, o regime não manteria sua clara maioria no Congresso, necessária para reivindicar legitimidade parcial e preservar a estabilidade política por intermédio da acomodação inter-elites" (MEDEIROS, op. cit.: 140).

Toda uma engenharia eleitoral foi construída pelo governo Médici para manter o esquema de conquista de voto das bases locais. Estabeleceu-se, por exemplo, que as eleições municipais não coincidiriam com as eleições legislativas[88], a fim de não trazer temas nacionais para as eleições locais (SKIDMORE, op. cit.: 227). Além disso, foi

---

86 A importância da base local para os políticos brasileiros do período - o que de certa maneira ainda vale para o momento atual - é bem focalizada por Margaret Sarles: "Embora sejam legalmente eleitos pela circunscrição estadual, os políticos são (realmente) eleitos pelos municípios. Tipicamente, um deputado federal obtém 85% ou mais de seus votos de dois ou três municípios adjacentes e recebe pouquíssimos votos no resto do estado. Os candidatos devem explicitamente se considerar como representantes de um ou dois municípios durante a campanha eleitoral. Para vencer as eleições, eles cortejam a elite política local e trabalham suas campanhas em conjunto com o eleitorado que regularmente os elegem. Mesmo durante os dias mais repressivos do regime militar, os políticos retornaram para as suas base municipais e assiduamente renovavam seus elos com os líderes partidários locais. Em suma, os políticos geralmente não se afastavam da política municipal, e os vínculos pessoais entre os políticos locais, estaduais e federais de uma mesma área eram mantidos" (SARLES, 1982: 51)

87 Cf. SKIDMORE, op. cit.: 229 e MEDEIROS, op. cit.: 60. Antônio Carlos de Medeiros contabiliza de forma mais precisa ainda a vitória do partido do regime nas eleições municipais de 1972: a ARENA elegeu 3.349 prefeitos e 29.331 vereadores enquanto o MDB só conseguiu eleger 436 prefeitos e 5.936 vereadores (p.136).

88 As eleições municipais ficariam marcadas para os anos de 1972, 1976 e 1980, enquanto as eleições legislativas seriam realizadas nos anos de 1974, 1978 e 1982. Posteriormente, com a crise do regime, este calendário seria mudado.

instituído o voto vinculado para as eleições de deputados estaduais e federais. A primeira reforma visava sedimentar, separadamente das outras disputas, a base local da ARENA, já que esta teria um grande peso depois nas eleições proporcionais estaduais e federais. A segunda mudança objetivava eliminar as "dobradinhas" entre os dois partidos, o que enfraquecia a fidelidade partidária e a organização partidária local. A ARENA sabia que era necessário manter os chefes políticos locais leais ao Poder Central para se manter o esquema de patronagem que sustentava a legitimidade eleitoral do regime.

Aparentemente, o regime se via numa situação contraditória ao estipular a escolha de governadores-técnicos e de um discurso de modernização via planejamento central ao mesmo tempo em que instalava um esquema de patronagem para conquistar o voto interiorano. Por trás da contradição, porém, existia um objetivo coerente: anular as máquinas públicas estaduais enquanto instrumentos de "ganhar eleições", tornando os governadores politicamente mais fracos. O Governo Federal tentou estabelecer uma relação direta com os municípios, que sempre foram historicamente o polo mais frágil do sistema mas onde estavam localizados os votos cobiçados pelas esferas superiores de governo.

Não obstante, havia uma certa tensão neste pacto entre o Poder Central e as elites locais. Isso pôde ser visto na tentativa do governo Médici de implantar na ARENA uma lealdade e uma hierarquia similares a existente nas Forças Armadas, o que contradizia com a lógica da patronagem, em que os deputados tornam-se mais afinados com as demandas das bases locais do que com os comandos da tecnoburocracia do Governo Federal (SARLES, 1982: 51-52). O resultado desta tensão dependeria do poder de controle que o Governo Federal tivesse do processo político. Até o fim do governo Médici este controle foi quase total. Depois da derrota na eleição do Senado em 1974, este controle foi se tornando cada vez mais frágil, aumentando o poder de barganha das elites locais diante do Poder Central.

Os governos militares buscaram obter legitimidade eleitoral sobretudo através de eleições em que os municípios interioranos fossem decisivos porque temiam perder em pleitos nos quais o voto dos grandes centros urbanos tivesse mais peso. Isto porque as eleições em que os centros urbanos têm importância fundamental são normalmente regidas por temáticas mais nacionais e, principalmente, pela lógica situação *versus* oposição. Estas eleições, portanto, poderiam trazer amargas derrotas para o regime, tal como ocorreu nas eleições de 1965 para governador na Guanabara e em Minas Gerais, em que a disputa se transformou num plebiscito sobre as medidas econômicas ortodoxas tomadas pelo governo. Por esta razão, as eleições para prefeito nas capitais e para governador se tornaram indiretas.

Contudo, o regime militar deixou intacta uma eleição majoritária em que o voto dos centros urbanos tinha um grande peso: a eleição do Senado. A oposição, no entanto, não conseguiu capitanear o apoio dos grandes centros urbanos nas eleições ao Senado em 1970, quando seriam renovados dois terços daquela Casa legislativa. A ARENA teve uma contundente vitória nesta eleição, conquistando 40 cadeiras, enquanto o MDB obteve apenas 6.

Mas as eleições ao Senado em 1970 tinham sido realizadas dentro de um fortíssimo clima repressivo. No início de novembro, mês da eleição, os militares lançaram nas grandes cidades a "Operação Gaiola" que prendeu 5.000 "suspeitos" (SKIDMORE, op. cit.: 228). Além disso, a máquina governamental ligada à ARENA foi usada para beneficiar seus candidatos de forma acintosa. Como observou Maria D'Alva Kinzo, "(...) o controle exercido pelo governo sobre o processo eleitoral talvez tenha sido o mais estrito jamais ocorrido no Brasil" (KINZO, 1988: 135). Mas é importante lembrar que a contundente vitória da ARENA foi acompanhada por um índice enorme de votos em branco - 22% para o Senado -, refletindo o descontentamento da população com o regime, principalmente nos centros urbanos.

A próxima eleição envolvendo a disputa pelo Senado (1974) teve um perfil completamente diferente, favorecendo a oposição. A maioria das análises da ciência política brasileira apontam esta eleição como decisiva para o processo de liberalização. Porém, poucos analistas percebem a importância da eleição de 1974 para a mudança da estrutura federativa vigente no regime militar. Na próxima seção, tentarei fazer isso, descrevendo, sucintamente, como e por que o modelo unionista-autoritário entrou em crise.

#

Antes de começar a terceira seção deste capítulo, problematizo brevemente o argumento desenvolvido na seção que passou. Basicamente, o que tentei mostrar foi que o objetivo do modelo unionista-autoritário era tornar o poder do Governo Federal incontrastável dentro do jogo federativo. Para isso, o principal instrumento utilizado foi o enfraquecimento da autonomia estadual, quase anulando-a, subordinando as unidades estaduais ao comando do Poder Central. O enfraquecimento da autonomia estadual tinha um alvo preciso: retirar o poder dos governadores, grande contrapeso ao Governo Federal ao longo de nossa história federativa.

A interferência da União na autonomia estadual era justificada no discurso da tecnoburocracia do regime militar pela necessidade da "modernização" do Estado em todos os âmbitos de governo. Contudo, grande parte das ações supostamente destinadas a racionalizar o funcionamento da federação serviam na verdade para que o Governo Federal tivesse o controle das atividades dos estados ou para fortalecer suas alianças com as elites políticas estaduais, a fim de obter apoio político no Congresso ou o respaldo dos grupos econômicos. Portanto, deste tipo de intervenção do Governo Federal na autonomia estadual podemos tirar duas conclusões:

• Apesar de ter praticamente acabado com a autonomia política dos estados, o Governo Federal teve de algum modo que levar em conta as demandas das elites econômicas e políticas regionais, o que comprova o peso desses grupos na política brasileira, pois mesmo em períodos autoritários, pelo menos desde a Primeira República, o Centro não consegue fazer importantes reformas sem o mínimo de aquiescência da Periferia.

No regime militar, não houve exclusão das elites de nenhuma Região do país dentro do pacto federativo; o que houve foi uma distribuição de "prêmios" diferenciados, revelando uma certa hierarquia federativa, mas provando que para governar o país não basta ter o apoio dos dois ou três estados mais ricos ou dos estados normalmente governistas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No auge do modelo unionista-autoritário, o Sudeste e especificamente São Paulo continuaram sendo o polo mais desenvolvido da economia brasileira, no entanto, o Norte recebeu um aporte econômico gigantesco com a criação da Zona Franca de Manaus, enquanto o Nordeste continuou a ser extremamente privilegiado pelas transferências da União, sejam as do FPEM, sejam as transferências negociadas.

Mas é preciso acentuar que o desenvolvimento econômico continuou a ser espacialmente concentrado na Região Sudeste, mantendo a mesma prioridade que o Estado Varguista-desenvolvimentista possuía desde sua origem.

• O projeto de "modernização" da federação proposto pelo modelo unionista-autoritário não reformava o essencial, isto é, não alterava a forma de fazer política na esfera estadual. O esquema da patronagem permanecia, só mudando um dos elementos da equação: em vez da patronagem existir a partir do binômio estado-município, ela vigorava na relação entre a União e os municípios.

O Governo Federal, porém, deixou uma brecha para a volta do poder das máquinas estaduais. Ao mesmo tempo em que a União aumentava o controle sobre as políticas públicas das unidades subnacionais pela via da Administração Indireta, crescia o

número de servidores públicos da Administração Direta dos estados e municípios[89]. O importante é sublinhar que as Administrações Diretas estaduais continuaram sendo o principal *locus* de patronagem no nível estadual. Por isso, enquanto o Governo Federal tivesse o controle das governadorias o poder de patronagem das Administrações Diretas estaduais seria usado a favor do regime; no momento em que o regime perdesse o controle das governadorias, as máquinas estaduais tornariam mais difícil a manutenção do esquema de patronagem baseado na relação União-municípios. E aí estariam armadas as condições para a volta do poder dos governadores.

3-) A crise do modelo unionista-autoritário (1974-1982)

A posse do presidente Ernesto Geisel trazia os "castelistas" de volta ao poder, e com eles a esperança de liberalização do regime. A estratégia pensada para liberalizar o regime passava por dois atos interligados: o controle e o posterior isolamento da linha dura das Forças Armadas e o estabelecimento de uma aliança com setores políticos regionais que ajudassem a estruturar, pouco a pouco, o caminho da liberalização. Os dois atos eram interligados na medida em que para retirar a influência da linha dura militar precisava-se ter aliados civis fortes para legitimar a nova coalizão de poder. Estes aliados regionais seriam instalados nas governadorias estaduais, onde dariam suporte ao projeto de Geisel[90].

Os novos governadores escolhidos por Geisel teriam, portanto, que possuir um perfil diferente dos governadores-técnicos da era Médici, pois precisariam ter experiência suficiente para ajudar a conduzir o processo de liberalização. Aureliano Chaves em Minas, Paulo Egídio Martins em São Paulo e Sinval Guazelli no Rio Grande do Sul preenchiam

---

89 Enquanto em 1950 a União possuía 50% dos funcionários públicos do país, em 1973 ela possuía apenas 35,4%, estando o resto nos estados e municípios, particularmente em suas Administrações Diretas (cf. MEDEIROS, op. cit.: 182)..

90 Boa parte da discussão dessa seção baseia-se no excelente texto produzido recentemente por Brasílio Sallum Jr. (1994, op. cit.). Tento enfatizar, no entanto, mais o caráter errático das mudanças no federalismo pós-74, quando o governo central foi perdendo, pouco a pouco, o controle da federação.

este requisito, além de terem uma orientação política liberalizante (SALLUM JÚNIOR, op. cit.: 15).

Esta aliança com os governadores escolhidos em outubro de 1974 visava controlar não só o processo de liberalização como as demandas por descentralização do poder. Em novembro haveria eleições para deputado estadual, deputado federal e senador, e existia uma grande confiança na possibilidade destas eleições abrirem o caminho para uma nova etapa do regime. Como relatam Carlos Estevam Martins e Sebastião Velasco e Cruz:

> "Certo da vitória, Geisel investiu pesadamente nessas eleições, que deveriam desempenhar um papel crucial na efetivação de seu projeto: confirmado nas urnas o apoio popular à "obra da Revolução", o ano seguinte seria dedicado à tarefa de institucionalização do regime, às esperadas reformas" (MARTINS & VELASCO E CRUZ, 1983: 49).

O resultado da eleição de 1974, entretanto, foi uma surpresa para os estrategistas políticos do regime. Isto porque até quase as vésperas da eleição era dada como certa uma vitória folgada para a ARENA, inclusive por membros do MDB[91]. Mas o resultado final representou um aumento dos votos e das cadeiras do MDB no Congresso, ocorrendo o contrário com a ARENA. O MDB quase dobrou sua representação na Câmara passando de 87 para 165, enquanto a ARENA caiu de 223 para 199. No Senado, o MDB aumentou de 7 para 20 senadores, e a ARENA perdeu 13 cadeiras, caindo sua representação de 59 para 46 senadores. O MDB conseguiu ainda ganhar o controle das Assembléias Legislativas em seis estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná Acre e Amazonas (SKIDMORE, 1988: 34)[92].

Embora a ARENA permanecesse ainda com a maioria nas duas Casas legislativas, o impacto simbólico da eleição foi muito grande, especialmente porque o MDB venceu no

---

91 Cf. SKIDMORE, 1988: 34. Ver também CARDOSO & LAMOUNIER, 1975.

92 Sobre a vitória do MDB nas Assembléias Legislativas paulista e fluminense, Maria Helena Moreira Alves contabiliza que "(...) a oposição ganhou 45 das 70 cadeiras no Estado de São Paulo e 65 das 54 cadeiras no Rio de Janeiro" (MOREIRA ALVES, op. cit.: 189).

total de votos para senador, que era o melhor indicador da opinião nacional. Ademais, a votação do MDB, em termos de número de votos obtidos, era a maior desde 1966, como mostra a tabela abaixo:

TABELA III

Resultados eleitorais nas eleições federais e estaduais 1966, 1970 e 1974			
Senado Federal	**1966**	**1970**	**1974**
Total de votos da ARENA	7.719.382	9.898.964	10.068.810
Total de votos do MDB	5.911.361	6.224.524	14.579.372
% válida da ARENA	56,63	61,4	41,0
% válida do MDB	43,36	38,6	59,3
Câmara dos Deputados			
Total de votos da ARENA	8.731.638	10.867.814	11.866.482
Total de votos do MDB	4.915.470	4.777.927	10.954.440
% válida da ARENA	63,9	69,4	51,9
% válida do MDB	36,0	30,5	48,0
Assembléias Estaduais			
Total de votos da ARENA	9.005.278	11.442.894	12.184.240
Total de votos do MDB	5.038.761	4.940.072	11.209.023
% válida da ARENA	64,1	69,8	52,0
% válida do MDB	35,8	30,1	47,9

Fonte: MOREIRA ALVES, 1989: 189

O voto dos centros urbanos foi decisivo para o resultado favorável do MDB. O eleitorado dos grandes centros urbanos votou, de acordo com Bolívar Lamounier, plebiscitariamente contra o governo[93]. Secundariamente, teve importância também, em

[93] Cf. LAMOUNIER, 1988: 114. Bolívar Lamounier aponta três razões para que o voto dos centros urbanos fosse contrário ao regime militar: o início de um processo de reversão nas expectativas econômicas da população que haviam sido excessivamente estimuladas pelo aparato publicitário do "milagre econômico"; a ruptura da aparência monolítica e invulnerável do sistema, como fruto da própria promoção oficial da

alguns estados, o fortalecimento das organizações partidárias locais do MDB - a experiência paulista foi o exemplo mais acabado deste fenômeno[94]. Se naquele momento as organizações partidárias locais emedebistas tiveram importância secundária, posteriormente elas aumentariam seu poder de influência, tendo importância crucial na eleição de 1982.

Para o Governo Federal, os resultados da eleição de 1974 tiveram três consequências:

- O governo alteraria o *timing* das mudanças, tornando-as mais lentas;
- O Poder Central, para manter o processo de liberalização controlado, teria como melhor saída o estabelecimento de alianças estratégicas com atores que dessem respaldo ao governo no Congresso e junto aos grupos econômicos e servissem ainda como anteparo às críticas da oposição. Os alvos preferenciais destas alianças estratégicas continuariam a ser os governadores de estado, tal como inicialmente pensara Geisel. Os governadores, dado sua posição estratégica diante da classe política e dos grupos econômicos regionais, deveriam ser, dentro do modelo Geisel-Golbery, fiéis aliados do Centro na Periferia do sistema federativo;
- O resultado das eleições de 1974, contudo, aumentou o poder de barganha dos governadores arenistas, e eles tentaram tirar o maior proveito disso, jogando sempre com a possibilidade de fortalecimento das oposições nos estados. Os governadores da safra de 1974, mesmo tendo sido eleitos indiretamente, eram bem mais fortes do que os indicados em 1970. Os governadores aumentaram seu poder de pressão, mas não para entrar em rota de colisão com o Governo Federal. Os governadores e as elites governistas estaduais, pelo menos até 1983, negociavam com a União fundamentalmente para obter uma maior soma

---

abertura política; e o efeito do uso livre da TV pela oposição, que soube capitalizar a força dos meios de comunicação de massa a seu favor (p.114-115).

94 Tratarei do crescimento MDB paulista na década de 70 e a influência de Orestes Quércia neste processo no próximo capítulo.

de recursos e não para se restabelecer a autonomia política estadual ou se redemocratizar o país.

Dentro deste novo quadro, o presidente Ernesto Geisel e depois o presidente João Figueiredo tomaram algumas medidas econômico-financeiras e políticas, no intuito de obter um maior apoio político necessário para controlar o processo de liberalização ou senão pelo menos para apaziguar as críticas de setores descontentes com o regime. Em primeiro lugar, por meio do II PND, o governo Geisel efetuou uma desconcentração espacial das atividades econômicas do país, antes extremamente concentradas em São Paulo. Assim, foi ampliada a participação de outros grupos econômicos regionais no pacto do Estado Varguista-desenvolvimentista. Guilherme Leite da Silva e Basilia Aguirre apontam qual era a verdadeira intenção desta medida:

> "A opção concreta do II PND por uma industrialização menos concentrada, em termos regionais, vinha ao encontro de aspirações regionais antigas e atendia perfeitamente aos reclamos de alguns dos críticos dos processos de industrialização pelos quais o País havia passado até então. **Ela também possibilitava um apoio político mais sólido de segmentos da sociedade, que não possuíam compromissos com a indústria instalada entre Rio de Janeiro e São Paulo**" (SILVA & AGUIRRE, 1992: 88 - grifo meu).

O objetivo da desconcentração econômica operada pelo II PND, portanto, era conseguir um apoio sólido de outros estados para o Governo Federal. E mais: como objetivo de médio para longo prazo, o governo Geisel pretendia também tornar o federalismo mais multipolar em termos econômicos, enfraquecendo os estados mais ricos, particularmente São Paulo. Desta forma, o poder dos estados mais fortes - normalmente oposicionistas - seria contrabalançado pela associação entre a União e os estados ascendentes economicamente, o que daria um maior fôlego à coalizão militar governante.

O Governo Federal adotou outras medidas financeiras para favorecer os estados mais pobres, esperando obter em troca o suporte político. Uma delas foi o aumento das

transferências negociadas, em especial para os estados do eixo Norte/Nordeste/Centro-Oeste. Segundo José Roberto Afonso, as transferências negociadas cresceram 208% no período 1976/82[95], revelando o quanto os governos Geisel e Figueiredo gastaram para manter o apoio político de segmentos regionais da federação brasileira. Outra medida que fortaleceu os estados menos desenvolvidos foi o aumento gradativo do quantum retirado dos impostos federais para efeito de transferência pelo FPEM a partir de 1975, aumentando 1% ao ano até 1979. Como expliquei anteriormente, os maiores beneficiários dos recursos do FPEM são os estados mais pobres. E, por fim, houve ainda outra mudança no FPEM: o Decreto 83.556, de 7 de junho de 1979, aboliu praticamente todas as vinculações orçamentárias prevista no FPEM, tornando os gastos das transferências da União mais livres para as unidades subnacionais, novamente favorecendo mais aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mas os governos Geisel e Figueiredo efetuaram também medidas financeiras que beneficiaram especificamente os estados mais ricos. Antes de descrevê-las, faz-se necessário explicar o por quê delas. Uma leitura do sentido político destas medidas revela que elas foram tomadas por duas razões: primeiro porque o Governo Federal precisava senão do apoio dos estados mais ricos pelo menos reduzir e o apaziguar a crítica deles ao regime. Apesar de ter ampliado o número de participantes mais efetivos no pacto de domínio do Estado Varguista-desenvolvimentista, era impossível para o Poder Central alijar o eixo Rio-São Paulo do bloco de poder[96]. Em segundo lugar, os governadores de São Paulo e Minas Gerais eram arenistas, e barganhavam por mais recursos jogando com a ameaça do fortalecimento da oposição nesses estados.

As medidas financeiras tomadas pelo regime militar que favoreceram os estados mais ricos foram de duas ordens:

---

95 Cf. AFONSO, 1989: 22.

96 A força política do lobby anti-estatização, montado por empresários paulistas na época do governo Geisel, mostrou ao regime que era necessário incorporar os reclamos de São Paulo de alguma maneira.

• Adoção de mudanças no ICM, favorecendo basicamente os estados mais industrializados. As modificações efetuadas foram o aumento gradativo das alíquotas do ICM, estabelecimento da tributação da importação de bens capitais com o ICM e extensão da incidência do ICM aos combustíveis (cf. OLIVEIRA, 1980: 53);

• A partir de 1975, foram flexibilizados os controles sobre o endividamento externo estadual e municipal, facilitando a tomada de empréstimos estrangeiros sobretudo para os estados mais ricos e para as capitais (cf. BIASOTO JÚNIOR, PASSANEZI FILHO & GUARDIA, 1992: 58-61). Segundo Fernando Resende, até 1981 a dívida externa dos estados era de 22,8 bilhões de dólares, sendo que 18,3 bilhões foram contraídos pela Região Sudeste e 8,1 bilhões somente por São Paulo (RESENDE, 1982: 535).

Em suma, embora a estratégia do regime militar desde Geisel tenha sido beneficiar economicamente os estados mais pobres para obter apoio político, os estados mais ricos também foram favorecidos, só que com o objetivo de refrear as críticas ao Governo Federal e fortalecer os governos arenistas destes estados perante a oposição local.

No aspecto político, o resultado da eleição de 1974 produziu uma reação dos estrategistas do regime no sentido de não perder o controle da liberalização. As ações do regime caminharam tanto para aumentar o esquema de patronagem com os municípios, usando cada vez mais o uso das governadorias arenistas para isso, como também, no plano nacional, criando regras que favoreciam os estados tradicionalmente governistas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, foram utilizados vários mecanismos eleitorais para enfraquecer a oposição.

Logo na primeira eleição depois de 1974, o pleito municipal de 1976, o regime criou a Lei Falcão, a qual determinava que os partidos deveriam apresentar apenas o nome, o número e um breve currículo dos candidatos, e, no caso da TV, só poderia aparecer as fotos dos políticos. A intenção era óbvia: não deixar a oposição se aproveitar do potencial comunicativo da televisão, já que em 74 este tinha sido um dos principais fatores para o sucesso do MDB, principalmente nos centros urbanos. Mas o principal mecanismo

utilizado pela ARENA para vencer as eleições municipais foi mesmo o esquema da patronagem. Como relata Maria Helena Moreira Alves:

> " (...) toda a burocracia do Estado central e dos diferentes estados foi colocada à disposição dos interesses eleitorais da ARENA. Abriam-se estradas em municípios sob o controle deste partido, e em alguns casos cortaram-se fundos de municípios controlados pelo MDB. As finanças do Estado foram postas à disposição dos candidatos da ARENA. Eles podiam usar carros oficiais, gasolinas, funcionários públicos para trabalho em suas campanhas, mimeógrafos, papel, etc. Embora os candidatos não pudessem falar pela televisão ou pelo rádio, nada impedia que governadores, ministros, ou próprio presidente da República fizessem-no em seu nome" (MOREIRA ALVES, op. cit.: 191).

Mesmo com todo este aparato jogando a favor da ARENA, o MDB aumentou o número de municípios em suas mãos de 436 para 614. Além disso, a oposição conquistou o controle majoritário de Câmaras municipais em 59 das 100 maiores cidades do país. Ainda, das 15 cidades com mais de meio milhão de habitantes, o MDB venceu em 67%[97].

Para o grupo militar governante, os resultados das eleições de 1976 evidenciavam a necessidade de se fazer algo para deter o avanço do MDB nos centros urbanos, como também nas cidades médias, para onde o oposição começava a irradiar seu poder de influência. O grande problema para o governo naquele momento eram as eleições 1978, em que estariam em jogo não só as disputas proporcionais estaduais e federais, mas acima de tudo as vagas ao senado e, pela primeira vez desde 1965, as governadorias estaduais. Eleição direta para governador seria um desastre político para o regime, avaliava o governo. Destas preocupações nasceu o Pacote de abril de 1977.

---

97 Dados obtidos em MEDEIROS, op. cit.: 144-145 e em MOREIRA ALVES, op. cit.: 191.

O Pacote de abril continha um conjunto de medidas basicamente voltadas para refrear o avanço oposicionista e assegurar ao regime o controle do processo de liberalização. Listo a seguir as principais medidas do Pacote de abril[98]:

a-) A eleição indireta para governador foi mantida para a eleição de 1978, alterando-se, contudo, a composição do Colégio Eleitoral estadual, que a partir daquele momento passaria a ter, além dos deputados estaduais, a representação dos municípios. Esta medida visava garantir a maioria para a ARENA nos Colégios Eleitorais estaduais, já que ela controlava a grande maioria dos governos municipais e assim esvaziaria as maiorias do MDB nas Assembléias[99];

b-) Alterou a regra de cálculo da representação dos estados na Câmara Federal, que desde a Constituição de 1969 tinha como base o eleitorado de cada estado e a partir do Pacote de abril teria como base a população. O objetivo desta mudança era aumentar ainda mais a tradicional sobre-representação dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste na Câmara Federal. Como os estados destas Regiões são normalmente mais dependentes financeiramente da União, o que os torna mais predispostos ao governismo, o Governo Federal ganharia mais aliados na Câmara;

c-) A eleição de 1/3 dos senadores em 1978 seria feita de forma indireta, por intermédio do mesmo Colégio Eleitoral que elegeria o governador. Estes senadores seriam conhecidos como "senadores biônicos";

d-) Reduziu o quórum constitucional de 2/3 para maioria simples, evitando que o MDB impedisse a introdução de emendas à Constituição;

e-) A Lei Falcão seria mantida para a eleição de 1978.

O principal objetivo do Pacote de abril foi atingido, qual seja, evitar que o MDB conquistasse os principais governos estaduais, a maioria na Câmara e/ou no Senado.

---

98 Sobre o Pacote de Abril, ver, entre outros, FLEISCHER, 1986; LAMOUNIER, 1985; e MOREIRA ALVES, 1989.

99 Com a nova composição dos Colégios Eleitorais estaduais, o único estado onde o MDB teria maioria seria o Rio de Janeiro, graças ao controle da grande maioria dos municípios pelo chaguismo.

Apesar do MDB ter recebido 56,9% dos votos válidos para o Senado, ele ficou com apenas 9 cadeiras, enquanto a ARENA obteve 36, sendo 21 cadeiras através de eleição indireta. Na Câmara dos Deputados, embora a ARENA vencesse no cômputo geral de votos por pequena margem (50,4% contra 49,5%), sua representação foi bem maior do que a do MDB (231 cadeiras contra 189 da oposição), graças a mudança no cálculo da representação dos estados efetuada pelo Pacote de abril. Por fim, nas Assembléias Legislativas, o MDB aumentou sua representação, elegendo 353 deputados estaduais contra 492 da ARENA. Se não fosse o Colégio Eleitoral estadual ampliado pela representação municipal, o MDB venceria em estados importantes como São Paulo e no Rio Grande do Sul[100].

Entretanto, uma importante mudança tinha ocorrido nas eleições para governador do Estado de São Paulo, o mais importante da federação: um candidato arenista, Paulo Maluf, ganhara nas prévias da ARENA do preferido da cúpula do regime militar, Laudo Natel, e depois tornava-se governador pela via da eleição indireta. Sua vitória mostrava que o modelo unionista-autoritário estava realmente ruindo. Um bom exemplo disso é que Maluf escolheu um civil para ser Secretário de Segurança Pública do estado, rompendo com uma tradição do regime militar.

O fato é que não foi necessária a assunção de governos estaduais por oposicionistas para que a relação entre governadores e presidente mudasse qualitativamente, ainda que não se restabelecesse boa parte da autonomia estadual perdida com o modelo unionista-autoritário. A passagem dos governadores arenistas eleitos em 1974 para aqueles eleitos em 1978 representou um acréscimo de poder aos chefes dos Executivos estaduais em termos de barganha com o Governo Federal[101].

---

100 Os dados utilizados neste parágrafo foram obtidos em MOREIRA ALVES, op. cit.: 199-200 e FLEISCHER, op. cit.: 28.

101 Já no período 1974-78, quando da implantação do II PND, os estados beneficiados pelos recursos federais foram principalmente aqueles que fizeram *lobby* junto ao Poder Central, através de uma teia de relações estabelecida dentro da burocracia federal. O caso baiano é um bom exemplo disso, visto que a supremacia deste estado nos órgãos regionais de desenvolvimento - SUDENE especificamente -, e portanto sua posição de liderança na Região Nordeste, aumentava seu poder de pressão e barganha junto ao Governo Federal. Neste processo de barganha, o principal ator ainda era o governador de estado.

Como apontei anteriormente, o modelo unionista-autoritário teve, desde de seu início, que compatibilizar a lógica do planejamento central com o esquema da patronagem no nível local. Quando o regime estava no seu ápice, predominava a lógica do planejamento central, o poder de interferência do Governo federal nas unidades subnacionais em nome da "modernização". Porém, quando o regime começou a ser realmente ameaçado pela oposição, o esquema da patronagem ganhou força, só que para desenvolvê-lo plenamente tornou-se cada vez mais necessário o suporte ativo das máquinas estaduais. Neste processo, os governadores arenistas ganharam um maior poder de barganha, recebendo em troca não apenas mais recursos, como também gradativamente maior autonomia decisória.

A mudança efetiva, no entanto, só ocorreria na próxima eleição, a de 1982, estando em jogo, pela primeira vez em dezessete anos, a disputa para governador de estado, o segundo cargo em importância na hierarquia do poder. Esta eleições modificaram a estrutura de poder do país duplamente, passando da liberalização à democratização e do modelo unionista-autoritário ao federalismo estadualista. Ressurgiria assim o poder dos governadores no sistema político brasileiro.

4-) A formação do federalismo estadualista (1982-1987)

Da revogação do AI-5 às eleições de 1982, a abertura política acelerou seu passo. Mesmo assim, o regime militar procurou controlar o crescimento da oposição, no intuito de evitar que o próximo presidente fosse um civil oposicionista. Algumas reformas políticas nesse sentido foram feitas, nem sempre coerentes entre si, refletindo as dissenções no interior da coalizão governante. Listo a seguir as principais alterações institucionais produzidas antes das eleições de 1982.

a-) Criação de um sistema pluripartidário, arquitetado pelo General Golbery do Couto e Silva, o qual esperava alcançar dois objetivos: de um lado, dividir a oposição, o que de fato foi conseguido, pois foram fundados inicialmente 5 partidos além do

situacionista PDS; e por outro, com a criação do PP (Partido Popular), partido formado por membros conservadores do antigo MDB e empresários do Centro-Sul, surgiu um partido alternativo de situação não identificado com o governismo e nem com antigas elites tradicionais. O regime poderia obter assim um apoio de um partido associado à realidade do Brasil industrializado e urbanizado, lugar onde a ARENA vinha sendo derrotada sistematicamente (Cf. SALLUM JÚNIOR, 1994a: 142). Isto não significa, no entanto, que o regime perderia o apoio das bases locais tradicionais; estas permaneceriam identificadas com o partido oficial do regime, o PDS.

A posição de Golbery e do grupo "castelista" (ou sorbonista, como usei anteriormente), a partir da instituição do pluripartidarismo, era de utilizar todas as formas possíveis de acordo para garantir o controle do processo político. Ademais, Golbery, como grande conhecedor do federalismo brasileiro, sabia que nossa política estadual é flexível e não se comporta monoliticamente frente à realidade da política nacional. David Fleischer mostra como estas posições do General Golbery do Couto e Silva seriam postas em prática:

> "A estratégia golberiana para as próximas eleições (1982) era o PDS estabelecer alianças eleitorais com o PP, PDT, ou PTB em certos estados, e em outros aguardar a divisão do voto oposicionista que talvez deixasse o PDS vencer com maioria simples. Reforçado por programas econômicos e obras públicas "populistas" em 1982, este plano esperava atenuar a maré oposicionista, deixando o governo numa posição razoável, com diversas alternativas para negociações políticas na condução da fase final da "abertura" em 1983 e 1984" (FLEISCHER, 1986: 31).

b-) Adiamento da eleição municipal que seria realizada em 1980, através da Emenda constitucional no 14, para 1982, ano em que ocorreriam os pleitos de deputado estadual e federal, senador, e, principalmente, de governador[102]. Com esta medida, o regime queria juntar numa mesma eleição os pleitos municipais com as disputas estaduais

---

102 O restabelecimento das eleições para governador foi definido pela Emenda constitucional no 15, de 19 de novembro de 1980.

(governador e deputado estadual) e federais (deputado federal e senador), esperando que o esquema de patronagem pela via municipal auxiliasse a ARENA nas outras eleições - o que de certa maneira aconteceu em algumas regiões do país.

c-) A demissão do General Golbery do Couto e Silva do governo Figueiredo, em agosto de 1981, causada pela mudança na correlação de forças dentro do regime, modificou o quadro estratégico eleitoral, tomando o regime uma posição mais próxima da rigidez revolucionária e abandonando a posição mais moderada do grupo "castelista"[103]. O resultado disso foi o Pacote de novembro de 1981, que estabeleceu o voto vinculado para as eleições de 1982, isto é, o eleitor seria obrigado a votar em um só partido para todos os cargos em disputa. Além disso, foram proibidas as coligações partidárias. Estas duas medidas visavam dividir ainda mais o voto da oposição. A consequência mais imediata desta medida foi a extinção do PP, pois seus componentes acharam que com estas mudanças o partido não resistiria eleitoralmente. A maioria dos membros do PP ingressaram no PMDB.

Para o regime militar a extinção do PP foi extremamente prejudicial, porque ela só radicalizou o discurso oposição *versus* ditadura, que beneficiou apenas ao MDB na eleição de 1982. A partir daquele momento, o regime militar apostaria integralmente na política clientelista do PDS nos municípios interioranos, sobretudo os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para frear o avanço oposicionista nas eleições de 1982. A união entre o Governo Federal e os estados mais atrasados também seria reforçada, como mostram as últimas alterações institucionais operadas antes do pleito de novembro de 1982.

d-) Das última mudanças efetuadas antes do pleito de 1982, contidas na Emenda constitucional no 22, apenas uma o afetava diretamente. Era a instituição de um número

---

103 Cf. SALLUM JÚNIOR, 1994a: 142-143. Brasílio Sallum Júnior mostra que a apuração apaziguadora do episódio do atentado no Rio Centro, armado pelo grupo da comunidade de segurança, indicava que a posição da facção militar dos "profissionais" tornava-se a hegemônica dentro do regime. Golbery e os "castelistas "estavam perdendo força e seu projeto de abertura se inviabilizava dentro da coalizão governante dominante. Brasílio Sallum Júnior conclui: "Com a derrota dos 'castelistas' no episódio do Rio Centro e a saída de Golbery do governo Figueiredo, a rigidez 'revolucionária' acabou se projetando no plano político partidário" (p.143).

mínimo de seis e um máximo de 60 deputados por estado, agravando a assimetria entre voto e representação, o que favorecia basicamente os estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste (GÓES E CAMARGO, 1984: 164). Novamente o regime militar apostava no fortalecimento destas bancadas para obter apoio parlamentar mais seguro.

A outra medida foi a alteração das regras de composição do Colégio Eleitoral que elegeria o próximo presidente da República em 1985. No processo anterior de composição do Colégio Eleitoral presidencial, o número de delegados de cada estado era proporcional à sua população. Com a mudança efetuada pela Emenda no 22, estabelecia-se um número fixo de seis delegados por estado, escolhidos pelo partido que tivesse maioria na Assembléia Legislativa. O objetivo buscado aqui era duplo: primeiro, enfraquecer os estados do Sudeste, maior reduto oposicionista. Segundo, sinalizar especialmente aos estados do Nordeste - Região que tem o maior número de estados no país - que o Governo Federal estava aumentando o poder deles, e cobraria posteriormente o apoio político.

As ações do governo militar, todavia, não se restringiram apenas à área institucional. Para vencer as eleições de 1982, a relação clientelista com os municípios foi ampliada. Um bom exemplo foi o Programa de Ajuda Aos Municípios (PAM), lançado pelo Ministério do Interior - que não por acaso era ocupado por um candidato à Presidência, Mário Andreazza -, que distribuía recursos da ordem de CR$ 5.000.000, quantia altíssima à época, para 3.000 municípios (MEDEIROS, 1986: 156).

Apesar de todos os mecanismos usados pelo regime militar para barrar o crescimento oposicionista, os partidos da oposição conseguiram eleger 10 dos 22 governadores do país, obtendo seus melhores resultados nos três estados mais importantes da federação: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O PDS, embora tenha eleito o maior número de governadores, conquistou principalmente as governadorias dos estados do Nordeste, onde obteve 75% das suas vitórias. Relaciono abaixo os estados onde cada partido venceu:

• PDS: Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Alagoas, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

• PMDB: São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Amazonas e Acre;

• PDT: Rio de Janeiro

Pela primeira vez em quase vinte anos, a oposição detinha o controle de estruturas governamentais do porte das Administrações públicas estaduais. Os partidos oposicionistas (PMDB/PDT) passaram a controlar 3/4 do PIB e aproximadamente 75% do ICM recolhido por todos os estados do país. Além disso, o PMDB e o PDT se tornaram governantes de 56,48% da população brasileira (FERREIRA FILHO, 1983: 181-182).

O modelo unionista-autoritário perdia seu principal pilar: o controle da autonomia política estadual. Não só os estados com governos oposicionistas mas também os vinculados ao PDS recuperaram sua autonomia plena sobre a máquina pública estadual. Ademais, todos os governadores, sem exceção, não tinham mais como fonte de poder a cúpula militar e/ou tecnoburocrática instalada em Brasília; era o povo, exclusivamente, a fonte da soberania do governador. A sobrevivência dos chefes dos Executivos estaduais dependeria basicamente de sua aprovação ou não pelo eleitorado e não mais dos desígnios dos militares. Em suma, os governadores tornaram-se muito mais independentes frente ao Poder Central.

Estabeleceu-se, portanto, aquilo que Juan Linz chamou de diarquia[104]. Ou seja, o sistema político se caracterizava pela coexistência de duas fontes distintas de poder, como também de duas estruturas de poder:

• O Governo Federal tinha uma fonte autoritária de poder, cujo sustentáculo eram as Forças Armadas, e tinha a estrutura burocrática federal em suas mãos, que estendia seus tentáculos - através da Administração Direta e Indireta - por todo o país. Ademais, detinha o comando do maior partido na Câmara e no Senado, o PDS;

---

104 Cf. LINZ, 1983.

• Os governadores eram legitimados pelo voto direto obtido no pleito de 1982, e tinham como "armas políticas" as máquinas públicas estaduais, as quais, como comentei anteriormente, costumam influir decisivamente na estratégia eleitoral da classe política brasileira, sobretudo através da repartição clientelista dos recursos públicos. Prova disso foi o acréscimo de 500.000 novos servidores à folha de pagamento do setor público estadual logo após as eleições de 1982 (GRAHAM, 1990: 79). E por fim, os governadores contavam com os importantíssimos apoios do maior partido de oposição (PMDB) e da população dos principais centros urbanos.

Portanto, os governadores contrapunham, por um lado, sua legitimidade obtida nas eleições diretas de 1982 à origem arbitrária do poder do grupo governante instalado em Brasília, e por outro, as máquinas públicas estaduais e o apoio da população dos grandes centros urbanos ao poder de intervenção administrativa e financeira do Governo Federal aliado a base política tradicional que ainda estava nas mãos do PDS. O embate entre estas distintas fontes e estruturas de poder teve como vencedores os governadores de estado, cujo papel foi fundamental na transição democrática e no estabelecimento de várias regras importantes da nova ordem constitucional.

Cinco fatores explicam o aumento do poder dos governadores ao longo da última década: a coincidência temporal entre as crises do Estado Varguista-desenvolvimentista e a do regime militar; o contínuo fortalecimento financeiro das unidades subnacionais, rompendo com o antigo modelo unionista-autoritário; o papel dos governadores na transição democrática; o lugar das eleições de governador dentro do sistema político; e a crise do presidencialismo brasileiro.

1-) Em termos estruturais, o desenvolvimento do poder dos governadores se deu num momento de crise tanto do Estado Varguista-desenvolvimentista como do regime militar. Estas duas crises se reforçaram mutuamente, resultando em uma crise do Estado nacional. Assim, os governadores ganham gradativamente poder com o desenrolar da crise do Estado nacional.

Em fins da década de 70 e começo da década de 80, o Estado Varguista desenvolvimentista tem seu alicerce desestruturado graças ao enfraquecimento das suas duas principais funções: a de nuclear o processo de desenvolvimento capitalista nacional e a de ser o agregador por excelência das demandas da sociedade[105], mediante o padrão corporarativo de organização societal, que Wanderley Guilherme dos Santos denominou de ordem regulada (SANTOS, 1979: 75).

A primeira função do Estado Varguista-desenvolvimentista, a de nuclear o processo capitalista nacional, entrou em colapso quando houve uma convergência da crise fiscal do Governo Federal, causada pelo descontrole das contas do setor público, com o esgotamento da capacidade de endividamento externo, provocado pela crise financeira internacional, corporificada na crise da dívida em 1982 (FIORI, 1990: 143). A segunda função, que corresponde ao aspecto especificamente Varguista do Estado de relação com a sociedade, perde força na medida que a ordem regulada entra em declínio em razão do processo de complexificação social, isto é, do aumento da autonomia das organizações e dos atores sociais frente ao Estado (SANTOS, 1985).

Conjuntamente ao esgotamento do modelo Varguista-desenvolvimentista, ocorreu também o enfraquecimento do regime militar, que não conseguia se impor mais como um centro político incontrastável. O resultado desta combinação de crises foi que as instituições vinculadas ao Poder Central perderam força perante aos outros núcleos de poder : o Executivo Federal e a Presidência da República frente ao Congresso Nacional e a União frente aos estados. É a partir deste contexto mais geral que houve o fortalecimento dos governadores e a formação de um novo federalismo.

2-) Ao longo da década de 80, as unidades subnacionais aumentaram sua participação nas receitas nacionais, enquanto a parcela da União diminuiu gradualmente. O modelo unionista-autoritário foi sendo sepultado e em seu lugar formava-se um federalismo descentralizador de recursos.

---

105 Esta idéia é desenvolvida em. SALLUM JÚNIOR, 1988: 119.

O fato propulsor deste novo federalismo foi a aprovação da Emenda Passos Porto, em dezembro de 1983, aumentando a quota dos estados e municípios nos respectivos Fundos de Participação. Significativamente, o senador Passos Porto pertencia ao PDS gaúcho, estado onde o governador também era do partido ligado ao regime. Isto nos permite considerar a Emenda Passos Porto não uma vitória dos governadores da oposição, mas do conjunto dos governadores (KUGELMAS, SALLUM JÚNIOR & GRAEFF, 1989: 96-97).

A insatisfação com a centralização financeira realmente se constituía num reclamo comum a todos os governadores. O governador de Pernambuco, , Roberto Magalhães, que era membro do partido do governo, dizia à época que " (...) não se sentia, desgraçadamente, um governador de estado, mas um mero administrador de província" (GÓES & CAMARGO, 1984: 75).

Os reclamos dos governadores tiveram resultados, sobretudo porque o Poder Central, tanto na gestão de Figueiredo como na de Sarney, precisou constantemente negociar apoios com os líderes regionais no Congresso para aprovar determinados projetos, e estes pediam em troca o aumento da participação das unidades subnacionais no bolo tributário nacional[106]. Com efeito, as receitas dos estados e municípios aumentaram ano a ano. De 1980 até 1986, a alíquota do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) saltou de 9% para 17%, e o FPE (Fundo de Participação dos Estados) pulou de 9% para 14% (SERRA & AFONSO, 1991: 48). A Constituição de 1988 consolidaria ainda mais o fortalecimento financeiro dos estados e municípios em detrimento do enfraquecimento da União.

---

106 Além dos governadores e de suas bancadas no Congresso Nacional, a mobilização dos municípios foi também importante na luta pelas mudanças no quadro tributário. Dois meses antes da votação Passos Porto, por exemplo, cerca de mil prefeitos, juntamente com vereadores e deputados, fizeram um encontro pró-reforma tributária em Brasília, levando suas reivindicações ao presidente da República (LEME, 1992: 44). Três anos depois, em 1986, foi criada a Associação de Prefeitos das Capitais, que no seu primeiro manifesto, em maio, em Salvador, reclamava da Nova República por uma reforma tributária que restabelecesse a autonomia dos municípios (DÓRIA, 1992: 56).

3-) Os governadores de estado foram os grandes condutores do processo de transição política. Em primeiro lugar, em razão do papel deles no movimento das Diretas-já. O articulador inicial deste movimento foi o governador de São Paulo, Franco Montoro, que apostou todas as suas fichas no primeiro grande comício realizado em São Paulo, quando foram liberadas as catracas do metrô, tornando o transporte público gratuito para que a população comparecesse à manifestação pelas Diretas-já. Além disso, os articuladores nos principais estados, via de regra, eram os governadores de estado. E ainda, nos estados onde o governador era oposicionista, usou-se a estrutura da Administração Pública estadual para ajudar na organização das manifestações. Aqui se podia ver claramente como o país vivia numa diarquia, em que as estruturas administrativas e políticas dos estados se contrapunham ao Poder Central, mesmo quando ainda vigorava um regime autoritário.

Depois da derrota da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984, a oposição - pelo menos a moderada - se articulou para lançar um candidato à eleição presidencial indireta. Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, seria o nome escolhido.

É verdade que Tancredo Neves tornou-se candidato graças à sua habilidade política e ao seu perfil moderado, adequado a uma transição pactuada como foi a brasileira. Contudo, **a ocupação do cargo de governador de estado ajudou a estruturar a candidatura de Tancredo**. A posição de governador potencializou a candidatura de Tancredo Neves de duas maneiras:

a-) Dado o caráter pactuado e conservador da transição brasileira, seria fundamental negociar com o Poder Central para a oposição chegar à Presidência da República. A posição de governador de estado facilitava para Tancredo assumir o papel de negociador, pois como ele se relacionava com a União para tratar de interesses comuns, estabelecia-se um pacto de convivência entre as esferas de governo, em razão da dependência mútua, que obriga aos atores a buscar a negociação. Desta forma, Tancredo Neves se firmava como interlocutor junto ao Governo Federal. Já para um líder

oposicionista isto não acontecia, pelo contrário até, pois, principalmente num contexto autoritário, ele precisava externar críticas ao regime, por mais brandas que fossem. Esta diferenciação pode ser exemplificada comparando os dois principais aspirantes peemedebistas à Presidência, Tancredo Neves e Ulisses Guimarães: enquanto o primeiro tinha até canais institucionais para se relacionar com o governo, o segundo tinha um fosso o separando do Poder Central e de sua elite governante.

b-) Tancredo Neves também se firmava como interlocutor dos outros governadores, que o enxergavam como um igual entre eles, um membro de uma mesma classe[107]. A negociação com os outros governadores era fundamental porque eles teriam influência no Colégio Eleitoral de duas formas. Uma, através dos votos que os delegados das Assembléias Legislativas teriam direito, os quais o governadores, na prática, determinariam integralmente. A outra forma seria mediante o controle das bancadas estaduais no Congresso, que se estabelecia mais nitidamente graças a crescente fraqueza do Governo Federal em controlar as bases locais e seus representantes. Ademais, a perspectiva das eleições de 1986 fazia com que os deputados já pensassem na reeleição, e para tanto precisariam do apoio do governador, fundamental como suporte eleitoral.

Portanto, a influência dos governadores na eleição presidencial indireta seria decisiva e as negociações com eles deveriam ser bem articuladas. Se o acordo com os governadores oposicionistas foi quase automático[108], Tancredo teria que apostar na negociação com os governadores pedessistas, atores fundamentais na eleição do Colégio Eleitoral, pois eles ocupavam a maior parte das governadorias de estado - doze entre as vinte duas. O peso do voto dos governadores do PDS aumentou para a eleição presidencial indireta de 1985 na medida em que todos os estados teriam o mesmo número de delegados

---

107 Naquele momento do regime militar, os governadores se sentiam como iguais pois tinham um objetivo comum: restaurar a autonomia estadual plena na luta contra o Poder Central. Com o fim do regime militar, este objetivo foi sendo alcançado pouco a pouco, e o motivo, digamos, "corporativo" de união foi se tornando cada vez mais pontual, e os motivos de dissensão proliferaram, entre eles o próprio desejo de quase todos os governadores de chegar à Presidência da República.

108 O acordo entre os dez governadores oposicionistas - 9 do PMDB e 1 do PDT - em torno do nome de Tancredo Neves foi selado no Palácio dos Bandeirantes, em São Paulo, no dia 19 de Junho.

estaduais das Assembléias Legislativas (6) no Colégio Eleitoral, independentemente do critério populacional. Como os delegados eram eleitos na prática pelos governadores, os chefes dos Executivos estaduais pedessistas controlavam 72 votos, e destes, os governadores nordestinos do PDS (7 dos 12) controlavam 54 votos.

Alguns fatores ajudaram Tancredo Neves em sua tarefa de costurar acordos com os governadores do PDS. O primeiro foi a já referida posição de Tancredo como igual entre os governadores. É preciso lembrar, em primeiro lugar, que apesar do candidato pedessista Paulo Maluf ter sido governador de estado, ele não se comportava como um membro da mesma classe dos outros governadores, até porque ele era um *outsider* dentro das oligarquias regionais brasileiras. Isso o tornava *persona non grata* entre vários governadores e membros das elites regionais pedessistas[109]. Já Tancredo Neves, embora fosse do partido de oposição, era um dos "iguais" entre as elites regionais brasileiras. Tancredo conhecia muito bem todas as "manhas" da oligarquias brasileiras, e por isso soube negociar habilmente com elas.

Na realidade, Paulo Maluf cometeu um erro fatal em sua campanha, desrespeitando uma lei de ferro das elites regionais brasileiras: invadiu território alheio para fazer a campanha na Convenção partidária do PDS e para o Colégio Eleitoral, passando por cima dos chefes locais e dos governadores. Sobretudo os governadores não gostaram de ver Maluf "(...) passando por cima deles, indo buscar votos diretamente com os convencionais do Partido; sentiram-se incomodados por vê-lo se compor, na maioria das vezes, com seus tradicionais adversários políticos" (DIMENSTEIN et alii, 1985: 135)[110].

---

109 Cf. DIMENSTEIN et alii, 1985. Neste livro ("O complô que elegeu Tancredo") há descrições bem ricas do descontentamento das elites regionais quanto ao comportamento político de Paulo Maluf.

110 Uma das dissenções regionais provocadas por Paulo Maluf aconteceu no Rio Grande do Norte, onde ele cooptou Lavoisier Maia, primo e antecessor do governador José Agripino Maia, passando por cima do próprio governador, sem sequer negociar com ele. O governador José Agripino Maia comentou o seguinte sobre este episódio: "Maluf, quando não consegue o apoio de um líder político, pinça seus liderados e os atira uns contra os outros para depois remetê-los contra o líder em questão, esfacelando, assim, a liderança tradicionalmente estabelecida" (DIMENSTEIN, et alii, 1985: 134).

A indisposição da grande maioria dos governadores pedessistas com Maluf gerou um movimento articulado entre eles a fim de pressionar o presidente Figueiredo para que os liberassem da necessidade de apoiar o candidato oficial do PDS. Isto acabou acontecendo no dia 13 de agosto de 1984, após uma reunião no Palácio do Planalto com todos os governadores do PDS. Na verdade, o ex-governador baiano, Antônio Carlos Magalhães[111], já havia se reunido com todos os governadores do partido - à exceção de Roberto Magalhães, de Pernambuco, e Luiz Gonzaga da Mota, do Ceará -, no dia 11 de agosto, um sábado à noite, propondo a negociação do apoio para Tancredo Neves. Dos dez governadores presentes, apenas Wilson Braga, da Paraíba, e Júlio Campos, de Mato Grosso, não aceitaram a proposta e marcharam com Maluf até o fim (Cf. DIMENSTEIN et alii, 1985: 132-133).

O resultado desta articulação dos governadores pedessistas foi a escolha de delegados estaduais favoráveis a Tancredo Neves, além da articulação para que a bancada do PDS no Congresso Nacional fizesse o mesmo. Assim, Paulo Maluf perdia grande parte do apoio de seu partido para a votação do Colégio Eleitoral, inviabilizando sua vitória na eleição indireta.

Concluindo, podemos dizer que a negociação da transição não foi feita só entre os moderados de ambos os lados - como insistentemente afirma a literatura dos "transitólogos" -, mas também foi articulada e selada através de um pacto entre governadores em ascensão na cena política nacional e elites regionais que sempre tiveram influência no jogo político federativo - Marco Maciel, Antônio Carlos Magalhães e Jorge Bornhaunsen eram exemplos típicos dessas elites. A transição passou muito mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias definidoras do conteúdo e da forma do governo que se instalaria. Não por acaso o pacto entre a dissidência do PDS - a

111 O governador baiano naquele momento era João Durval, que havia sido eleito graças à grande influência de Antônio Carlos Magalhães na política do estado, o que o fez, como forma de cumprir o pacto de lealdade entre eles, obedecer integralmente ao comando de seu padrinho político. Anos mais tarde, João Durval romperia com Antônio Carlos Magalhães e depois, em 1994, concorreria ao governo baiano contra um afilhado de Antônio Carlos Magalhães, Paulo Souto, e perderia.

Frente Liberal - com a oposição, iniciado efetivamente em uma reunião no Palácio dos Jaburus entre Aureliano Chaves e Tancredo Neves, foi apelidado de "Acordo Mineiro" (DIMENSTEIN et alii, 1985: 86-87).

4-) As eleições de 1982 tiveram o caráter de eleições fundadoras, no sentido dado por Linz e Stepan[112]. Explico melhor. Para Linz e Stepan, as primeiras eleições que se realizarem após anos de autoritarismo, e que envolvam distribuição real de poder, ajudam a determinar a lógica da competição dos futuros pleitos democráticos. No caso estudado por eles, o espanhol, as primeiras eleições depois do franquismo foram nacionais, o que tornou a dinâmica de atuação partidária futura mais vinculada à articulação nacional de interesses. No caso brasileiro, as primeiras eleições que envolveram real distribuição de poder foram para o governo estadual. Assim, no momento de reorganização política do Brasil para pleitos verdadeiramente competitivos, a dinâmica da política estadual, e mais especificamente a disputa pelas governadorias estaduais, deixaram marcas na construção dos partidos e nas estratégias eleitorais dos deputados. Posteriormente, o caráter estadual presente na ação dos políticos teve muito a ver com o fato das eleições fundadoras terem sido para governador e não para presidente ou para uma Assembléia Nacional Constituinte.

O desenvolvimento institucional posterior acentuou ainda mais a importância das disputas pelos governos estaduais. Como argumentei em outros trabalhos[113], a dinâmica eleitoral da redemocratização proporcionou a existência de três eleições para governador, todas elas "casadas" com pleitos proporcionais definidores de legislaturas com papéis importantíssimos: a de referendar a transição pactuada (1982-1986), criar um novo arcabouço constitucional para o país (1986-1990) e de constituir o Congresso Nacional do primeiro presidente diretamente eleito após a derrocada do regime autoritário. Neste mesmo período, no entanto, só houve uma disputa presidencial (1989), e "solteira".

---

112 Cf. LINZ & STEPAN, 1992: 61-62. A utilização deste conceito como referencial de análise sobre o caso brasileiro foi originalmente feito por Maria Hermínia Tavares de Almeida, em texto que discute a questão da descentralização no Brasil (TAVARES DE ALMEIDA, 1994: 5). Devo a ela, portanto, este importante *insight*, que enriquece a análise sobre os governadores no Brasil pós-autoritário.

113 Ver ABRUCIO, 1994: 18 a 21, e ABRUCIO, 1994a, 171-172.

O pleito para governador se constituiu no mais importante elo de ligação eleitoral com os deputados e senadores. Isto porque os grandes puxadores de votos destas eleições foram os candidatos a governador. Os candidatos a deputado federal teriam então que se atrelar a uma candidatura a governador que lhes proporcionem chances de vitória. Formava-se assim um pacto de lealdade entre os candidatos a governador e os aspirantes ao parlamento. O triunfo de uma aliança eleitoral significava que o pacto de lealdade formado na eleição seria cobrado no exercício da legislatura dos parlamentares. Encontra-se aí a origem do poder de influência dos governadores no Congresso Nacional.

Em suma, a partir de 1982, a eleição de governador se tornou o centro definidor da política brasileira, permanecendo esta situação até pelo menos as eleições gerais de 1994.

5-) Por fim, o aumento do poder dos governadores ocorreu concomitantemente ao enfraquecimento do presidente da República. Desenvolverei esta questão de forma mais detida no capítulo V. Por ora, basta dizer que a fragilidade política dos últimos três presidentes (Figueiredo, Sarney e Collor) foi acompanhada do fortalecimento dos outros centros de poder, como o Congresso e os estados. Os governadores, com grande poder tanto no Congresso Nacional como nos estados, foram os atores políticos que mais se beneficiaram com o enfraquecimento do presidencialismo, que se distanciou cada vez mais do modelo criado por Getúlio Vargas.

#

Em linhas gerais, dois fatores contribuíram para o atual fortalecimento dos governadores: o enfraquecimento contínuo do Governo federal ao longo da década de 80 e a rearticulação do sistema político a partir da lógica da política estadual. Sobre o primeiro fator, pode-se dizer que o Governo Federal se enfraqueceu como condutor do desenvolvimento econômico, como centro político do país e como ordenador das relações

federativas. Em suma, o Estado nacional, fortalecido continuamente desde 30, entrou em uma crise que favoreceu a descentralização do poder, beneficiando particularmente a esfera estadual.

Neste momento de crise do Estado nacional, a construção do sistema político obedeceu mais a padrões regionais do que nacionais. Isto pode ser visto, nitidamente, na performance dos parlamentares federais, os quais respondem hoje mais aos anseios das bases estaduais do que às questões políticas nacionais. A ausência de verdadeiros projetos nacionais com sustentação político-partidária durante a década de 80 e o começo dos anos '90 reflete, e muito, a predominância da lógica meramente estadual nas ações dos políticos.

É neste contexto que surge aquilo que chamo de federalismo estadualista, no qual os estados - e mais particularmente os Executivos estaduais e seus comandantes, os governadores -, se fortalecem nos campos político e econômico, enquanto a União se enfraquece nestes dois campos. A Constituição de 1988 consolidou legalmente este novo federalismo, principalmente no que tange à distribuição de recursos e de encargos entre os entes federativos.

A discussão do federalismo no Congresso Constituinte foi marcada pelo espírito revanchista com relação ao aspecto financeiro do modelo unionista-autoritário. Pesquisa realizada pela Veja/LPM logo no início dos trabalhos constituintes indicava que 95% dos deputados estavam dispostos a levar para suas respectivas cidades uma fatia maior do bolo tributário (apud LEME, 1992: 83). Desta maneira, o discurso pela descentralização dos recursos tornou-se um dos principais motes do trabalho constituinte[114].

A debilidade do Poder Central contribuiu decisivamente para a vitória do discurso descentralizador. A fraqueza do governo Sarney, o esgotamento do modelo de

---

114 O melhor trabalho sobre a definição da distribuição dos recursos tributários na Constituinte é sem dúvida o de Heládio Leme. Ele aponta claramente a tendência descentralizadora de recursos da Constituinte presente desde a composição das Comissões encarregadas de decidir sobre o assunto. A Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças, por exemplo, possuía 4 ex-governadores, 2 ex-vice-governadores, 9 ex-prefeitos e um ex-vice, além de 11 parlamentares com atividades anteriores em Executivos estaduais e municipais, como secretários de governo (LEME, 1992: 149).

financiamento do Estado desenvolvimentista e a falta de um projeto nacional formavam um quadro em que as demandas regionais e setoriais por recursos se tornavam mais fortes no embate político. Uniram-se, portanto, prefeitos, deputados federais representantes de certos setores econômicos e governadores na tentativa de abocanhar o seu quinhão de recursos dentro da já minguada receita do Tesouro nacional[115].

O que me interessa aqui é mostrar a vitória tributária das unidades subnacionais sobre a União. Embora tenha havido uma enorme briga entre os estados para definir como deveria ser o sistema tributário, tendo de um lado os estados do Sudeste - especialmente São Paulo - procurado fortalecer a autonomia tributária estadual, enquanto os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste concentraram suas reivindicações no aumento das transferências da União[116], chegou-se a um denominador comum, o qual não levou em conta a situação financeira do Governo Federal. Nas palavras de Heládio Leme:

> "Promoveu-se assim uma acomodação de interesses regionais, cuja condição foi ter a União como perdedora" (LEME, 1992: 150).

A nova Constituição previa um aumento gradativo das transferências intergovernamentais até 1993. Estimava-se que a distribuição do bolo tributário nacional se daria da seguinte forma:

---

115 Heládio Leme (1992) mostra em seu trabalho que não só as unidades subnacionais lutaram avidamente pelos recursos federais; também lutaram por esses recursos os "órfãos" dos benefícios cartoriais do Estado desenvolvimentista. Para Leme, isso pode ser exemplificado pela "(...) proliferação das reivindicações de por reservas de mercado, por benefícios fiscais setoriais, pelos incentivos do Proálcool, pela ampliação dos privilégios da Zona Franca de Manaus, pela criação de Zonas de Processamento de Exportação, etc. Ou seja, a descentralização também encampava um movimento defensivo dos interesses daqueles que a diminuição dos recursos federais - que reduzira o quinhão disputado - tornara perdedores" (p.50).

116 Cf. LEME, 1992: 142.

TABELA IV

Estimativas da distribuição dos recursos tributários disponíveis por nível de governo, implantado o novo sistema tributário (1993)				
Nível de Governo	**Constituição Anterior**	**Nova Constituição (estimativa)**	**Variação nos Recursos**	**Variação nos recursos como % do PIB**
União	44,6	36,5	-15,6	-1,05
Estados	37,2	40,7	+12,9	+0,73
Municípios	18,2	22,8	+29,5	+0,81
Total	100,0	100,0	+ 3,2	+0,49

Fonte: AFONSO, REZENDE & VARSANO, 1992: 114.

Nota-se que mais importante do que o crescimento dos recursos dos estados foi a queda daqueles mantidos nas mãos da União. Anteriormente, a União detinha um volume de recursos maior do que o pertencente aos estados; com a Constituição de 1988 a situação se inverteu, tendo o Governo Federal perdido 15,6% de seus recursos dentro do bolo tributário e 1,05% com relação ao PIB.

Outros dados indicam ainda que entre 1980 e 1990 enquanto a importância relativa da União na receita total disponível das três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26% e 70%, respectivamente (GIAMBIAGI, 1991: 64).

Apesar dos municípios terem sido os que mais aumentaram a participação no bolo tributário, eles ainda dependem - e muito - dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, principalmente dos estados. Assim, são os estados os grandes vencedores da batalha tributária da Constituinte. Além disso, como mostrarei no capítulo V, esta vitória tributária dos estados será ampliada pelo não pagamento dos passivos financeiros devidos à União, como também pela manutenção de relações predatórias com o Governo Federal, cômo bem exemplifica o caso dos bancos estaduais.

A Constituição de 1988 aumentou os recursos das unidades subnacionais mas não definiu claramente a distribuição das competências entre os entes federativos. O artigo 23

da Constituição definiu uma série de competências comuns dos três níveis de governo, deixando, no entanto, a regulamentação sobre o que cada um dos níveis deveria fazer para legislação complementar, o que até hoje não ocorreu. Além disso, a Carta constitucional estabeleceu trinta funções concorrentes sem delimitar qual deveria ser a hierarquia federativa entre os níveis de governo (CAMARGO, 1992: 40).

Esta indefinição quanto às atribuições de cada esfera de governo prejudicou sobretudo a União. Isto porque ela tinha concentrado em suas mãos uma grande parcela dos encargos governamentais durante a vigência do modelo unionista-autoritário. Os outros níveis de governo tinham as condições constitucionais para postergar a assunção das competências materiais e assim o fizeram, gerando mais gastos para o Governo Federal.

Na verdade, os municípios assumiram um papel mais definido do que os estados na divisão das atribuições governamentais[117], fato causado por dois motivos: primeiro porque o discurso de descentralização no Brasil teve uma feição municipalista, isto é, a idéia era descentralizar as políticas públicas especificamente para os municípios, seja porque o poder local dá uma maior possibilidade da população participar da elaboração e gestão das atividades governamentais, seja porque a alocação dos gastos públicos seria feita de forma mais eficiente no nível municipal. Em segundo lugar, a cobrança da população sobre os prefeitos via de regra é muito maior do que sobre os governadores - como demonstrarei no capítulo IV - e portanto os municípios tiveram que assumir mais os encargos, até porque a estrutura de prestação de serviços do Governo Federal praticamente entrou em falência.

Em suma, os estados obtiveram mais recursos e menos responsabilidades, o que criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais, como também dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores sobre a classe política.

---

117 Tratarei novamente desta discussão na seção 2 do capítulo V, quando falarei sobre a influência do federalismo estadualista no processo de descentralização de encargos.

Mas o federalismo estadualista, por si só, não explica o poder dos governadores. Há outro fator de crucial importância na origem do poder dos governadores: a formação de um sistema ultra-presidencialista de governo no nível estadual, que proporciona aos chefes dos Executivos estaduais um grande poder sobre o processo de governo e praticamente elimina qualquer fiscalização institucional sobre seus atos. É a junção do federalismo estadualista com o ultra-presidencialismo estadual que proporciona aos governadores o grande poder de influência que eles têm sobre significativa parcela da classe política brasileira.

5-) Conclusão: o novo poder dos governadores

A experiência do regime militar conseguiu, por um determinado tempo, acabar com o tradicional poder que os governadores tinham no sistema político brasileiro. O Governo Federal aumentou sobremaneira o seu poder, continuando assim o processo de fortalecimento do Poder Central iniciado em 1930.

O modelo unionista-autoritário era regido por padrões antinômicos aos do federalismo republicano: não havia autonomia dos entes federativos e as relações intergovernamentais obedeciam ao princípio da subordinação e não ao da competição cooperativa. Através da escolha indireta do governador, o regime militar esgotava sua estratégia de atuação estritamente política no nível estadual. A republicização da política estadual não foi um objetivo perseguido; ao contrário, mantinha-se um esquema de patronagem entre o Governo Federal e a elite política local para garantir maiorias governistas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas.

Contudo, a crise financeira do Governo Federal no início da década de 80, a conquista dos governos estaduais pela oposição, o papel dos governadores na transição e, por fim, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 destruíram o antigo modelo de federalismo. Em seu lugar surgiu um federalismo estadualista, que tornou os governadores os principais atores da federação, com grande poder de influência no plano nacional, graças

ao controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal. O fortalecimento dos governadores se expandiu ainda mais em razão do enfraquecimento do presidente da República no sistema político brasileiro.

Este novo poder dos governadores, no entanto, não pode ser comparado nem ao existente na Primeira República, nem ao vigente na Segunda República. Hoje, ao contrário da Segunda República, o poder dos governadores se expande num momento de enfraquecimento do Poder Central, potencializando a força dos governadores no cenário político nacional. Entretanto, diferentemente da "política dos governadores" da Primeira República, não há nenhum grupo de estados que consiga formar um núcleo hegemônico capaz de governar o país.

Portanto, o federalismo estadualista proporciona as condições para os governadores se contraporem ao Governo Federal, mas não para que eles governem o país. Os governadores, na verdade, somente se unem para vetar qualquer mudança na ordem federativa que implique na alteração do atual distribuição de poder e recursos. Em suma, **os governadores formam coalizões de veto e não coalizões de governo.**

Se no plano nacional os governadores aumentaram seu poder de veto com a redemocratização, na esfera estadual eles se tornaram os grandes comandantes do processo político, com um poder incontrastável frente aos outros Poderes e aos outros agentes políticos. É a partir de seu poder nos estados que os governadores conseguem exercer uma forte influência sobre os deputados federais no Congresso Nacional.

Nos próximos dois capítulos estudarei o poder dos governadores na esfera estadual e no plano nacional. Primeiramente, no capítulo a seguir, analiso o fenômeno do ultra-presidencialismo estadual, fonte do poder dos governadores nos estados. Depois, no quinto capítulo, examino a atuação dos governadores no cenário político nacional.

CAPÍTULO IV

O ULTRA-PRESIDENCIALISMO ESTADUAL BRASILEIRO

Discuto neste capítulo o poder dos governadores no sistema político estadual brasileiro. Para tanto, estudo primeiramente a forma como o chefe do Executivo estadual governa, analisando sua relação com os outros Poderes e com a classe política. Denomino o sistema de governo que vigora nos estados de **ultra-presidencialista**, o qual tem duas características fundamentais: o Executivo detém um forte domínio sobre o processo de governo e controla os orgãos que deveriam fiscalizá-lo. Além disso, dentro do Executivo, o poder é extremamente concentrado nas mãos do governador.

O ultra-presidencialismo estadual tem como principal consequência um aumento gigantesco do poderio do governador, de tal maneira que ele se torna um centro de poder quase incontrastável no jogo político estadual, seja diante dos outros Poderes, seja no embate com a classe política estadual.

Na primeira seção deste capítulo descrevo, em linhas gerais, o funcionamento do ultra-presidencialismo estadual no quadriênio 1991-94, concentrando minha análise no relacionamento entre o Executivo e a Assembléia Legislativa em quatorze estados e mais o Distrito Federal, que, na prática, tem uma engrenagem política muito semelhante a das unidades estaduais.

Na segunda seção, investigo as origens do poder dos governadores na esfera estadual. Adianto desde já que o uso político da máquina pública estadual pelo governador é uma das principais armas para cooptar a classe política estadual.

Na terceira seção, descrevo e analiso o funcionamento do ultra-presidencialismo no Estado de São Paùlo. A escolha aqui é estratégica: todas as características do ultra-presidencialismo levam a crer que ele é um sistema político típico de estados mais atrasados, onde políticas de estilo coronelístico imperam; no entanto, no estado mais rico

da federação, com uma sólida e ativa sociedade civil e com uma grande competição partidária no momento eleitoral, o ultra-presidencialismo vigora fortemente. O Estado de São Paulo possui um dos exemplos mais acabados do ultra-presidencialismo estadual brasileiro.

No final do capítulo, elaboro uma breve conclusão, tentando alinhavar as principais idéias aqui desenvolvidas.

1-) O funcionamento do ultra-presidencialismo estadual

Descrevo, em primeiro lugar, como se dá o funcionamento do ultra-presidencialismo em termos genéricos; depois, mostro como se configurou a relação entre o Executivo e a Assembléia Legislativa no período 1991-94; e posteriormente, faço alguns comentários sobre o fenômeno do governismo.

Uma das mudanças mais importantes trazidas pela redemocratização do país foi o fortalecimento do Poder Legislativo dentro do sistema presidencialista. A Constituição de 1988 consolidou legalmente esta mudança, tornando o Legislativo *locus* das decisões terminativas do sistema político[118], como também aumentou seu poder de fiscalizar o Executivo. Contudo, estas mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal, pois embora o sistema presidencialista de governo vigore nos três níveis de governo da federacão brasileira, observa-se que seu funcionamento efetivo é diferente no plano federal comparado à esfera estadual. Pode-se dizer que no nível federal os três Poderes se tornaram mais equipotentes - utilizando aqui a expressão de Marco Maciel, ferrenho defensor do atual sistema de governo -, tendo o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal se fortalecido frente à Presidência da República. Nos estados, ao contrário, não há equipotência entre os Poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo, configurando um sistema ultrapresidencial.

---

118 Cf. ANDRADE, 1991.

O cargo de governador tornou-se diretamente eletivo em 1982, e portanto antes até do cargo de presidente, que só o foi em 1989. Todavia, a simples existência de eleições livres e competitivas não democratizaram o processo de governo no nível estadual. A partir da análise de quinze estados brasileiros, no período 1991-94, constatei que o sistema político estadual possui um presidencialismo pouco democrático e quase nada republicano. Descrevo a seguir as principais caracterísicas do sistema político estadual, cujo modelo classifico como ultra-presidencial.

O ultra-presidencialismo estadual brasileiro tem uma característica básica: o Poder Executivo, e mais especificamente o governador, é um centro político incontrastável no processo de governo, através principalmente do controle dos outros Poderes e de toda a dinâmica da política estadual. Como já notei em outra ocasião, o Poder Executivo torna-se hipertrofiado, praticamente eliminando o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes (ABRUCIO, 1994).

Para obter esta força, o governo estadual tem que realizar duas tarefas. Primeiro, o governador tem que eliminar a possibilidade do Legislativo e do Judiário controlarem institucionalmente o Executivo. Destrói-se assim o princípio dos *checks and balances*, pedra angular do sistema presidencialista. Para atingir tal objetivo, o governador deve neutralizar a prática fiscalizadora da Assembléia Legislativa e sobretudo dos órgãos fiscalizadores - Tribunal de Contas e Ministério Público -, tornando-os aliados do governador, e não fiscalizadores de seus atos.

Mas para implantar o ultra-presidencialismo com todo seu vigor, o governador precisa obter uma ampla e sólida maioria na Assembléia Legislativa, tanto para eliminar sua função de *checks-and-balances*, como para deter um controle amplo do processo decisório.

Tratarei mais detidamente da neutralização dos orgãos fiscalizadores na próxima seção, quando discuto a origem do poder dos governadores. Por ora basta constatar que a grande maioria dos Executivos estaduais tem obtido sucesso na estratégia de neutralizar a

ação fiscalizadora dos TCEs e dos Ministérios Públicos estaduais, garantindo a fácil aprovação das contas dos governadores, o arquivamento dos processos contra o governo estadual, ou pelo menos uma maior morosidade na apuração de fatos que comprometam os principais membros do Executivo. Esta neutralização dos órgãos fiscalizadores ocorre porque os governadores possuem prerrogativas na escolha tanto dos Conselheiros dos TCEs como também dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos que influem politicamente na atividade destes órgãos fiscalizadores do governo estadual.

.O controle dos governadores sobre os TCEs e os Ministérios Públicos desvirtua a função destes órgãos, que deveriam se constituir enquanto *checks and balances* do Poder Executivo. Os atos e o poder do governador, portanto, ficam imunes a qualquer fiscalização institucional.

Mas o mais importante para o governo estadual é ter um controle rígido sobre a Assembléia Legislativa. Primeiro para neutralizar seu poder de fiscalazação. Isto foi conseguido no período em que estudo por quase todos os estados. Em sua grande maioria, as CPIs apuradoras dos atos irregulares do Executivo tiveram um resultado amplamente favorável para o governo estadual, mesmo quando as evidências demonstravam o contrário, como demonstram os casos da CPI da compra de deputados distritais em Brasília e a CPI do Carandiru em São Paulo. Não poderia deixar de citar também o caso da Assembléia Legislativa paraibana, que não retirou a imunidade do governador Ronaldo Cunha Lima para que ele fosse processado em razão de sua tentativa de homicídio contra o antigo governador, Tarcísio Burity, cometida em público, diante de dezenas de pessoas.

Outra forma de conivência das Assembléias Legislativas diante das irregularidades do Executivo é o engavetamento de pareceres do Tribunal de Contas que considerem ilegal algum ato do governo estadual. Este engavetamento é feito pelos deputados situacionistas, que dominam as Comissões das Assembléias. No caso paulista, por exemplo, o deputado situacionista Joel Freire Costa (PMDB), na condição de relator

dos processos mandados pelo TCE, engavetou 56 contratos da Administração Pública estadual condenados pelo Tribunal de Contas[119].

O controle do Legislativo dentro do ultra-presidencialismo estadual brasileiro visa também dar ao Executivos um predomínio quase que total sobre o processo decisório. Em quase todos os casos estudados aqui, o papel do Assembléia Legislativa na tomada de decisões acerca das políticas públicas estaduais tem sido, em grande medida, apenas homologatório. Vejamos o caso do Orçamento, peça fundamental na dinâmica da relação Executivo-Legislativo dentro do presidencialismo.

Com relação ao Orçamento, as Assembléias possuem um papel meramente homologatório. Isto não quer dizer que as emendas dos deputados não sejam aprovadas. a hipótese é que as emendas aprovadas pelos parlamentares estaduais não alteram a lógica dos gastos do Executivo. A negociação entre o Executivo e o Legislativo se dá nas Secretarias estaduais, nas salas e gabinetes do governo estadual, estabelecendo um processo intransparente para a opinião pública. As Comissões de Orçamento e Finanças e o plenário do Legislativo estaduals só referendam as decisões tomadas no Executivo, restando as pequenas oposições estaduais denunciar a legimitidade do processo, usando ao máximo as horas regimentais reservadas aos partidos oposicionistas, quando muito.

A formação de uma maioria governista muito sólida nas Assembléias Legislativas é uma arma fundamental que os governos estaduais têm para controlar o processo decisório. É a **natureza** desta maioria, no entanto, que determina o caráter hipertrofiado do Executivo estadual. São dois os fatores que determinam a natureza desta maioria: as "moedas" utilizadas para obter apoio parlamentar e o grau de participação efetiva dos deputados na determinação das prioridades de governo.

Face à fraqueza das organizações partidárias estaduais enquanto agregadoras de interesses coletivos, resultante da atuação meramente individualista dos deputados[120], a

---

119 Cf. "O Estado de São Paulo", 05/11/ 93.

maioria situacionista é alcançada quase sempre pela via da distribuição de recursos ou cargos do Executivo a cada parlamentar, sem que haja uma base programática para selar o pacto governativo. Além disso, as bancadas situacionistas, hegemônicas nas Assembléias Legislativas, abdicam do poder de fiscalizar e da responsabilidade governativa, apenas homologando as decisões dos governos estaduais.

Constrói-se assim o chamado pacto homologatório[121] entre o Executivo e a assembléia Legislativa, a partir do qual se forma uma maioria situacionista, sustentada por dois elementos interligados: por um lado, a cooptação dos deputados pelo Executivo através da distribuição de recursos clientelísticos; por outro, a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo, a não ser naquela pequeníssima parte que interessa a base local de cada deputado. No pacto homologatório, portanto, o Executivo estadual tem dois trunfos: o controle dos recursos públicos e a fragmentação da base de apoio parlamentar, visto que a bancada situacionista não é constituída a partir de uma organicidade programática, mas em razão do interesse individual dos políticos que a compõem.

Pelo exposto acima, depreende-se que a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancora em uma simples maioria parlamentar; ancora-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não tem capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. O governo estadual, ao contrário, possui uma forte organicidade que torna o Executivo o único Poder que pode conduzir, com total autonomia, as macro-políticas. Desta maneira, o Executivo pode facilmente controlar os parlamentares situacionistas no Legislativo, que trocam a consecução de seus objetivos individuais pela não participação na formulação das diretrizes governamentais. E mais: a maioria

---

120 A ação meramente individualista decorre em grande medida dos incentivos institucionais do sistema político brasileiro descritos por Mainwaring (1993): falta de fidelidade partidária, eleição com lista proporcional aberta, a permissividade quanto a criação de bancadas extra-partidárias e o forte componente personalista presente no presidencialismo brasileiro.

121 O conceito de pacto homologatório encontra-se em COUTO, 1991.

situacionista dispõe-se ainda a permanecer em um silêncio homologatório diante de todo e qualquer ato do governo estadual. Assim sendo, os Executivos estaduais obtém não só a maioria na Assembléia, mas o fim do princípio de independência entre os Poderes, neutralizando qualquer reação do Legislativo às suas políticas. Encontra-se aí o cerne da natureza do ultra-presidencialismo estadual.

No período de 1991 a 1994, este modelo de relação Executivo-Legislativo predominou nos quinze estados estudados, que são os seguintes: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Incluo aqui o Distrito Federal porque, apesar dele não ser uma unidade estadual, ele funciona de forma análoga.

O principal critério para a escolha dos estados estudados foi a importância política-econômica-demográfica. A exceção fica por conta do Estado da Paraíba, cujos dados foram utilizados a fim de analisar se havia um contraste entre as unidades estaduais mais pobres e as mais ricas no que tange à consstrução de maiorias parlamentares nas Assembléias Legislativas - o que, em linhas gerais, não foi percebido.

A composição partidária do universo estudado é bem heterogênea. Dos quinze governadores analisados, a filiação partidária no momento pós-eleitoral é a seguinte: seis (6) são do PMDB, três do PFL (3), três do PDT (3), um do PSDB (1), um (1) do PRS e um (1) do PTR[122].

No momento pós-eleitoral, **nenhum** dos partidos e/ou as coligações que elegeram os governadores destes quinze estados tinha, por si, maioria na Assembléia Legislativa. Isto mostra que há uma grande competição eleitoral entre os partidos, tendo situações em que mais de três partidos e/ou coligações poderiam vencer o pleito de governador.

---

122 O governador Hélio Garcia, de Minas Gerais, foi eleito pelo PRS, mas depois ficou um bom tempo sem partido, para em 1994 entrar no PTB. Já o governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, foi eleito pelo PTR, e depois, comandou a fusão deste partido com o PST, formando o PP, do qual é um dos principais líderes.

Em março de 1994, o quadro havia mudado, mostrando o caráter situacionista das Assembléias Legislativas, como pode ser visualizado pela tabela abaixo[123]:

TABELA V

A Posição dos Deputados em Relação ao Governo				
Unidade da Federação	**Nº de Deputados da Assembléia**	**Situação**	**Oposição**	**Independentes[12]**
Amazonas	24	18(75%)	04(16,7%)	02(8,3%)
Pará	41	30(73%)	11(27%)	
Ceará	46	36(78,3%)	10(21,7%)	
Pernambuco	49	24(49%)	20(41%)	05(10%)
Paraíba	36	25(69,4%)	11(30,6%)	
Bahia	63	40(63,5%)	23(36,5%)	
Goiás	41	34(82,9%)	07(17,1%)	
Distrito Federal	24	14(58,3%)	10(41,7%)	
Espírito Santo	30	23(76,7%)	07(23,3%)	
Minas Gerais	77	68(88,3%)	09(11,7%)	
Rio de Janeiro	70	23(32,8%)	20(28,6%)	27(38,6%)
São Paulo	84	56(66,7%)	28(33,3%)	
Paraná	53	34(64,1%)	08(15,1%)	11(20,8%)
Santa Catarina	40	22(55%)	18(45%)	
Rio Gde. do Sul	55	11(20%)	20(36,4%)	24(43,6%)

123 As categorias situação, oposição e independentes foram formuladas a partir da pesquisa em material de imprensa, em painéis de votação e em entrevistas com vários assessores legislativos, listados a seguir: Gustavo Pedreira Ferraz (Bahia), José Nobre Guimarães (Ceará), Roberto Seabra (Brasília), Vânia Maria de Oliveira (Minas Gerais), Gilva n Piola (Paraná), Laurentino Ferreira (Pará) e Ana Teresa Duarte (Pernambuco). Também auxiliaram a pesquisa os deputados estaduais Luiz Azevedo (PT/SP), Vitor Sapienza (PMDB/SP), Fernando Silveira (PTB/SP), Pedro Dallari (PT/SP), Joel Freire (PMDB/SP), Ivar Pavan (PT/RGS), Sebastião Nunes (PT/AM) e Osmar Magalhães (PT/GO), os ex-deputados estaduais paulistas Getúlio Hanashiro (ex-PSDB, hoje no PPR) e Waldir Trigo (PSDB), além do Vice-Governador do estado de São Paulo, Aloisio Nunes Ferreira Filho (PMDB/SP). Agradeço a colaboração de todos, essencial para a realização deste trabalho

124. Independentes são aqueles deputados que não fazem oposição sistemática ao governo, apoiando o Executivo eventualmente, sem no entanto se definirem como bloco situacionista. Na maior parte dos casos (Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul) os independentes são os "fiéis da balança" dentro do Legislativo, aproveitando desta situação para negociar projetos de seu interesse. Além disso, a posição de independência pode trazer dividendos eleitorais mais positivos do que a pura oposição, pois o deputado independente obtém recursos para as suas bases sem ser reconhecido como situacionista, conciliando as vantagens do oposicionismo ("não sou do governo, portanto nada tenho a ver com seus erros") com os aspectos positivos de estar na situação ("fui eu que consegui esta obra junto ao governo").

Em doze dos quinze estados estudados (ou seja, em 80% da amostra) o Executivo detém a maioria absoluta na Assembléia[125]; ademais, o apoio da bancada situacionista é extremamente seguro. A "regra do situacionismo" que prevalece nas unidades estaduais perpassa por realidades sócio-econômicas tão distintas como aquelas vividas por São Paulo, Paraíba, Goiás, Santa Catarina, Paraná ou Bahia, mostrando que este fenômeno não é circunscrito às regiões economicamente mais atrasadas do país. O estado onde o Executivo tem a maioria mais folgada no Legislativo é Minas Gerais - a bancada situacionista detém 88,3% dos votos -, segunda maior economia da federação.

Há três exceções à "regra do situacionismo": Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Nestes estados há uma forte tradição oposicionista - em proporções mais fortes do que na maioria dos outros estados -, graças a uma acirrada competição entre as elites locais. Existem de quatro a cinco grupos políticos com capacidade de ganhar o governo ou fazer ferrenha oposição, com um grau de lealdade acima da média do sistema político brasileiro. Em Pernambuco, há três grupos fortes - PFL, PMDB e PSB (leia-se Miguel Arraes) - e um em ascensão - o PT. No Rio Grande do Sul, há quatro partidos bem estruturados e adversários entre si: o PDT, o PMDB, o PT e o PPR. Já no Rio de Janeiro, o PDT, o PMDB, o PSDB, o PT e o PPR dividem bem a preferência do eleitorado e das elites, resultando em uma competição política bem pluralista.

Ainda assim, as exceções demonstram que mesmo nos lugares onde a situação não possui maioria absoluta, o Executivo tem conseguido garantir algum acordo para obter apoios majoritários para aprovação dos projetos de seu interesse. Num dos casos

---

125 Há indícios de que nos outros estados da federação a prevalência do situacionismo se mantenha constante ou até aumente a porcentagem de 80% verificada na amostra estudada aqui. Para efeito comparativo, vejamos o caso americano: em 1989, em 30 estados o Executivo e o Legislativo eram controlados por partidos diferentes, ou seja, em 60% dos casos o governo estadual não tinha maioria absoluta no Parlamento (BEYLE, 1991). Mesmo considerando que o sistema bipartidário americano facilita as composições negociadas nas tomadas de decisões, sua política estadual tem um grau de *checks and balances* muito superior ao existente nas unidades estaduais brasileiras. Desta forma, pode-se dizer que o presidencialismo americano no nível estadual tende a ser mais equilibrado, com Poderes mais eqüipotentes, enquanto no Brasil prepondera firmemente o "ultra-presidencialismo" nos estados.

desviantes, o Rio de Janeiro, há dois atenuantes frente a inexistência de maioria situacionista: a oposição tem menos deputados do que a situação, e os independentes, a maioria na casa, são praticamente controlados pelo deputado José Nader (sem partido), o qual estabeleceu um pacto com o Governador Leonel Brizola, garantindo-lhe os votos necessários para a aprovação dos projetos.

Cabe aqui um comentário, ainda que longo, sobre a relação entre Executivo e Legislativo no Rio de Janeiro. Eleito pelo PDT em 1990, Nader tentou concorrer à presidência da Assembléia pela situação, porém Brizola lançou outro candidato para o cargo. Mesmo sem o apoio de Brizola e rompendo com ele, Nader concorre e vence a eleição e, posteriormente, em 1993, ganhará novamente. Percebendo que Nader detinha o controle dos independentes na Assembléia, Brizola fará um acordo com ele para aprovar seus projetos. Resta então responder: por que Nader tem o controle dos independentes? Existem três hipóteses:

- a primeira vincula o seu poder a interesses escusos dos deputados, que receberiam "malas pretas" em troca de votos;
- a segunda atribui a influência de Nader ao seu papel de *broker* dentro do Legislativo, visto que ele detém o controle sobre a burocracia da Assembléia carioca, fazendo com que Nader negocie apoios através de cargos no Legislativo, da obtenção de uma tramitação mais fácil para determinados projetos, ou até fornecendo informações legislativas "exclusivas";
- a terceira hipótese parte do pressuposto que os independentes precisavam eleger um presidente na Assembléia que conseguisse intermediar recursos, mas que não fosse do Executivo, porque lhes interessavam manter uma posição crítica com relação ao governo Brizola. Sabendo disso, Nader capitalizou para si esta demanda, pois, mesmo após a briga com o governador, sua origem pedetista lhe tornava mais fácil o acesso aos recursos do Executivo do que para os outros independentes, adversários históricos do governador Leonel Brizola.

A junção das duas últimas hipóteses parece ser a explicação mais plausível acerca da força do deputado José Nader. É importante notar que os independentes e Nader **necessitam** dos recursos públicos estaduais, pois é pouco provável que eles conseguissem sobreviver politicamente atuando como oposição a todo momento, sem se utilizar de verbas estatais ou de meios clientelistas. A conclusão que se chega, portanto, é que o Executivo estadual comandado por Leonel Brizola tem fortes instrumentos para cooptar boa parte dos deputados estaduais, tornando sua situação mais cômoda do que transparecia à primeira vista, a partir dos dados da bancada situacionista mostrados na tabela V.

O embate entre Executivo e Legislativo em Pernambuco também não é tão desfavorável ao governo, já que apesar de não ter maioria absoluta, a bancada situacionista possui mais deputados do que a oposição e os independentes, detendo 49% dos votos. Desta forma, a margem de negociação do Executivo para obter maiorias - mesmo que pontuais - aumenta consideravelmente.

Portanto, o único caso realmente desfavorável ao Executivo é o Rio Grande do Sul, onde o governo não só não tem maioria absoluta na Assembléia como também tem menos deputados do que a oposição e os independentes. Para alcançar a maioria absoluta no Legislativo, o governador Alceu Collares precisaria obter o apoio de mais 17 deputados (30,9% da Assembléia), o que representa um número de votos maior do que a bancada situacionista possui (11 votos, ou seja, apenas 20% da Assembléia)[126].

A explicação do por quê em alguns estados não houve a montagem de uma maioria sólida na Assembléia Legislativa deve ser procurada no **grau de competição política existente em cada estado**, cujos índices são dois: a alternância no poder nas últimas três eleições e se o governo estadual foi conquistado por um partido tradicionalmente desvinculado do *establishment*, como foi o caso do PDT em três estados.

---

126 O governador Alceu Collares foi eleito por uma coligação composta pelo PDT, PSDB e PC do B; o PSDB não tem hoje (março/94) representação na Assembléia Legislativa, enquanto o PC do B tem somente um deputado estadual. Para agravar ainda mais a situação do Executivo estadual gaúcho, o PC do B rompeu com o governo, e a minguada bancada situacionista perdeu mais um voto.

Comecemos pelo segundo índice. Nas eleições estaduais de 1982 a 1990, poucos partidos ganharam a competição ao cargo de governador: o PMDB, o PDS (agora PPR), e o PFL - que é uma "dissidência de circunstância" do PDS - praticamente dominaram sozinhos os pleitos referentes aos Executivos estaduais. Existiu também a vitória de candidatos que concorreram por "legendas de aluguel", mas que na verdade foram sempre ligados aos partidos tradicionais, tendo rompido com estes partidos por mera conveniência eleitoral - vide, por exemplo, o exemplo de Hélio Garcia (PRS) em Minas Gerais. No entanto, os únicos que obtiveram sucesso eleitoral e representaram alguma novidade frente aos partidos tradicionais foram os candidatos do PDT.

Em 1990, o PDT venceu em três estados: Espírito Santo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em dois deles, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, padrões mínimos de governabilidade foram mais difíceis de serem alcançados do que no resto das unidades estaduais. No Espírito Santo, porém, o Executivo obteve uma tranqüila maioria na Assembléia (76,7% dos votos), o que a princípio invalidaria a vinculação entre o êxito eleitoral dos partidos não ligados ao *establishment* e a dificuldade governativa. Observando atentamente o pleito para governador no Espírito Santo em 1990 vemos que lá a situação era bem diferente: o candidato do PDT, Albuíno Azeredo, foi apoiado pelo então governador Max Mauro (sem partido), que havia brigado com o seu partido, o PMDB, e principalmente com o Senador Gerson Camata, o qual apoiou o candidato do PST, José Inácio Ferreira, ex-líder do governo Collor no Senado. Sendo candidato do governador do estado, do qual foi secretário do Planejamento, Albuíno Azeredo conseguiu o apoio de 43 dos 67 prefeitos capixabas (Cf. LAMOUNIER, 1991, p.49)[127], ou seja, de aproximadamente 65% dos prefeitos do estado. Portanto, Albuíno não tinha o caráter oposicionista de Brizola ou Collares.

---

127 Dos 43 prefeitos que apoiaram Albuíno Azeredo, somente 11 eram filiados ao PDT - aproximadamente 26% dos prefeitos que o apoiaram. Cf. LAMOUNIER, 1991, p.49.

Se pertencer a um partido que se afirme enquanto oposição à elite local - ou a importante parcela dela, pelo menos - é um indício de dificuldades futuras ao governador eleito, esta dificuldade será maior ainda se houver uma pluralidade de elites competindo pelo poder, o que pode ser medido pela alternância de partidos no governo nas três últimas eleições, como mostra a tabela abaixo:

TABELA VI

Partidos Vencedores nas Eleições para Governador (1982-90)			
Unidade da Federação	**1982**	**1986**	**1990**
Amazonas	PMDB	PMDB	PMDB
Pará	PMDB	PMDB	PMDB
Ceará	PDS	PMDB	PSDB
Pernambuco	PDS	PMDB	PFL
Paraíba	PDS	PMDB	PMDB
Bahia	PDS	PMDB	PFL
Goiás	PMDB	PMDB	PMDB
Distrito Federal	-	-	PTR
Espírito Santo	PMDB	PMDB	PDT
Minas Gerais	PMDB	PMDB	PRS
Rio de Janeiro	PDT	PMDB	PDT
São Paulo	PMDB	PMDB	PMDB
Paraná	PMDB	PMDB	PMDB
Santa Catarina	PDS	PMDB	PDS
Rio Gde. do Sul	PDS	PMDB	PDT

Nos quinze estados estudados, em apenas três houve um partido vencedor diferente em cada pleito para governador: em Pernambuco (PDS-PMDB-PFL), na Bahia (PDS-PMDB-PFL) e no Rio Grande do Sul (PDS-PMDB-PDT). Nota-se, contudo, que na Bahia e em Pernambuco dois dos diferentes vencedores são o antigo PDS e o PFL, cujas diferenças programáticas são ínfimas. Desta forma, o estado com maior grau de competição

é o Rio Grande do Sul, onde também, comparativamente, ocorre os maiores problemas de governabilidade[128].

Em suma, verifica-se que num único estado existe grau de competição política capaz de derrubar o situacionismo vigente na esfera estadual. Entretanto, isto não significa que o Legislativo gaúcho seja forte o bastante para ter participação decisiva nas políticas governamentais, e nem que o Poder Executivo do Rio Grande do Sul seja fraco. Pois então vejamos: embora o Executivo estadual gaúcho tenha sido o sofreu que mais derrotas parlamentares entre os casos aqui estudados, chegando a se instalar no Legislativo uma CPI incumbida de investigar suspeitas de atos de corrupção no governo estadual - a "CPI da propina" -, o governo de Alceu Collares perdeu pouquíssimas votações na Assembléia Legislativa.

Fica a pergunta no ar: como o Executivo gaúcho conseguiu aprovar quase a totalidade de seus projetos sem ter maioria situacionista no Legislativo? Adotando uma estratégia de conquistar caso a caso o apoio parlamentar através da pressão sobre as bases dos deputados. Exemplo maior desta tática é o estabelecimento de convênios com as prefeituras a fim de construir infra-estrutura para a área social, delegacias e estradas, obras estas que as prefeituras sozinhas não poderiam levar adiante. Por conseguinte, os prefeitos e líderes locais das regiões pressionarão seus representantes parlamentares para aprovarem os projetos do Executivo que prevejam estas obras ou o financiamento delas.

Na verdade, existem condições na esfera estadual que impossibilitam aos deputados ficar contra os anseios dos líderes de suas bases ou não se apresentar enquanto co-autores das obras edificadas em suas regiões pelo governo do estado. Estas condições são, basicamente, duas: a fragilidade das agremiações partidárias, as quais não estabelecem um contato permanente e programático com os eleitores, resultando em um baixo grau de identificação partidária; e a forte dependência financeira dos redutos eleitorais dos

---

128 As eleições de 1994 confirmaram que o Rio Grande do Sul é o estado com maior competição política no país, na medida em que houve a possibilidade de vitória um partido diferente - o PT - dos outros três vencedores dos pleitos estaduais a partir de 1982.

deputados com relação ao governo estadual, o que torna os eleitores destas regiões mais propensos a votar nos parlamentares que trouxerem obras e/ou empregos para os municípios.

Pode ser que em algum estado parte significativa dos deputados fuja da "regra do situacionismo" - e mesmo assim há raras exceções no universo estadual brasileiro -, mas é dificílimo ser oposição pura, estar fora dos parâmetros ditados pelo Executivo, ser totalmente "anti-governista". E aqui cabe a distinção fundamental entre o **"situacionismo"** e o **"governismo"**: o fenômeno do "situacionismo" reúne apenas aqueles que participam formalmente da bancada do governo; já o padrão "governista" de atuação está presente em quase todos os deputados, visto que eles não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos do Executivo.

Refinando melhor a conceituação: o "governismo" é um fenômeno maior que engloba o "situacionismo" e que tem neste uma de sua peças principais - como bem ilustram doze dos quinze estados brasileiros estudados neste trabalho -; no entanto, o "governismo" resiste à inexistência de maioria situacionista no Assembléia, em razão de seu caráter estrutural ancorado em condições que tornam a grande maioria dos deputados dependentes dos recursos e da "proteção" dos Executivos estaduais.

#

Há um fenômeno que marca profundamente o ultra-presidencialismo estadual, que é a existência de dois padrões de competição política nos estados: no momento eleitoral, vigora uma disputa multipartidária; no momento governativo, vigora uma lógica quase tendendo ao unipartidarismo, em que praticamente todos os políticos giram em torno do governo estadual, e a favor do governador, alterando completamente o tradicional adágio político: há governo, sou a favor.

O fenômeno do governismo é, portanto, uma das principais fontes do ultra-presidencialismo estadual brasileiro. Exponho abaixo a fala de Fernando Silveira (PTB/SP), representante típico da classe política na esfera estadual, sintetiza bem o problema do governismo:

"O Executivo tem um poder muito grande de transformação, então nós sofremos muito com isso porque nós temos que estar alinhados ao poder (...) O PTB foi oposição ferrenha ao governo de Franco Montoro, mas isso nos afastou das grandes realizações, inclusive da aprovação de projetos (...) Então, o Poder Executivo, de certa forma, ele impõe uma norma em cima da gente, e nós sofremos esta influência (...)"

Em suma, o deputado estadual e, em grande medida, todo político que tem seu *locus* específico na esfera estadual, seja ele oposição ou situação, deve estar "(...) **alinhado ao poder**" se quiser sobreviver politicamente. Isto porque o Executivo possui "(...) **um grande poder de transformação**", de implementar projetos.

O grande controlador dos recursos estaduais, tão necessários para a sobrevivência política dos deputados, é **o governador de estado**. O chefe do executivo estadual - por razões que desenvolverei adiante - tem um domínio consideravelmente grande sobre a destinação dos recursos clientelísticos, muito maior do que o presidente da República. Assim, numa estrutura permeada pelo "governismo", torna-se fundamental para os deputados a manutenção de um pacto de lealdade com o governador, para adquirir os recursos necessários à reeleição.

Mas quais são os fatores que fortalecem os governadores no âmbito político estadual? As origens da força dos Executivos estaduais serão tratadas na próxima seção.

2-) A origem do poder ultra-presidencial dos governadores

Nesta seção, trato exclusivamente das razões do poder dos governadores intrínsecas à política estadual. Dou como pressuposto, no entanto, que os governadores obtiveram uma condição financeira melhor a partir da Constituição de 1988, o que

potencializará o seu poderio. Ainda, o enfraquecimento político e financeiro do Poder Central facilitará a manutenção do controle da classe política estadual pelos governadores, visto que estes não possuem nenhum "competidor" à altura para disputar a lealdade dos políticos estaduais, como também dos deputados federais.

Os governadores começaram a retomar o seu poder político, após anos de controle das governadorias pelo Poder Central autoritário, quando se inicia a crise de legitimação do regime, com o excelente resultado da oposição na eleição de 1974. A partir daí, o Governo Federal precisará mais e mais do apoio dos governadores arenistas para controlar as bases políticas locais, fontes eleitorais dos deputados federais. Mas foi sobretudo a partir das eleições de 1982, quando houve eleições diretas para os governos estaduais, que os governadores restauraram o seu tradicional poder no sistema político brasileiro, só que reconstruido em formas mais "modernas" de cooptação política.

A literatura sobre a transição brasileira, quando estuda a eleição de 1982 para governador, enfatiza o aspecto "mudancista" deste episódio, isto é, o papel dos governadores na derrubada do regime militar. Este ângulo é fundamental para entender a transição brasileira, tal como mostrei no capítulo anterior; contudo, ele não esgota a interpretação do retorno de eleições diretas para governador. As características de continuidade da elite tradicional e, principalmente, do modo tradicional de se fazer política no nível estadual são importantes fenômenos do pós 82.

É preciso recordar que o PMDB não só ganhou a eleição para governador como também para várias prefeituras. Pegando dois estados chaves, São Paulo e Minas Gerais, vemos o sucesso do PMDB no pleito municipal: em São Paulo, o PMDB ganhou em 308 municípios, mais da metade do total; em Minas Gerais, um dos estados mais conservadores da federação, o então partido oposicionista elegeu 247 prefeitos[129]. Em outros estados nos quais o PMDB teve um bom resultado, aconteceu o mesmo fenômeno.

---

[129] Cf MEDEIROS, 1986: 409 e HAGOPIAN, 1987: 8.

A consequência deste fenômeno foi que o PMDB incorporou a lógica tradicional de fazer política brasileira, talvez por escolha, mas não podemos esquecer a força que esta lógica exerce sobre os atores políticos estaduais. Nas outras eleições da década de 80, os vencedores dos pleitos estaduais, sem exceção, sucumbiram à forma tradicional de fazer política nos estados, mudando, ou melhor, aperfeiçoando os instrumentos políticos de controle.

Para entender o porquê da força da política de cooptação no nível estadual, recorro a uma observação muito sagaz de Maria do Carmo Campello de Souza:

"O sistema partidário brasileiro visivelmente se consolida a partir da montagem de máquinas partidárias alimentadas pela patronagem estatal, como ocorre em tantos outros países no curso de seu desenvolvimento político. Diferentemente dos sistemas europeus e americano, cujas máquinas partidárias tinham como eixos preferenciais as Assembléias, aqui ele se consolida através das esferas executivas municipais e estaduais" (CAMPELLO DE SOUZA, 1988:602-603).

Melhorando um pouco a argumentação de Campello de Souza, pode-se dizer que as máquinas partidárias no Brasil se consolidam mesmo na sua relação com o Executivos estaduais, pois os prefeitos e todas as lideranças locais dependem muito do poder do governador. É o governo estadual - ou os "caciques regionais", quase sempre vinculados à máquina estadual - que organiza a ação dos *brokers* locais e dos cabos eleitorais, ao contrário do caso americano, onde são as máquinas partidárias dos dois grandes partidos, num estreito relacionamento com os chefes políticos do estado (a figura do *boss*), que organizam a estrutura para a conquista e sedimentação dos votos. Nos Estados Unidos, o *locus* de organização política é o Legislativo estadual, arena mais apropriada para a atuação partidária; no Brasil, é no Executivo estadual que se concentra tanto a articulação política para definir a distribuição dos recursos como o recebimento das demandas da sociedade.

Ao meu ver, talvez nem seja certo dizer "máquina partidária" no contexto estadual brasileiro. O que existe é uma verdadeira máquina de fazer política alicerçada no Executivo

estadual. A organização das ações políticas que é fragilmente baseada em partidos, sempre fracos e com tempo de vida curto. Geralmente, grande parte dos políticos mudam de partido de acordo com as mudanças no Executivo estadual. Usando um exemplo paradigmático da realidade estadual no nosso federalismo, basta citar que no Rio de janeiro, na última legislatura estadual, trinta três deputados mudaram de partido - quase a metade de todos os parlamentares -, sendo que oito deles mudaram duas vezes e um trocou três vezes de legenda[130].Neste contexto de fragilidade do sistema partidário, o governador de estado se torna o barão organizador de seu feudo político.

Relaciono abaixo os fatores que facilitam ao Executivo estadual se tornar uma máquina de fazer política, e, por conseguinte, que tornam os governadores barões do feudo estadual:

A-) Os governadores possuem um leque de recursos financeiros, administrativos e políticos que lhes dá instrumentos poderosíssimos para cooptar a classe política estadual. Em termos financeiros, é preciso lembrar que, apesar da Constituição de 1988 ter favorecido as finanças públicas municipais, a grande maioria dos municípios não tem como se auto-sustentar. Segundo dados fornecidos pela presidente do IPEA, Aspásia Camargo, 50% dos municípios mais pobres vivem dos Fundos de Participação, que representam de 50% a 90% dos seus recursos. E diz ainda Aspásia:

"Essa é uma situação grave. Revela que criamos municípios como unidades federativas, mas que boa parte deles não tem condições de ser um ente federativo. Sua base de arrecadação é muito baixa"[131].

O governo estadual é o grande "credor" dos municípios brasileiros, e como tal, cobra algo em troca, que é o apoio político ao governador e aos candidatos do governador aos cargos proporcionais.

---

130 Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, diversos números de 1991 a 1994.
131 Entrevista ao Jornal do Brasil, 10/10/93, p.13.

Um importante instrumento financeiro concentrado nas mãos do governador são os Bancos estaduais, e isto vale não só para os estados ricos, mas todas as unidades estaduais. Como bem observa Pérsio Arida:

"A verdade é que o Banco estadual é um instrumento da política que alavanca o poder dos ogvernadores independentemente da situação do Tesouro Estadual. Nada mais eloquente neste aspecto do que o pleito dos governantes dos Estados recém-constituidos que solicitaram a autorização para abrir bancos estaduais simultaneamente à constituição de seus governos" (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1992: 203).

Os bancos estaduais tornam-se, portanto, fontes sem fundos - muitas vezes no duplo sentido que tem esta frase. Somente em gastos com pessoal, os bancos estaduais brasileiros gastarm no ano passado US$ 7,7 bilhões[132].

Outra fonte de poder importante dos governadores é o grau de arbítrio do Executivo estadual sobre a máquina pública estadual.

Os governadores em exercício nos Executivos estaduais possuem um enorme poder discricionário para alterar regras, normas e pessoas da Administração Pública, muito maior do que o poder do Governo federal. Pois então vejamos: a alteração de regras e normas especificamente estaduais pode ocorrer facilmente, visto que a aprovação de projetos nas Assembléias Legislativas é quase sempre um fato consumado *ex-ante*. O mesmo não se pode dizer das decisões no nível federal, como bem ilustram os fracassados projetos de Diretrizes para Planos de carreiras que passaram pelo Congresso Nacional nos últimos seis anos.

Quanto à adoção de regras mais gerais, a grande maioria dos estados não estabeleceu ainda o Regime Júridico Único (art.39 da Constituição federal) nem a admissão apenas de servidores concursados, normas estas que já estão norteando a Administração Pública federal. Portanto, as estrututuras da Administração Pública estadual são relativamente mais suscetíveis de serem politizadas.

---

132 Folha de São Paulo, 29/05/94, encarte especial: 8.

A consolidação de uma burocracia impessoal e de carreira é uma quimera na esfera estadual. Os grupos que conseguem trilhar uma "carreira" na burocracia o fazem através da constituição de feudos políticos dentro da Administração Pública.

Os cargos do topo do organograma estatal, de importância estratégica tanto para a publicização dos atos da Administração Pública como para gerenciar melhor a máquina estatal, são praticamente todos de confiança. A escolha dos nomes para estes cargos é na maioria das vezes comandada pelo poder unipessoal do governador ou no máximo restrito ao grupo partidário que venceu a eleição[133]. Numa linha totalmente contrária a esta, nos governos estaduais americanos há eleições para mais de 500 cargos (procuradores gerais, secretários de estado, diretores de agências estaduais, etc.) do Executivo, significando que "(...) os governadores têm pouco ou nenhum poder sobre algumas partes do governo" (BEYLE, 1991, p.118).

Mas não é só no topo do organograma estatal que a politização das máquinas públicas estaduais ocorre. No Pará, por exemplo, o governador Jader Barbalho contratou 47.000 servidores públicos temporários, tornando regra o que deveria ser exceção. Em São Paulo, estado mais desenvolvido da federação, as estatais incharam o seus quadros de pessoal com 14.000 empregos temporários, sem concurso público (Folha de São Paulo, 14/03/94).

Em agosto de 1993, no Fórum de secretários estaduais de Administração, chegou-se a conclusão que 500 mil servidores públicos estaduais não são estáveis, e portanto podem ser dispendados. Todavia, isto é quase impossível, dada a natureza política dos

---

133 Na União também há um número excessivo de cargos de confiança; no entanto, como o governo precisa formar uma coalizão governante muito ampla para conseguir apoio no Congresso Nacional (Cf. ABRANCHES, 1989), o presidente não consegue controlar a todos os ocupantes dos cargos de confiança, quiça nem a metade! Já o governador possui um grande controle sobre os cargos comissionados, visto que ele detém um enorme poder diante da sua base de sustentação. Este fato corrobora mais ainda a minha tese acerca da força dos Executivos estaduais.

cargos públicos da máquina estadual. O secretário da Administração da Paraíba, Arthur da Cunha Lima, admitiu que dos 86 mil servidores do estado, 26 mil "não fazem falta"[134].

A politização da Administração Pública estadual é um instrumento fundamental para aumentar o montante de recursos políticos do Executivo, tornando-o mais forte na negociação com o Legislativo e com os líderes políticos regionais.

Mas é por meio da relação clientelista com os prefeitos que o governador constrói a base do seu poder na política estadual. Dada a precariedade financeira da maioria destes municípios, o Executivo estadual os auxiliará através de diferentes formas de convênios, envolvendo a construção de hospitais, escolas, estradas vicinais, etc. A criação de secretarias do interior (como no Espírito Santo), de integração regional (como a subsecretaria existente em São Paulo), ou de assessorias especiais vinculadas ao gabinete do governador são formas administrativas usadas para estruturar a base política do governo estadual com prefeitos, chefes e *brokers* locais, principalmente nos pequenos e médios municípios. A assessoria especial do governo paraense, por exemplo, distribui pessoas de confiança pelo interior do estado a fim de recolher pedidos e demandas dos prefeitos e chefes locais que poderão ser transformadas em obras ou alterar os rumos das políticas públicas vigentes; ademais, esta assessoria especial tem o objetivo claro de vigiar os "passos" dos correligionários do Executivo estadual. Já no caso gaúcho, o órgão vinculado ao gabinete do governador é o CAAC - Conselho de Apoio às Ações Comunitárias -, cuja função é estabelecer convênios com as prefeituras, principalmente na área social, que foi particularmente concentrada no gabinete do governador na gestão de Alceu Collares. A inexistência de maioria situacionista na Assembléia Legislativa faz com que o governador recorra ao CAAC com a intenção de pressionar as bases dos deputados estaduais para que estes apóiem os projetos do Executivo.

Outro importante meio de controlar as lideranças das pequenas localidades é a distribuição de cargos da burocracia estadual, particularmente aqueles que têm um status e

---

134 O Estado de São Paulo, 23/08/ 93, p.A-7.

poder peculiar neste tipo de município: delegado de polícia, diretores regionais de grandes órgãos (como as estatais estaduais), coordenadores regionais da áreas de saúde e educação, diretores de escola, remoção de professores, interventores nas Santas Casas locais. A importância deste ou daquele cargo é muito diferente de estado para estado, em virtude da enorme disparidade de situações sócio-econômicas existentes na federação. Nos estados mais ricos, como São Paulo e Minas Gerais, o maior número de estatais faz com que os cargos destas tenham importância fundamental. Já os cargos da área de educação são essenciais em todos os tipos de estado, mas particularmente nos estados médios e nos mais pobres, em razão até do grau de analfabetismo reinante nestes lugares. Outra posição importante na burocracia estadual é aquela vinculada à "ordem interna" do município, como é o caso do cargo de delegado.[135].

A distribuição destes cargos públicos chaves pelo governo estadual representa uma das melhores formas de agraciar ou punir politicamente determinado político. Os chefes locais que conseguem obter ou indicar nomes para estes cargos adquirem um enorme prestígio regional, aumentando os seus cacifes políticos; já aqueles que traíram o governo ou lhe fazem oposição ferrenha, não têm poder de nomeação . É muito comum, por exemplo, que o governador ofereça um cargo de delegado de primeira ou segunda instância a um correligionário seu que seja inimigo de um prefeito oposicionista e/ou "traidor"[136].

Mas, ao mesmo tempo que ganham prestígio político, estes líderes locais tornam-se "devedores" frente aos secretários estaduais e ao governador, devendo "pagar" suas

---

[135]Deve-se ressalvar, porém, que mesmo a diferenciação sócio-econômica entre os estados é insuficiente; há diversidades dentro do estado de Minas Gerais, por exemplo, que fazem com que vários tipos de cargos tenham um peso importante.

[136] O jornal "O Estado de São Paulo" noticiou que o prefeito de Conde, na Paraíba, Temistócles Ribeiro (PSDB), opositor ao governo estadual, retirou todas as carteiras de uma escola estadual em protesto contra a escolha do novo diretor do colégio, por este ser um aliado político do governador e inimigo político seu. O governador Ronaldo Cunha Lima (PMDB) fez esta indicação para castigar o prfeito oposicionista e agradar o Senador Humberto Lucena, seu aliado político com base eleitoral na região(23/03/94, p.A-14).

dívidas políticas posteriormente, especialmente nos momentos eleitorais. É desta maneira que são selados os pactos de lealdade entre o Executivo estadual e as lideranças locais.

Nos municípios com porte de médio para grande, os Executivos estaduais têm mais dificuldades para cooptar as lideranças políticas por causa da maior independência econômica destes municípios. No entanto, a construção de grandes obras, principalmente as viárias, pode render apoios, ainda que menos estáveis do que aqueles obtidos com os município pequenos e médios. Uma melhor forma de obter apoios mais duradouros nos municípios com porte de médio para grande é a criação de novas Universidades ou a "estadualização" das particulares existentes nestes municípios. Exemplos neste sentido são a criação da Universidade do Norte Fluminense e as "estadualizações" de algumas faculdades no estado de São Paulo.

Em suma, o governador usa de vários instrumentos financeiros, administrativos e políticos para controlar a classe política estadual.

B-) Ao contrário do nível federal, onde há instâncias geográficas (regionais ou estaduais) contrabalançadoras do poder do Executivo Federal, na esfera estadual não existem estruturas político-administrativas intermediárias que equilibrem e agreguem os diversos interesses locais extremamente fragmentados e pulverizados ao longo do espaço estadual. A instância político-geográfica que poderia cumprir esta função é a Região Metropolitana. Contudo, além de agregarem apenas uma pequena parcela dos municípios, elas não têm autonomia financeira nem política para se contraporem aos Executivos estaduais.

A inexistência de uma estrutura intermediária entre os estados e os município incentiva o relacionamento direto entre Executivo e chefes locais diminui o poder dos parlamentares estaduais. Defendo este argumento porque este texto parte da hipótese de que a maioria dos parlamentares, qualquer que seja a sua esfera federativa de representação, elege-se individualmente (usando a estrutura partidária quando necessário) a partir de uma área espacial e não através do voto de determinado grupo de interesse. O enfraquecimento

dos deputados estaduais se dá, portanto, porque eles não têm o "monopólio" da representação espacial nos estados, já que não são os únicos intermediários da população local com o governo estadual, concorrendo com os prefeitos e líderes locais - ao contrário dos vereadores, que têm, de certa forma, uma representação mais "oligopolista" da população.

Dada a distância e a própria magnitude da base eleitoral dos deputados estaduais, o controle sobre os seus distritos depende de uma relação de troca com os líderes da região: em troca do apoio dos chefes locais, os deputados aprovariam projetos na Assembléia de interesse de seu distrito. Esta situação obriga os parlamentares estaduais a serem governistas e se não o forem provavelmente perderão os votos advindos de suas bases, necessários a sua reeleição. Além disso, se os deputados não aprovarem projetos para suas regiões, os líderes locais terão outras formas de obter recursos com o Executivo.

Os Executivos estaduais se aproveitam da grande fragmentação política existente nos estados para barganhar apoios dos deputados estaduais e dos chefes locais, jogando uns contra os outros se preciso for. Se obtiverem o apoio dos parlamentares, a atividade política fica mais fácil, pois os deputados estaduais organizariam as demandas locais para o governo; porém, se os governos estaduais não obtiverem a sustentação parlamentar necessária, poderão pressionar as bases locais em busca de aliados ou até desbancar os deputados renitentes em seus distritos eleitorais, bancando obras e projetos nos quais os parlamentares serão alijados. O caso riograndense, no qual o governador se ancorou nas bases municipais para conseguir a aprovação de seus projetos, mostra que é possível governar mesmo com uma posição desfavorável nas Assembléias Legislativas.

Um pequeno parênteses deve ser aberto aqui: a conclusão tirada acima não implica em dizer que não é preciso buscar o apoio parlamentar para governar nos estados; bases sólidas de sustentação parlamentar facilitam a dinâmica governativa do Executivo estadual, poupando-lhe gastos desnecessários de energia política, e é por isso que todos os governadores lutam para ter maioria no Legislativo. Pode-se dizer que o "situacionismo"

transforma o "governismo" num padrão de atuação política mais planejado e racional ao Executivo, organizando melhor as caóticas demandas fisiológicas advindas dos municípios e dos líderes políticos locais.

Enfim, a inexistência de estruturas intermediárias entre os municípios e o governo estadual elimina a possibilidade de se contrabalançar a hipertrofia do Executivo. É o Executivo estadual a única instituição que tem força, recursos e coerência interna para organizar, sozinho, a agenda da política estadual. Enquanto isso, os deputados da Assembléia Legislativa não tem recursos de poder para controlar nem suas bases eleitorais, imagine então para contrabalançar o poder do Executivo.

C-) A fragilidade política do deputado estadual, tal como descrevi acima, encontra correspondência na fragilidade institucional das Assembléias Legislativas. Os Legislativos estaduais brasileiros praticamente não possuem um corpo técnico próprio, não são informatizadas poucos regimentos internos foram alterados para se ajustar à nova ordem constitucional, enfim, todo o processo legislativo permanece muito parecido com o vigente no regime militar. Assim, além de deputados estaduais fracos, o governador tem pela frente um Legislativo frágil institucionalmente.

D-) No nível estadual, a opinião pública pouco fiscaliza a ação do Poder Executivo estadual. Há, sem dúvida, um pequeno interesse dos cidadãos pelas política estadual. Pesquisa realizada pelo CEDEC/Data-Folha mostrou que apenas 8,5% dos entrevistados se interessavam mais pela política de seu estado do que pela das outras esferas federativas, enquanto 37,7% interessavam-se mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal (apud BALBACHEVSKY, 1992:142).

Há três razões que explicam o desinteresse pela política estadual. Primeiro, os estados possuem um universo pequeno e indefinido de atribuições legislativas e governamentais. Isto ocorre porque a Constituição de 1988 repartiu as tarefas desequilibradamente entre os entes federativos, tal como descreveu Almeida (1991):

"A análise das competências privativas de cada esfera de poder revela uma clara preponderância do poder federal, um certo do fortalecimento do poder municipal e a permanência da situação desconfortável do poder estadual, cujos poderes remanescentes continuaram esvaziados de conteúdo e de significado prático" (ALMEIDA, 1991, p.174).

Os estados ficaram com apenas *uma* competência privativa material: "cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado" (Constituição Federal, artigo 25º, parágrafo 2º) Além desta pífia função, todas as outras competências materiais dos estados são de natureza compartilhada. No entanto, as competências comuns não são regidas por uma hierarquia federativa, o que resulta em uma indefinição das fronteiras nas atividades da União, dos estados e dos municípios, dificultando a responsabilização dos entes federativos pela condução das políticas públicas.

Mas, além da má definição de suas competências materiais, os estados também possuem uma pequena quantidade de competências legislativas próprias. Desta maneira, fica muito difícil para o cidadão saber quais são as reais atribuições do governo estadual.[137]

Outro obstáculo a um maior controle das políticas estaduais refere-se à forma de cobrança do principal tributo estadual, o ICMS. Enquanto os principais impostos cobrados pela União e pelos municípios são diretos - imposto de renda e IPTU -, o ICMS é um tributo indireto, pouco "visível" para a população. Portanto, uma alteração na alíquota do ICMS não é sentida pela populacão da mesma forma do que um aumento do IPTU, por exemplo.

Por fim, o pequeno controle sofrido pelos governos estaduais tem a ver com a relação que têm os governadores e os principais "caciques regionais" com os meios de

---

137 Em entrevista concedida em marco deste ano, um deputado estadual paulista situacionista disse que "as matérias legislativas mais importantes que são aprovadas na Assembléia Legislativa referem-se à auto-organizacão administrativa do estado, principalmente projetos de lei que envolvam mudanca nos rendimentos dos funcionários públicos".

comunicação. A maior parte da imprensa regional brasileira, mesmo aquela não vinculada diretamente aos governadores, depende das verbas publicitárias dos governos estaduais

E-) Os governadores vêm conseguido neutralizar os orgãos de fiscalização institucional do Executivo, que são os Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Ministério Público.

Os governadores têm grande influência no processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador Geral do Ministério Público. No caso dos Tribunais de Contas, os Conselheiros são escolhidos em parte pelo governador, em parte pela Assembléia. Contudo, como os Executivos estaduais dominam amplamente as Assembléias Legislativas - como mostrarei mais adiante -, na prática os governadores escolhem todos os membros dos TCEs. Os governadores escolhem quase sempre correligionários para analisar suas contas, transformando os Tribunais de Contas em lugar "onde se arquivam os amigos", como já os definia Getúlio Vargas[138].O resultado deste processo de escolha é que no Amazonas, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, no Rio de Janeiro, enfim, em vários estados o TCE é partidarizado, controlado pelo Executivo[139]. No caso de São Paulo chegou-se ao extremo da partidarização do Tribunal de Contas que foi dividido entre "quercistas" e "fleurysistas", criando um feudo peemedebista no orgão, com o objetivo de dificultar uma futura apuração das contas dos dois ex-governadores por outro partido que conquiste o Palácio dos Bandeirantes.

A recente indicação de Renato Martins Costa, amigo de Fleury, ao TCE paulista para o lugar de Antonio Carlos Mesquita, é uma grande prova de meu argumento, pois o Conselheiro que está deixando o Tribunal não só foi indicado pelo ex-governador Orestes

---

138 AZEVEDO & REIS, 1994, p.7.

139 Houve um grande *lobby* das bancadas dos governadores na Constituinte para que a escolha do TCE continuasse politizada, pois somente seriam escolhidos para estes cargos os correligionários mais fiéis do governador, por causa da estrutura oligarquizada reinante na esfera estadual, tal como a venho descrevendo até agora. A criação de Tribunais de Contas compostos por técnicos poderia ser uma forma de quebrar a lógica da política estadual, o que não interessa a elite governante local, ávida por manter a estratégia vitóriosa do "governismo". Este fato nos foi narrado pelo deputado estadual Pedro Dallari (PT/SP), que foi assessor parlamentar na Constituinte, em Seminário realizado no dia 20/09/93, no CEDEC.

Quércia, como o motivo de sua precoce aposentadoria é a campanha presidencial de seu padrinho político, na qual Antonio Carlos Mesquita será um fiel escudeiro ("O Estado de São Paulo", 12/04/94, p.A-6).

O TCE, que deveria ser um órgão auxíliar do Legislativo na fiscalização do Executivo, teve sua função de controle neutralizada na maioria dos estados brasileiros. E mais: em alguns estados o TCE transformou-se em importante instrumento de controle dos prefeitos que saiam da linha política adotada pelo governador. Assim, se um prefeito não compactua com o Executivo estadual, suas contas serão consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas, podendo este prefeito tornar-se inelegível se a Câmara votar a favor do parecer do Tribunal.

Os TCEs estão sendo usados atualmente para abrigar correligionários do governador ou de seus companheiros de partido e/ou da coalizão de governo. Em Alagoas, há 4.200 funcionários para oito Conselheiros. O número de funcionários do TCE alagoano é duas vezes maior que o do Tribunal de Contas para fiscalazar todo o Brasil (Jornal do Brasil, 11/04/94, p.4). Já no Amazonas, a porcentagem de recursos do Orçamento de 1994 vinculado aos gastos do TCE é superior ao previsto para a secretaria de Agricultura![140]

Com relação ao Ministério Público, o governador tem o poder de nomear o Procurador-Geral - que é o cargo que comanda os processos contra a Administração Pública -, através de uma lista tríplice elaborada por integrantes de carreira, não sendo legalmente necessário que seja eleito o mais votado. Não é necessário também que o nome escolhido seja aprovado pelo Legislativo, ao contrário do nível federal, onde a aprovação do Procurador-Geral da República precisa ser referendada pela maioria absoluta dos senadores. Com isso, os governadores procuram, em primeiro lugar, infiltrar-se na disputa interna do Ministério Público, apoiando (ou "criando") um candidato ligado ao Governo

---

[140] O Amazonas é o caso de maior politização dos Tribunais de Contas na federação brasileira. Além do TCE, controlado pelo governador Gilberto Mestrinho, há também o TCM (Tribunal de Contas dos Municípios), controlado pelo prefeito de Manaus, Amazonino Mendes. O governador e o prefeito brigam para ver quem pode politizar mais seu "próprio" Tribunal (sic), distribuindo cargos a torto e a direito.

estadual; depois aprovam o candidato vinculado politicamente ao Executivo, obtendo um "aliado" dentro do Poder Judiciário (ABRUCIO, 1994, p.36)

Qual o motivo que faz com que os orgãos de controle do Executivo estadual se transformem em orgãos de proteção? Fontes dá uma resposta bem satisfatória:

"No caso do Ministério Público e Tribunal de Contas, (...) parece ter se tornado desdobramento natural da carreira controlador e controlado passarem de um lado para o outro como se fosse razoável uma autoridade partcipar de um governo num dia e no outro julgar se este mesmo governo agiu com correção. Está na lei: são os prefeitos, governadores e o presidente da República que escolhem quem irá julgar as contas de suas administrações. **Não por acaso escolhem amigos ou colaboradores**" (FONTES, 1994 - grifo meu).

Em suma, a situação dos TCEs e do Ministério Público me fez repensar a frase chave do modo oligárquico de se fazer política no Brasil: "Aos amigos o controle da lei, aos inimigos a lei".

3-) O ultra-presidencialismo em São Paulo

Estudo aqui caso do Estado de São Paulo para analisar um caso empírico de ultra-presidencialismo[141]. Escolho São Paulo exatamente para mostrar o quanto grassa pelos estados brasileiros o fenômeno do ultra-presidencialismo, não levando em conta a situação sócio-econômica. Como tentarei provar, a questão do ultra-presidencialismo é mais um problema de modernização institucional do que modernização das estruturas sociais.

A-) História do governo peemedebista em São Paulo e as eleições de 1990

As eleições de 1982 trazem ao governo o PMDB, partido de oposição ao regime militar. Após uma eleição com forte conteúdo plebiscitário (oposição x regime), é eleito o

---

[141] Para a confecção desta seção, tomei por base meu trabalho empírico na Assembléia desde de 1990. Além disso, os artigos de FERREIRA COSTA & OLIVEIRA, 1994, de ABREU, 1993 e de AZEVEDO & REIS foram essenciais para a realização deste trabalho.

governador Franco Montoro, que tentou imprimir uma nova marca à prática administrativa e estabelecer articulações com outros governadores para efetuar a transição democrática. Acima de tudo, Montoro deu uma feição nacional ao seu mandato.

Contudo, a própria eleição de 1982 dava indícios que não só dos centros urbanos vivia o PMDB. Ao contrário, a vitória em várias prefeituras mostrava que o PMDB crescia no interior paulista. Este crescimento político do PMDB no interior tinha um grande artífice: Orestes Quércia. Foi ele quem construiu a estrutura partidária emedebista interiorana na década de 70. Para se ter uma idéia, nas eleições municipais de 1972, o MDB concorreu em apenas 170 dos 572 municípios paulistas e elegeu 58 prefeitos contra 487 da ARENA. Em dois anos o quadro muda radicalmente, graças ao trabalho de "formiga" de Orestes Quércia, passando o partido a contar com diretórios organizados em 390 municípios. Em 1974, Orestes Quércia obtinha uma vitória estrondosa para o Senado, em boa medida por causa do crescimento do MDB no interior. Já em 1976, o partido consolida o seu crescimento no interior do estado, conquistando 101 prefeituras e dobrando o número de vereadores eleitos de 808 para 1.666 (CAPISTRANO & CITADINI, 1982).

Mas Ouércia, como vice-governador de Montoro, aproveitou seu cargo para consolidar sua força no interior. Ademais, Franco Montoro descuidou-se dos diretórios municiopais do partido, logo conquistados por Orestes Quércia. Assim, Quércia ganhou o direito de ser o candidato do partido, e apostou todas as suas fichas no interior, que lhe possibilitou a vitória eleitoral. Na eleição de 1986, ocorreu o fenômeno intitulado de "interiorazação do PMDB" (SADEK, 1989), que na verdade era a consolidação de um processo que já estava ocorrendo.

Em seu mandato, Orestes Quércia continuou dando ênfase à política do interior, agindo para construira uma estrutura política para tornar-se imbatível fora dos limites da capital e grande São Paulo. Utilizou ao máximo a estrutura da máquina pública estadual para cooptar grande parte da classe política do estado, sobretudo a interiorana. Embora

Montoro tenha sido o primeiro governador do ciclo peemedebista, Quércia foi o primeiro a usar do cargo para exercer poderes ultra-presidenciais.

O governador Quércia escolheu a dedo seu sucessor, um ex-auxiliar que não tinha história política pregressa. Para esta campanha, Orestes Quércia mobilizou toda a máquina administrativa no interior, além de ter priorizado na montagem da chapa proporcional candidatos ligados à malha institucional, principalmente ex-prefeitos do interior (cf. ABREU, 1994). Ademais, o PMDB tinha estabelecido uma aliança com três partidos com maior força eleitoral no interior - PFL, PL e PSD -, mas apenas para o pleito majoritário. Em resumo, a estratégia quercista privilegiava a campanha no interior, o uso da máquina política e o lançamento de candidatos proporcionais vinculados à malha institucional.

A votação de Fleury e dos deputados peemedebistas provam que o plano eleitoral de Quércia deu certo.Os resultados do pleito para governador confirmam a hipótese da interiorização do PMDB:

TABELA VII

Votação Governador 1990 1º turno						
PARTIDO	**ESTADO**	**(%)**	**INTERIOR**	**(%)**	**CAPITAL**	**(%)**
PDS (coligação)	5.872.252	34,28	2.794.227	32,63	2.108.117	37,87
PMDB	3.803.077	22,20	2.308.713	26,96	920.822	16,54
PSDB	2.050.573	11,97	727.901	8,5	992.452	17,83
PT (coligação)	1.636.058	9,55	649.053	7,58	544.241	9,78
Restante	3.768.930	22,00	2.082.365	24,32	1.001.675	17,99
Comparecimento	17.130.890	100,00	8.562.259	100,00	5.567.307	100,00

Fonte: ABREU, 1993: 2.

Os dados da eleição do primeiro turno de 1990 mostram claramente a penetração maior da candidato peemedebista no eleitorado do interior. Esta tendência permanecerá no

segundo turno e será, junto com os votos do eleitorado petista, o principal fator na eleição de Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB).

Na eleição proporcional o fenômeno da interiorização se repete. Dos votos para a Assembléia Legislativa conquistados pelo PMDB, 81% vieram do "resto" do estado (interior e Grande São Paulo), enquanto apenas 19% vieram da capital (ABREU, 1994:25). Além disso, dos 19 deputados estaduais eleitos pelo PMDB para a Assembléia Legislativa, 11 tinham base no interior, sendo 7 deles ex-prefeitos, como mostra a tabela abaixo:

TABELA VIII

Deputados estaduais do PMDB eleitos pelo interior

Deputado	**Concentração**	**Ex-Prefeito**
UEBE REZEK	Barretos (ERG)	Barretos
ROBERTO PURINI	Bauru (ERG)	———
MILTON C. MONTI	Botucatu (ERG)/Bauru (ERG)	S. Manuel
ABELARDO CAMARINHA	Marilia (ERG)	Marília
MAURO BRAGATO	Presidente Prudente (R.A.)	———
EDINHO ARAUJO	São José do Rio Preto (R.A.)	S. Fé do Sul
VERGILIO DALLA PRIA	São José do Rio Preto (R.A.)	———
JAIME GIMENEZ	Araraquara (ERG)	Matão
LOBBE NETO	São Carlos (ERG)	S. Carlos
TONICO RAMOS	Campinas (R.A.)	———
OSVALDO JUSTO	Santos (ERG)	Santos

Fonte: ABREU, 1993: 29.

Há outra característica importante da bancada peemedebista na Assembléia além da interiorização do voto. É a vinculação de seus deputados com a máquina pública estadual ou com as administrações municipais, ou seja, a vinculação com o aparato estatal. Podemos ver isso através dos dados coletados por Alexandre Pelegi de Abreu, que estabelece a seguinte classficação dos deputados estaduais paulistas:

1- Oriundos de máquinas locais;

2- Oriundos de máquinas administrativas estaduais;

3- Oriundos de participação pública em organismos institucionais da sociedade civil, tais como igrejas evangélicas, cooperativas agrícolas, etc.

A partir desta classificação, dividem-se assim os deputados estaduais do PMDB:

TABELA IX

Deputados Estaduais do PMDB	
GRUPO	**DEPUTADO**
1	Jaime Gimenez
1	Uebe Rezek
3	Roberto Purini
1	Milton C. Monti
3	Tonico Ramos
1	A. Camarinha
3	Mauro Bragato
1	Roseli Thomeu
1	Rubens Furlan
2	João Leiva
3	Carlos Apolinário
2	Rosmary Correa
3	Adilson M.Alves
3	Joel Freire
2	Arnaldo Jardim
1	Osvaldo Justo
1	Lobbe Neto
1	Edinho Araujo
2	Vergílio D.Pria

Fonte: ABREU, 1993:10

O que a tabela mostra com a clareza é o predomínio de deputados (12 dos 19) oriundos do Poder Público estadual e municipal. Mas é preciso lembrar que o Poder municipal tem uma extrema dependência da máquina públca estadual, o que indica a força

eleitoral do Executivo estadual. Concluindo, a própria formação da bancada estadual peemedebista ajuda a explicar o ultra-presidencialimo estadual.

B) Formação de governo, processo decisório e controle institucional no governo Fleury

A eleição de Luiz Antonio Fleury Filho para governador se dera em uma disputa de segundo turno muito concorrida, quando o candidato peemedebista ganhara por uma pequena margem de votos. Contribuiu, e muito, para a sua vitória o apoio dos militantes petistas. Contudo, a formação do governo levará em conta a conquista de deputados que possam fortalecer ainda mais o governador no controle das bases eleitorais do interior, e que queram compactuar com a prática clientelista.

Antes de tudo é necessário pontuar que o governo Fleury não tinha de antemão a maioria na Assembléia. Aliás, o PMDB estava, desde 1986, num processo de diminuição de deputados estaduais na Assembléia Legislativa. Ao mesmo tempo, no entanto, aumentava o número de deputados situacionistas. A tabela a seguir mostra a evolução desta tendência desde 1982.

TABELA X

O PMDB, e a maioria governista na Assembléia Legislativa

	Deputados do PMDB	Deputados da Situação
1982	42	46*
1986	37**	48***
1990	19	56****

* O PMDB obteve o apoio de dois deputados do PTB e de dois deputados que sairam do PT (Sérgio Santos e Marco Aurélio)
** O PMDB perdeu nove deputados em 1988, que deram origem ao PSDB.
*** O PMDB obteve o apoio num primeiro momento apenas de dois deputados do PFL e, com a criação do PSDB, o PTB também entrou na bancada governista.
**** Incluindo o PFL, PL, PTB, PSD e PST.

Vê-se que, embora o PMDB eleja menos deputados a cada eleição, a maioria situacionista cresce a cada governo. A explicação para este fenômeno é uma via de mão

dupla: do lado dos governadores peemedebistas, a necessidade de conquistar mais e mais deputados para manter a força política do Executivo, sobretudo no interior; do lado dos deputados, eles precisam dos recursos públicos estaduais para se reeleger, e portanto a cada vitória do PMDB diminuia o número de deputados arredios quanto ao apoio ao governo estadual.

A base parlamentar do governo Fleury será formada, portanto, mediante o pacto homologatório, isto é, os deputados oferecem um apoio seguro ao governador em troca de verbas e cargos públicos.

A distribuição de cargos públicos será uma das principais moedas na formação do governo. Serão oferecidos aos deputados individualmente cargos em estatais, Secretárias de estado, e cargos estratégicos no segundo escalão. Um bom exemplo desta forma de cooptação é o apoio dado pelo PTB e PFL no início do governo Fleury. O PTB, por exemplo, recebeu a Secretária da Agricultura e orgãos similares que exercem atividade no setor agrícola e de abastecimento (CEAGESP, por exemplo); já o PFL ganhou a Secretaria de esportes e turismo. Um ex-deputado do PSDB, Getulio Hanshiro, descreve assim o objetivo da distribuição de cargos:

"Como é o governo consegue apoio parlamentar?... Aqui ocorre o qu eu chamo de "feudalização" (...) quer dizer você tem a formação de cartórios (...) praticamente toda a Administração estadual foi dividida com os parlamentares que dão apoio ao governo"[142].

Outra forma de montar o governo é aumentar a penetração do governo estadual no interior, como falei anteriormente. Basta notar que a bancada situacionista é formada por 47% de deputados do interior e da grande São Paulo, enquanto a bancada oposicionista possui apenas 14% de seus deputados no interior paulista (FERREIRA COSTA & OLIVEIRA,1994: 8).

Após a cooptação dos deputados estaduais, o Executivo se torna um poder quase incontrastável frente à Assembléia Legislativa. O importante é notar ainda que a cooptação

142 Entrevista realizada no CEDEC em 03/04/92.

destes deputados é facilitada pela atuação meramente individual da grande maioria dos deputados. Recorrendo novamente a Getúlio Hanashiro:

"O Legislativo é utilizado como instrumento através dos parlamentares, não através do Parlamento (...) como é o deputado que indica, ou indicou (pessoas para cargos no governo) essa pressão sobre ele e não sobre a instituição"[143].

Uma boa amostra do individualismo dos deputados encontra-se na constante troca partidária estabelecida na Assembléia Legislativa, tal qual mostro a seguir:

TABELA XI

Variação da Composição da Assembléia Legislativa Paulista

Partidos	Março de 91	Novembro de 91	Junho de 92	Fevereiro de 94
PMDB	19	22	22	26
PT	14	14	13	13
PDS	11	6	6	5(PPR)
PTB	11	10	14	13
PSDB	9	6	6	6
PFL	8	13	12	1
PDT	3	3	0	1
PRN	2	1	0	0
PST	2	7	0	0
PSD	0	0	8	5
PL	2	0	0	11
PDC	1	0	0	0
PSB	1	1	1	0
PC doB	1	1	2	2
PRP	0	0	0	1
TOTAL				**84 deputados**

* Composição original da Assembléia no início da atual legislatura.

Fonte: COSTA E OLIVEIRA, 1994: 5.

A extrema individualização dos deputados só favorece aos governadores, pois, como mostrei anteriormente, o Poder Executivo estadual tem um poder muito grande sobre as bases individuais dos parlamentares. Estes precisam de, qualquer jeito, dos recursos do estado e por isso aceitam o comando do governador.

---

143 Idem.

O poder do governo estadual é tão grande que, apesar do individualismo também presente nos deputados estaduais, pouquíssimas são as emendas apresentadas e menos ainda são aprovadas. A tabela abaixo mostra um painel geral sobre a participação dos parlamentares na questão Orçamentária até 1994.

TABELA XII

Alterações da Assembléia às propostas do Executivo			
ORÇAMENTO PARA O EXERCÍCIO	**NÚMERO DE EMENDAS**		**VOLUME DE RECURSOS**
	apres.	incorp.	alterado/total
1991	58	24	0,2%
1992	347	66	0,3%
1993	506	169	0,8%
1994	806	144	1,0%

Fonte: COSTA E OLIVEIRA, 1994

Constata-se, portanto, que os deputados estaduais paulistas nada pesam na elaboração orçamentário. Preferem gastar seu tempo barganhando cargos e verbas para sua região diretamente no Executivo, e, no fundo, concordam com a definição de "como deve ser" o processo orçamentário no nível estadual dada pelo fiel escudeiro de Fleury na Assembléia Legislativa, Joel Freire:

"Com relação ao orçamento, se você mudar muito, acaba tirando do governo a oportunidade de administrar, quer dizer, quem quer fazer o orçamento precisa ganhar a eleição, precisa ser governador" (OLIVEIRA, 1992: 14).

O governo Fleury não só dominou amplamente o processo de governo; também neutralizou qualquer fiscalização mais profunda sobre seu governo, basicamente de duas maneiras: de um lado, controlando as CPIs contra seu governo instaladas na Assembléia. O caso da CPI do Carandiru é o exemplo mais acabado deste modelo. Por outro lado, Fleury dominou amplamente os orgãos fiscalizadores, TCE e Ministério Público, tal como já tinha feito Quércia.

CONCLUSÃO

Depois de descrever o funcionamento e as origens do ultra-presidencialismo estadual, vale a pena resumir suas principais características:

1) O governador possui total controle sobre o Legislativo, aprovando, e com certa facilidade, os principais projetos de lei que lhe interessam;

2) O governador reina com pouquíssima fiscalização institucional e da opinião pública;

3) O governador controla boa parte das prefeituras e dos políticos locais, sofrendo pouca oposição das lideranças municipais;

4) O governador, enfim, tem contra si apenas uma pequena parcela dos partidos na Assembléia Legislativa - quase sempre do PT e de outros pequenos partidos de esquerda -, tendo a esmagadora maioria dos partidos o apoiando.

A descrição do ultra-presidencialismo estadual brasileiro mostra o quanto rompemos com o modelo imaginado por Madison, idealizador do modelo presidencialista inspirador de nosso sistema de governo. Para Madison, o princípio dos *checks and balances* é a pedra angular do presidencialismo, dando-lhe as feições republicanas e democráticas. Nos estados brasileiros, a ausência de *checks and balances* torna o jogo político oligárquico e instransparente.

Há várias conseqüências políticas deste tipo de sistema político. Com relação às políticas públicas, elas são produzidas sem o devido controle do Legislativo e da sociedade. Os Orçamentos são peças fictícias, que não sinalizam quais as prioridades do governo estadual pois poderão ser mudadas radicalmente. Em São Paulo, estado com uma opinião pública atuante e com partidos fortemente estruturados, o Executivo vem obtendo, nos últimos quatros anos, uma margem de suplementação orçamentária equivalente a 15% do total do Orçamento, dando extrema maleabilidade ao governador para usar os recursos públicos.

O ultra-presidencialismo estadual também terá efeitos no nível federal. Os governadores contrapõem seu poder ao do presidente, pois eles têm um grande poder sobre as bancadas estaduais, aumentando a dificuldade governativa no plano federal, já agravada pela fragmentacão partidária no Congresso Nacional. Toda vez que o presidente precisa aprovar um conjunto de importantes reformas, chama os governadores para reuniões onde estes são tratados como verdadeiros barões, e lhes é oferecido anistias de dívidas, promessas de grandes obras federais, etc. A troca de sorrisos e promessas, no entanto, não traz resultados práticos para o Governo Federal, enquanto os governos estaduais sempre acabam levando alguma coisa[144]

Mas a mais perversa conseqüência do ultra-presidencialismo atinge os alicerces do sistema político. **Não há uma ordem republicana na esfera estadual,** e isto tem uma série de consequências: aumento do clientelismo, das negociações políticas intransparentes, da prática de cooptação, do patrimonialismo e da falta de controle do Poder Público. Como bem definiu Guillermo O'Donnell:

"A dimensão republicana é indispensável para a efetia garantia dos direitos da democracia política: sem ela esses direitos podem deixar de existir de fato, porém estarão constantemente ameaçados por um poder não-republicano: isto é, por um poder que não se concebe a si mesmo como sujeito à lei" (O'DONNELL, 1988: 65).

Este poder que não concebe a si mesmo como sujeito à lei tem sido o governador. Sem o fim do baronato, a política estadual não será jamais republicana.

144 Na tentativa de aprovar o seu "Emendão", o presidente Collor convocou uma célebre reunião com todos os governadores de estado. Resultado: o "Emendão" não foi aprovado e os governadores fizeram um acordo de roalgem de dívidas que os maiores devedores estaduais não cumpriu. O governador do estado do Rio de janeiro, Leonel Brizola, conseguiu ainda recursos federais para acabar a Linha Vermelha.

CAPÍTULO V

O VETO DOS BARÕES: O PODER DOS GOVERNADORES NO PLANO POLÍTICO NACIONAL

Este capítulo aborda a atuação dos governadores no plano político nacional no período posterior à Constituição de 1988 e mais especificamente no quadriênio 1991-94. É importante justificar aqui o porquê da escolha deste período. Das eleições de 1982, passando pelo processo de transição, até chegar ao fim dos trabalhos constituintes, os governadores exerceram o que pode ser chamado de fase positiva de atuação, sem querer dar a esta periodização um caráter valorativo, mas sim qualificando-a como positiva exatamente porque os governadores conseguiram acomodar seus interesses em torno de uma nova ordem política e federativa, corporificada na Constituição de 1988, e a qual eu denominei de federalismo estadualista. Após a criação do federalismo estadualista, favorecedor dos interesses estaduais, os governadores praticamente só atuaram em conjunto de forma defensiva, a fim de garantir o *status quo*adquirido. Ou então, quando atuaram em conjunto, colaborando com a União - típico caso dos estados nordestinos -, procuraram obter algumas compensações, ligadas à obtenção de algum privilégio dentro da federação. Mesmo neste último tipo de atuação dos governadores, permanece ainda assim uma lógica de veto à qualquer mudança substantiva na estrutura federativa.

Estudo o poder dos governadores, portanto, no contexto do federalismo estadualista. Além disso, terei como ângulo privilegiado de análise a relação entre os governadores e o Executivo Federal, muitas vezes personificada no embate dos governadores com o presidente da República. A partir da análise desta relação, poderei compreender melhor o significado do poder dos governadores no plano político nacional.

O capítulo é dividido em três partes: primeiro investigo as razões do poder dos governadores no plano nacional; posteriormente descrevo de que forma os governadores atuam e em que tipo de assunto; finalmente, analiso a influência dos governadores no

quadriênio 1991-94, especialmente o seu poder de veto diante das tentativas de alteração da atual distribuição de recursos na federação.

1-) As origens do poder dos governadores na política nacional

Os governadores são fortes no plano nacional basicamente porque controlam grande parte dos deputados federais e senadores[145] de seus respectivos estados. O poder dos chefes dos Executivos estaduais também se manifesta de outras maneiras, como por exemplo no CONFAZ (Conselho de Política Fazendária), importante orgão decisor das políticas de incentivos fiscais do ICMS, ou através da pressão dos fóruns dos secretários estaduais sobre os Ministérios, e ainda, no caso dos estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos orgãos federais de desenvolvimento regional - tais como a SUDAM e a SUDENE. Embora estas outras formas de manifestação do poder dos governadores sejam importantes, a principal fonte de poder é, sem sombra de dúvida, o controle sobre os parlamentares federais de seus estados, que formam as chamadas "bancadas dos governadores".

A grande pergunta, portanto, é como os governadores obtém o controle dos parlamentares federais. Há quatro motivos que explicam o poder dos governadores no Congresso Nacional:

A) Apesar do cargo de deputado federal ser de atuação nacional, a sobrevivência política dos parlamentares depende de sua performance local. Isto porque os deputados federais são eleitos pela circunscrição eleitoral estadual e não por uma lista partidária

---

145 Tratarei, ao longo do texto, basicamente do poder dos governadores sobre os deputados federais, porque os chefes dos Executivos estaduais exercem uma influência menor sobre os senadores. Duas razões explicam esse fato: primeiro, os senadores se elegem num pleito majoritário, em que os votos dos grandes centros é fundamental, e portanto são menos dependentes do controle que os governadores exercem sobre as bases locais, quase sempre interioranas; além disso, os senadores são eleitos por um período de oito anos, o que lhes dá maior independência frente aos governadores. Mesmo assim, muitos senadores, principalmente quando eleitos em "dobradinha" com o governador, agem exatamente de acordo com o comando do Executivo estadual.

nacional[146]. Além disso, a maioria dos deputados é eleita por um pequeno número de municípios contíguos, que se tornam distritos eleitorais informais (cf. AMES, 1993). Portanto, para se reeleger, os deputados precisam atender as demandas de suas bases locais. É dentro desta dinâmica política que os governadores ganham poder, pois eles possuem mecanismos para otimizar a performance dos deputados federais em suas bases locais, que em troca votam no Congresso Nacional segundo os interesses do Executivo estadual.

Os mecanismos à disposição dos governadores para otimizar a performance eleitoral dos deputados federais são os seguintes:

• Distribuição de empregos públicos estaduais para os apadrinhados locais dos deputados federais. Desta maneira, os deputados federais ganham importantíssimos cabos eleitorais;

• Distribuição de verbas e/ou construção de obras públicas nas bases locais dos deputados federais, que passam a ser vistos como os políticos que trouxeram as benfeitorias à região;

• A proximidade espacial dos governos estaduais das bases eleitorais locais facilita a fiscalização do uso dos recursos obtidos pelos deputados federais em Brasília. A extrema crise em que se encontra a máquina pública federal vem tornando esta tarefa cada vez mais importante[147].

• Os governadores controlam - como mostrei no capítulo anterior - grande parcela dos deputados estaduais e prefeitos, que são cabos eleitorais fundamentais para a eleição dos deputados federais. Os deputados federais precisam destes cabos eleitorais para manter a força em seu "distrito informal". Ademais, o governador de estado ameaça àqueles que não querem seguir suas ordens no Congresso Nacional com a possibilidade de criar novos

---

146 Como afirma o ex-deputado federal Nelson Jobim, "no Brasil, as eleições nacionais são regionais, com exceção da disputa presidencial". Entrevista realizada no dia 03/11/ 94.

147 Vários deputados federais me confidenciaram em Brasília que pedem auxílio à Administração Pública estadual para saber se "suas" verbas chegaram ao destino correto.

candidatos à Câmara Federal, com o auxílio dos deputados estaduais, prefeitos e chefes locais subordinados politicamente ao Executivo estadual.

Em suma, o governador atua em dois momentos distintos junto aos deputados federais: primeiro, no momento da eleição, quando os deputados - ou pelo menos um bom número deles - realizam uma campanha individual, precisando de uma estrutura logística e financeira que na grande maioria das vezes o partido não pode oferecer, e assim sendo, os candidatos à Câmara Federal pedem o auxílio ao governador, o qual lhes oferece a estrutura da máquina estadual; o segundo momento é o pós-eleitoral, quando os deputados federais precisam que o governador os auxilie no controle das bases locais. Na verdade, os governadores possuem um controle milimétrico sobre as bases locais, sobretudo daquelas que estão fora dos centros urbanos, dado o controle que os chefes dos Executivos estaduais exercem sobre as principais lideranças locais, prefeitos e deputados estaduais.

Nestes dois momentos, nem os partidos e nem o Executivo Federal podem competir com o poder dos governadores de estado. Os partidos por causa de sua fraqueza institucional junto à classe política, como mostrarei adiante; o Executivo Federal porque, em primeiro lugar, não possui condições financeiras para tal tarefa, como chegaram a possuir no regime militar, e, em segundo lugar, em razão da dificuldade de controlar os 4.971 municípios brasileiros - ou pelo menos boa parcela deles - quando os 26 estados e mais o Distrito Federal têm autonomia política. No período autoritário, o Governo Federal só conseguiu manter o esquema da patronagem com os municípios enquanto controlava integralmente as governadorias; na medida em que este controle foi se exaurindo, os governadores recuperaram, pouco a pouco, a influência sobre as bases locais.

Mas a importância do governador é maior no momento pós-eleitoral do que no momento eleitoral. Como nota o ex-deputado federal Nelson Jobim:

> "Depois de eleito, o deputado federal necessita ter um grande desempenho regional. Se for do partido do governador, ele poderá atender as demandas de sua região ou da categoria profissional que o elegeu no estado, o que

maximizará seu desempenho junto à base, e portanto o índice de rompimento com o governador é reduzido. Isso se passa até com o deputado da oposição, pois como ele precisa dar uma resposta aos pedidos de sua base local, ele não pode ter uma relação bélica com o governador (...) porque em algum momento ele pode ter problema com um sujeito que foi nomeado para um cargo público em sua região, ou então o governador vai inaugurar uma estrada que passa pela suas bases eleitorais, e ele não pode ser contra esta obra (...) Os deputados federais precisam ter com o governador uma relação no mínimo ambígua, evitando uma posição de oposição aberta, que atrapalharia a reeleição"[148].

Conclui-se da argumentação de Nelson Jobim que os deputados federais vivem uma situação similar a dos deputados estaduais - tal como descrevi no capítulo anterior -, ou seja, no nível estadual há no momento eleitoral uma disputa multipartidária, com grande disputa pelos cargos públicos e rivalidade entre os concorrentes, mas no momento pós-eleitoral quase todos os deputados federais assumem a posição governista com relação ao governador - mesmo não sendo situacionistas -, e um reduzidíssimo número de deputados assumem uma posição de oposição crítica frente ao governo estadual. Esta situação aumenta violentamente o grau de influência do governador sobre a conduta dos parlamentares federais.

B-) A engenharia eleitoral brasileira proporciona mais um ponto favorável ao governador: os parlamentares federais se elegem em uma eleição cujo foco principal é a disputa pelo governo estadual. Desde as eleições de 1982 as eleições parlamentares são "casadas" com o pleito para governador e não com a do presidente da República[149], e portanto como o pleito para o Executivo tem um poder de "puxar" votos para os candidatos proporcionais, eles então procuram se filiar ao candidato a governador, a "locomotiva" da

---

148 Entrevista realizada no dia 03/11/94.

149 Na realidade, este descolamento entre as eleições parlamentares federais e a presidencial já existia no período 45/64, e assim o pleito para governador "(...) estruturava o desenho das demais competições, inclusive as proporcionais" (cf. LAVAREDA, 1991: 118).

eleição[150]. A legislatura que estudo neste trabalho, por exemplo, foi eleita junto com a safra de governadores escolhida em 1990, enquanto o presidente da República tinha sido eleito em 1989, numa eleição "solteira". Desta maneira, o deputado federal tem sua eleição associada intimamente à disputa para governador e não ao pleito presidencial. Os dois, deputado federal e presidente, responderão a expectativas eleitorais diferentes.

A eleição "casada" de governador com os parlamentares federais - deputado e senador - proporciona aquilo que em outro trabalho chamei de **pacto de lealdade** (ABRUCIO, 1994: 20). Como a eleição para governador é a "locomotiva" do pleito proporcional, os deputados federais têm que se atrelar a uma candidatura a governador que lhes proporcione chances de vitória. Este atrelamento é realizado mediante um pacto de lealdade entre o candidato a governador e os deputados federais, selado no momento da campanha eleitoral e que se estenderá pelo mandato de ambos, impondo as seguintes condições as partes contratantes: no momento da eleição o candidato a governador exige dos postulantes à Câmara Federal fidelidade absoluta na sustentação de seu nome, e vice-versa, para que nenhuma das partes se aproveite oportunisticamente do outro[151]; se a aliança eleitoral triunfar, o governador contará com o apoio dos deputados no Congresso e em troca distribuirá recursos públicos estaduais (empregos, verbas e obras), além de monitorar o destino das verbas públicas federais obtidas pelos parlamentares e os "passos" das lideranças locais, dando garantias a cada deputado de que o controle de seu "distrito informal" não está ameaçado.

---

150 A classificação da disputa para governador como "locomotiva da eleição estadual" é feita pelo ex-deputado federal Nelson Jobim. Entrevista realizada no dia 03/11/94.

151 Um exemplo que mostra bem quais são as consequências de uma deslealdade no momento eleitoral encontra-se na eleição paulista de 1986, quando vários peemedebistas concorrentes à Câmara e ao Senado - os futuros pessedebistas - fizeram "jogo duplo", pois não apoiaram decididamente o candidato de seu partido, Orestes Quércia, mas sim, discretamente, o candidato a governador Antonio Ermirio Moraes, do PTB. Entretanto, Quércia venceu, e ele nunca esqueceu esta "traição", e por isso minou o suporte partidário daqueles peemedebistas, além de isolá-los na máquina pública paulista. Este episódio terá um papel importante no futuro racha do partido que resultará no PSDB, visto que o grupo paulista do PSDB - Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, José Serra - será o alicerce do novo partido.

O pacto de lealdade entre o governador e os deputados federais mostra também o quão fracos são os partidos brasileiros enquanto organização que intermedia a relação dos parlamentares com o eleitorado. Tratarei a seguir deste tema.

C-) Os deputados no Congresso nacional organizam sua ações mais pela via regional do que pela via partidária. A principal razão disto é a fraqueza dos partidos em agregar as demandas individuais dos políticos. Isto acontece porque o arcabouço institucional brasileiro incentiva a conduta individualista dos políticos, em detrimento da conduta partidária.

Um primeiro incentivo institucional neste sentido é a eleição proporcional com lista aberta, mecanismo só existente no Brasil e na Finlândia (MAINWARING, 1991: 38). Este mecanismo exerce enorme influência sobre o sistema político brasileiro, tendo como consequência mais importante o estímulo a que os candidatos façam uma campanha individual e não partidária. A este incentivo institucional é acrescentado outro estímulo à conduta não partidária: a inexistência da fidelidade partidária.

Os dois mecanismos institucionais listados acima vigoram num processo eleitoral no qual os deputados se elegem obtendo votos em um "distrito informal" ou através da votação de uma corporação ou grupo religioso. O partido conta muito pouco na campanha dos candidatos. Ao contrário, muitas vezes os partidos dependem mais dos candidatos do que os candidatos dos partidos. Isto porque para aumentar o quociente eleitoral do partido, uma das peças mais importantes é o "puxador" de votos, que é aquele candidato que tem a capacidade individual de obter uma grande soma de votos, capaz, por si só, de aumentar o número de cadeiras a serem preenchidas pelo partido no Legislativo.

Este processo de dependência dos partidos com relação aos candidatos é muito bem descrito por Nelson Jobim:

> "A lista partidária, feita pelos burocratas do partido, leva em conta a realidade eleitoral do estado. Então você vê lá puxador de voto da polícia militar, puxador de voto ligado a algum programa de rádio, puxador de voto vinculado a

alguma religião - principalmente das evangélicas -, puxador de voto que é líder sindical, puxador de voto de determinada região do estado, e nesse caso precisa estudar quais são as regiões mais populosas do estado, em suma, se constrói a lista partidária como um cardápio de puxadores de voto. (...) Isso tudo faz com que o partidos percam sua capacidade de comando, porque ficam dependendo desses produtores de voto individual. (...) O pior é que depois o candidato se dá conta que é ele que produz o voto e não o partido (...) e aí começa a fazer ameaças, diz que vai sair do partido, depois se recompõe e se fortalece no partido. A legenda vira apenas um veículo para estes candidatos individuais"[152].

Neste quadro de extrema individualização de voto, o governador tem mais influência nas estratégias eleitorais dos candidatos do que os partidos, pois as máquinas públicas estaduais oferecem uma gama maior de recursos que potencializa a eleição dos aspirantes a deputado federal[153].

Mas não só no momento eleitoral os partidos têm um baixo controle sobre seus deputados; no Congresso Nacional os deputados também possuem uma enorme autonomia *vis-a-vis* os partidos. Em primeiro lugar, porque a própria legislação eleitoral prescreve que enquanto nas eleições os partidos têm o monopólio legal da representação, no parlamento os políticos detém o controle exclusivo sobre seu mandato. Assim, como observa Olavo Lima Júnior, nas eleições vale o partido; no Parlamento, o político, ou melhor, a figura do parlamentar (cf. LIMA JÚNIOR, 1993). Os parlamentares individualmente aproveitam ainda que não há regras que incentivem a disciplina partidária, formando no Congresso Nacional os chamados blocos transpartidários, que cortam os partidos diagonalmente (SOLA, 1993: 265)[154].

---

152 Entrevista realizada em 03/11/94.

153 Pode-se dizer até que há outras organizações que potencializam mais o voto dos candidatos do que os partidos, tais como os sindicatos, as igrejas evangélicas, corporações militares, etc. Exceção seja feita para o PT, mas mesmo assim muitos de seus candidatos se aproveitam mais do potencial eleitoral de outras organizações - sindicato, igreja católica - do que do próprio partido.

154 Em 1992, o jornal "O Estado de Sao Paulo" mostrava o crescimento da influência das "bancadas informais",que cortam diagonalmente partidos de diferente espectro ideológico. O jornal descreve a

Há ainda outro incentivo para a conduta não partidária dos deputados: a ausência de regras que impeçam os parlamentares de mudar a qualquer momento de partido. No período entre 1991 (início da legislatura) a abril de 1994 foram efetuadas 264 trocas de legenda, o que significou uma média de sete mudanças a cada mês[155]. A tabela abaixo registra estas mudanças, partido a partido.

existência de pelo menos doze "blocos transpartidários", a saber:os parlamentaristas (273 deputados e senadores), a bancada rural (250 deputados),o BEM (bloco da economia moderna-137 deputados),a bancada do nordeste (170 deputados e senadores),a bancada do Banco do Brasil (8 deputados e 3 senadores), a Frente Parlamentar Nacionalista (120 deputados e senadores),a bancada da Amazônia (80 deputados e 20 senadores), os evangélicos (27 deputados), a bancada do "ACM" (no minimo 23 deputados, podendo, em alguns casos, influenciar 80% do PFL e 10% do PMDB), o grupo ligado aos empreiteiros (cujo principal representante é Luis Roberto Ponte, do PMDB-RS), a bancada dos funcionarios públicos (com pelo menos 10 parlamentares) e a bancada da Petrobrás. É importante notar que mesmo que algumas bancadas tenham um numero reduzido, sua influência pode ser grande em razão de, por exemplo, um conhecimento técnico portado por seus membros, como é o caso da bancada dos economistas na hora da votacão do orçamento [ver "O estado de Sao Paulo,10/05/92].

155 Neste período, Rondônia é o estado campeão de trocas partidárias, registrando 26 alterações em três anos, sendo que possui apenas oito deputados (o menor número possível por estado). Todos os deputados de Rondônia trocaram pelo menos uma vez de legenda, sendo que o deputado Reditário Cassol (RO) é o recordista, com seis trocas de legenda. Jornal do Brasil, 11/04/94, p.3.

TABELA XII

Mudanças partidárias dos deputados federais na Câmara Federal		
Partido	**Posse**	**abril/94**
PMDB	108	96
PFL	83	89
PPR	43(PDS) + 22(PDC)*	67
PSDB	38	48
PP	2(PST)+2(PTR)**	45
PT	35	36
PDT	46	34
PTB	37	31
PL	16	16
PSB	11	10
PSD	1	9
PC do B	5	6
PRN	41	4
PPS	3 (PCB)***	3
PSC	5	3
PSTU	—	2
PMN	1	2
PV	—	1
PRONA	—	1
PRS	4	—

* O PPR nasceu da fusão dos extintos PDS e PDC.

** O PST e o PTR, depois de aumentarem suas bancadas, uniram-se e fundaram o PP.

*** O PCB, hoje PPS, apenas mudou de nome.

Fonte: Jornal do Brasil, 11/04/94, p.3.

Portanto, com o grande número de blocos transpartidários mais o número altíssimo de mudanças partidárias, fica claro que os partidos têm um controle muito frágil sobre os deputados federais. Os parlamentares atuam, basicamente, segundo a ótica regional e de forma individual, procurando atender os interesses de sua região, a fim de obter a reeleição.

Foi dentro desta perspectiva que se multiplicaram as emendas ao Orçamento Federal[156]. Defendendo o direito dos deputados federais de emendar o Orçamento Federal, destinando recursos às bases locais dos parlamentares, o deputado Humberto Souto (PFL/MG), influente parlamentar do Congresso, disse:

> "Não sou artista ou radialista que ganha eleição por ser celebridade. Preciso de emendas para satisfazer meus eleitores"[157].

A fragilidade partidária somada à atuação individualista dos deputados federais voltada para o atendimento das bases eleitorais cria uma situação em que impera a lógica estadualista na política. Assim, a lealdade dos deputados federais às suas bases estaduais se sobrepuja à perspectiva partidária e nacional. Formam-se, portanto, vinte e sete "bancadas estaduais" (incluindo o Distrito Federal), com grande independência diante das agremiações partidárias. Recorrendo novamente ao ex-deputado Nelson Jobim, o Congresso Nacional se transformou em uma "Assembléia dos estados", tal como ele descreve no trecho a seguir:

> "(...) o problema básico é que nós não temos uma Assembléia Nacional, temos uma Câmara dos Estados do Brasil (...) **Na medida em que temos uma Câmara dos estados do Brasil e representações estaduais, cuja reprodução política depende de sua performance local e não de sua performance nacional, não há condições instrumentais de praticar um pacto federal** (...) podemos afirmar claramente que a República não produziu partidos nacionais (...) Temos seções regionais rigorosamente autônomas na formação de suas políticas" (apud VERAS, 1993a: 34 - grifo meu).

Sobre a legislatura que estudo (1991-94), não há nenhuma pesquisa que mensure o grau de estadualismo presente na Câmara Federal, embora seja nítido, mediante uma análise das votações, que os deputados têm uma tendência de votar conforme os interesses

---

156 De 1989 a 1992, o número de emendas apresentadas pelos deputados e senadores aumentou de forma impressionante: em 1989 foram apresentadas 8.000 emendas; em 1990, 12.000; em 1991, 72.000; e em 1992, 75.000 emendas.

157 Folha de São Paulo, 15/02/94, p.A-4.

de suas regiões. Contudo, há uma pesquisa realizada por Scott Mainwaring na legislatura anterior, precisamente em fevereiro de 1988, que contém dados muito interessantes sobre o comportamento partidário no Congresso Nacional. Reproduzo a seguir uma tabela que mede o grau de fidelidade dos deputados com relação aos partidos diante dos interesses estaduais.

TABELA XIV

Quando existe um conflito entre as necessidades de seu estado e a posição de seu partido, como você normalmente vota? Com o partido, de acordo com os interesses estaduais, ou meio a meio?

	Com o partido	Com o estado	Meio a Meio	N.D.A.
PMDB	31%	48,3%	12%	8,6%
PFL	13%	73,9%	8,7%	4,5%
PDS/PTB/PL/ PTR/PDC	19,2%	46,2%	11,5%	23,1%
PDT/PT/PC doB	75%	16,7%	—	8,3%
Total	31,3%	49,5%	9,8%	9,3%

Fonte: MAINWARING, 1991a: 33.

Os dados apresentados acima são muito expressivos quanto ao caráter estadual dos mandatos da maioria dos parlamentares. Os dois maiores partidos do país, PMDB e PFL, apresentavam índices de preferência ao atendimento das necessidades estaduais superiores aos de respeito da posição partidária. No caso do PFL, quase 75% dos deputados federais levam em conta mais as necessidades regionais do que as diretrizes partidárias! Estes índices tornam-se mais alarmantes ao constatarmos que o pleito de 1986 foi mais nacional do que a de 1990, em razão da eleição do Congresso Constituinte. A eleição de 1990, entre as três realizadas no período democrático até aquele momento, foi a menos nacional - como

mostrarei mais adiante -, o que resultou numa força maior da conduta estadualista dos deputados.

Dada o alto grau de incerteza com relação à reeeleição, os deputados federais não podem sobreviver mantendo apenas uma atuação meramente individualista, sem nenhum anteparo institucional. Eles precisam de um suporte organizacional que otimize as relações com as bases locais. Por isso, os governadores de estado são atores com grande influência sobre os deputados federais, pois eles, através da máquina pública estadual, podem tanto potencializar a capacidade eleitoral do deputado como, principalmente, ajudar a controlar os "distritos informais". Os governadores dão um suporte organizacional que os partidos não podem oferecer aos deputados federais, o qual é usado já no momento eleitoral **mas sobretudo no período pós-eleitoral**.

D-) Por fim, o outro fator que favorece o poder dos governadores sobre os deputados federais é o enfraquecimento do presidente da República. Desde o fim do regime militar, o presidente não consegue montar uma sólida maioria que lhe permita governar[158]. O enfraquecimento do presidente ocorre em três campos: o financeiro, o administrativo e o político.

No campo financeiro, o Governo Federal vem enfrentando uma crise desde 1982, e até hoje não conseguiu acertar as contas públicas. Além disso, as políticas de investimento estão praticamente inviabilizadas por causa que o Orçamento Federal tem quase todas as suas despesas já vinculadas, seja para o pagamento das dívidas interna e externa, seja para o pagamento de pessoal. Desta forma, diminuiram os recursos que o Governo Federal pode distribuir aos deputados federais para obter apoio.

No campo administrativo, dois problemas atingem o Executivo Federal. Primeiro a máquina pública federal está totalmente fragilizada, nas mais diversas áreas. Os baixos

---

158 Carlos Alberto Novaes afirma, com razão, que "(...) desde o fim do regime militar, o País não dispõe de uma maioria política que, funcionando organicamente no nível federal, concatene Executivo e Legislativo e seja capaz de devolver ao governo, a qualquer governo, o manejo eficaz de capacidade coordenadora do Estado em um regime democrático" (NOVAES, 1994: 114).

salários, a falta de pessoal qualificado, a inexistência de planos de carreira, a aposentadoria precoce dos melhores quadros, a destruturação dos principais orgãos de assessoria do *staff* presidencial, além da autonomização das estatais, formam um quadro em que o Executivo Federal não consegue se organizar minimamente para administrar o país[159]. Mas a principal consequência deste estado de coisas é o enfraquecimento do próprio presidente no embate com os outros atores políticos, pois a desorganização da Administração Pública Federal dificulta a ordenação estratégica das ações do Executivo Federal nas negociações com o Legislativo e com os governadores.

O outro problema administrativo que afeta o Executivo Federal na verdade se encontra na intersecção entre a política e a administração: o presidente não controla grande parte dos cargos em comissão, no que tange à distribuição e ao posterior exercício dos cargos. Isto ocorre porque o presidente na maioria das vezes não tem maioria congressual, e para tentar obtê-la - ou pelo menos conseguir uma base de sustentação no Congresso - ele tem que construir uma coalizão bem ampla, levando em conta as variáveis partidária e regional (cf. ABRANCHES, 1988). A fragmentação partidária e o grande número de governadores que possuem poder suficiente de barganha para pleitear cargos inviabilizam o instrumento de distribuição de cargos como um meio para formar uma coalizão de governo. Neste sentido, apontou Valeriano Mendes Ferreira Costa:

> "A distribuição de cargos em comissão da administração pública não corresponde (...) ao resultado de uma negociação institucionalizada para a composição de coalizões de governo e também não respeita qualquer padrão de representação político-partidária que assegure ao governo uma base de suistentação estável e coerente no Congresso. O loteamento é mais uma resposta reativa do Executivo às pressões e contra-pressões dos deputados, senadores, governadores,

159 Um bom panorama da crise da Administração Pública Federal encontra-se em ANDRADE E JACCOUD, 1993. Como bem ressalta Régis de Castro Andrade na introdução do livro, "a crise brasileira - em sua dimensão política - é dupla: é uma crise das instituições políticas e é uma crise da burocracia pública" (p.25). Portanto, a crise do presidencialismo não é causada apenas pelos problemas existentes na relação entre os Poderes; é causada também pela desestruturação interna do Executivo Federal.

grupos de interesse, corporações e da própria burocracia para a ocupação dos cargos de direção na administração direta e indireta, do que uma política sistemática de ocupação da máquina pública por um grupo representativo de interesses sociais ou uma corrente partidária com um mínimo de coerência política" (FERREIRA COSTA, 1993: 254-255).

Assim, aquilo que deveria servir para fortalecer o governo o enfraquece. Não se consegue uma base de sustentação no Congresso Nacional e ainda por cima fragiliza o Executivo internamente. Em suma, no Executivo Federal os Ministérios funcionam com um alto grau de autonomia e muitas vezes o centro político (a Presidência da República) perde o controle sobre eles.

No campo político, o presidente ficou mais fraco porque aumentou a equipotência entre os Poderes. O Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal - além dos governadores, o quarto Poder da República - ampliaram seus poderes após a Constituição de 1988. Isto não quer dizer que o presidente seja um ator sem nenhuma força política, sem nenhum poder decisório. Ao contrário, como mostram Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, da produção legal no nível federal de 1989 até 1992, o Executivo foi responsável pela iniciativa de 81% das leis aprovadas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1994: 14).

A experiência política do pós-88 nos ensina que o Executivo teve uma ampla margem de manobra para governar nas questões emergenciais - a experiência do Plano Collor I é um exemplo cabal disso -, nos problemas mais cotidianos que afetam a administração estatal, e em outros assuntos que não afetem os interesses mais imediatos dos deputados, dos governadores e dos grandes grupos de interesse. Estes assuntos envolvem a maior parte dos projetos aprovados no Congressso Nacional. Porém, o Executivo conseguiu aprovar pouquíssimos projetos ligados à reforma global do Estado, como prova a derrota do Emendão do governo Collor. Da mesma maneira o governo Itamar não quis

apostar suas fichas na Revisão Constitucional. O problema, portanto, não é o número de **projetos de lei** aprovados, **mas a não aprovação de um projeto de governo**[160].

A maior parte destes projetos não aprovados foram barrados pelo Legislativo ou nem chegaram a sair do Executivo, em razão da pressão de grupos com poder de veto dentro do Congresso Nacional. O Legislativo, e esta é a grande mudança institucional trazida pela redemocratização, é o Poder onde se dá a fase terminativa do processo decisório (cf. ANDRADE, 1991). Qualquer decisão importante no nível federal tem que necessariamente passar pelo Congresso Nacional, envolvendo sempre algum grau de negociação entre o Executivo e o Legislativo. Desta maneira, o Congresso Nacional tem um grande poder para vetar as proposições do Executivo Federal.

Isto não quer dizer que o Congresso Nacional tenha se tornado uma instituição cujas ações caminham para o mero poder de veto. O Congresso aprovou na última legislatura projetos importantes, como por exemplo a Lei de modernização dos portos. Além disso, projetos que possuiam grande resistência de alguns grupos sociais foram aprovados no Legislativo, como a Lei de privatização ou a recente modificação na legislação dos cartórios.

Na verdade, o presidente não consegue aprovar um projeto de governo no Legislativo por duas razões: a existência de um grau elevado de fragmentação partidária e, especialmente, a articulação de alguns grupos com fortíssimo poder de veto no Congresso Nacional, barrando qualquer alteração desejada pelo Executivo Federal. Os governadores comandam, a meu ver, o principal poder de veto no Congresso, evitando que o Governo Federal implemente medidas que modifiquem a atual estrutura federativa.

É importante notar que boa parte das principais reformas do Estado brasileiro passam pela alteração do atual pacto federativo: reforma tributária, repartição equilibrada das competências entre os níveis de governo, criação de mecansimos eficazes para atacar os desequilíbrios regionais, e até a privatização, particularmente no setor elétrico, em razão da

160 Devo esta idéia ao colega pesquisador do CEDEC, Cláudio Gonçalves Couto.

resistência dos estados em assumir os encargos da Eletronorte. Nas palavras de Aspásia Camargo:

> "A federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar" (CAMARGO, 1994: 93).

Portanto, a aprovação de um projeto de governo, que viabilize uma reforma global do Estado, passará pelo tema da federação, e consequentemente, pelos governadores de estado. Os presidentes, desde a gestão Figueiredo, não conseguiram vencer o veto dos governadores, tornando-se *primus inter pares* deles. Talvez aí resida a maior fraqueza do presidente atualmente.

#

O controle do governador sobre as bases eleitorais dos deputados federais, a eleição para o governo estadual "casada" com o pleito para a Câmara Federal, o predomínio das lealdades estaduais sobre as leadades partidárias na ação dos parlamentares no Congresso e o enfraquecimento do presidente, sobretudo diante dos governadores: eis aqui as fontes do atual poder dos governadores de estado.

Para Oliveiros Ferreira, este poder dos governadores põe em xeque a relação entre o sistema político-institucional brasileiro e a federação. Diz ele:

> "O grande problema institucional é (...) a incompatibilidade entre a Federação e o sistema político-eleitoral, na medida em que esse faz do presidente da República prisioneiro dos privatismos representados pelos governadores de Estados, que influem (ajudando ou negando auxílio) poderosamente na eleição de deputados federais, quando não de senadores. Em outras palavras (...) o chefe de Estado não pode desenvolver uma política de governo na medida em que se deve conformar às

flutuações de humor dos governadores que controlam as bancadas mais numerosas e que se unem em função de interesses locais, e nunca (...) em função de políticas partidárias ou nacionais de governo" (FERREIRA, 1994).

Conclui-se, pela análise empreendida por Oliveiros Ferreira, que os governadores atuam nacionalmente segundo interesses locais. Este tipo de atuação é exponenciada pelo tipo de federalismo que vigora hoje no Brasil, o federalismo estadualista. Veremos a seguir como os governadores atuam dentro do federalismo estadualista.

2-) Modelo de atuação dos governadores no federalismo estadualista

Trato aqui da forma de atuação dos governadores no âmbito das relações governamentais, seja dos estados entre si, seja dos estados com a União.

A formação do federalismo estadualista fortaleceu os estados e seus comandantes, os governadores, em detrimento da União e do presidente. Esta constatação, desenvolvida isoladamente, poderia levar a uma conclusão precipitada, qual seja, os governadores ditam as regras da política nacional, governando o país. Contudo, há outra característica fundamental do federalismo estadualista: na maior parte do tempo, os estados se constituem como unidades adversárias cujos objetivos se restringem à auto-defesa. O principal interesse comum que os unem é a defesa da ordem federativa vigente, a qual benefecia, em termos de recursos, distribuição de competências e poder político, as unidades estaduais.

Em determinados momentos, no entanto, alguns estados formam alianças pontuais, quase sempre na busca de mais recursos da União ou mesmo disputando recursos com outros estados. Sobretudo os estados do Nordeste agem desta maneira, às vezes se aliando para pedir benesses ao Governo Federal, às vezes se aliando contra os estados do Sudeste. A regra geral do federalismo estadualista, todavia, é a ausência de uma articulação estadual para conquistar de fato o poder nacional, seja ela formada por poucos ou muito estados. Não há uma aliança no estilo do pacto do café-com-leite, tal como havia no Primeira República. Depois de terem consolidado institucionalmente o federalismo estadualista, os

estados, comandados pelos governadores, têm agido muito mais no sentido de evitar a criação de um bloco hegemônico do que no intuito de construir outro.

Para alguns autores, a ausência de uma hegemonia estabelecida pelos governadores no plano nacional é sinal da fraqueza deles. Este é o caso de Wayne Selcher (1990) que, ao estudar o período de elaboração da Constituição (87-88), tenta mostrar que a desunião dos governadores no plano nacional os torna fracos. Comenta o autor que "(...) no decorrer de 1987, as reuniões dos governadores da Região amazônica, do Nordeste e do Sudeste geraram especulações sobre uma volta à "política dos governadores" mas, na realidade, aquelas sessões produziram queixas e apelos gerais a Sarney para que tratasse os assuntos nacionais e regionais com mais vigor; delas não resultou, porém, uma estratégia comum e viável para Brasília". Continua o autor: "transações individuais eram feitas *ad hoc*, com base na habilidade política de cada governador e sua promessa de apoio em questões cruciais, numa barganha política de favores a curto prazo, sem preocupação com os princípios do federalismo" (p.177).

Na verdade, ao contrário do que pensa Selcher, os governadores são fortes no plano nacional, de fato não no sentido de construir uma "estratégia comum e viável para Brasília", mas para manter a atual estrutura de distribuição de recursos favorável aos estados, e ainda barganhar para seu estado uma parcela maior de recursos junto à União. Como no momento o Governo Federal tem dificuldades para obter apoio político no Congresso, ele procura o apoio dos governadores e em troca oferece verbas e cargos, agravando por um lado sua crise financeira, e por outro, dividindo mais o governo e perdendo o comando sobre ele. Assim, a estratégia individual de cada governador é aumentar seu poder de barganha e influência junto ao Poder Central, podendo até estabelecer alianças pontuais com outros estados na busca de um objetivo imediato comum;

no entanto, dificilmente os governadores procurarão formar uma aliança ampla para governar o país, pois prevalece a conduta individualista, imediatista e não cooperativa[161].

Existem algumas razões que explicam este comportamento não cooperativo e individualista dos estados[162]. A primeira é o aumento da multipolaridade dentro da federação, que se manifesta de duas maneiras. De um lado, a partir do II PND, houve uma desconcentração regional dos investimentos econômicos e assim os estados mais ricos perderam a posição privilegiada de pressão que tinham, enquanto outros estados se fortaleceram economicamente, significando o aumento do seu poder de barganha. O caso baiano é paradigmático neste sentido. Beneficiado pelos investimentos do II PND, como também pelos gastos do Executivo Federal nos governos Figueiredo, Sarney e Collor, a Bahia se tornou o mais importante dos estados médios, exercendo uma forte liderança econômica e política no Nordeste[163].

---

161 O meu ponto de vista com relação ao poder dos governadores é totalmente diferente ao de Wayne Selcher também em relação à influência deles junto às bancadas de seus estados. Afirma Selcher: "Poucos governadores têm muita influência sobre a bancada de seus estados no Congresso. Ela tende a ser mais afetada pela liderança nacional de seus partidos e por outros fatores em Brasília. Nos distritos eleitorais representados no Congresso, é comum a queixa de que, se bem que eleitos com base em problemas e estruturas de poder de caráter local, os deputados federais tornam-se, durante o desempenho de seu mandato, mais sensíveis ao diretório nacional do Partido e às lutas pelo controle da presidência do que a seu eleitorado" (SELCHER, 1990: 177). O argumento de Selcher não responde a algumas perguntas fundamentais: por que nos momentos de maior crise dos mandatos dos últimos presidentes, especialmente nos governos Sarney e Collor, eles procuraram apoio nos governadores? Por que nas votações de grande interesse dos governadores, como a rolagem da dívida dos estados, os deputados dos mais diferentes partidos seguem a posição do chefe do Executivo do seu seu estado? Se os deputados federais estão "mais sensíveis ao diretório nacional do Partido" por que então resistem a apresentar emendas partidárias, preferindo as emendas individuais? Para responder a estas perguntas, é preciso entender melhor a motivação estadualista que move o comportamento político da maior parcela dos parlamentares - como mostram os dados da tabela* -, como também qual é o tipo de poder que têm os governadores de estado no Brasil.

162 Uma pequena observação deve ser feita aqui, relembrando um pouco a discussão do capítulo I: quando me reporto ao comportamento não cooperativo dos estados, tratando-o de forma negativa, não estou querendo que a conduta das unidades estaduais seja balizada unicamente por práticas cooperativas, como se fossem "anjos", pois isso negaria o caráter plural do federalismo. Contudo, meu referencial teórico é o federalismo republicano e nele o comportamento dos entes federativos tem como referência a competição-cooperativa, isto é, um jogo competitivo em que haja incentivos institucionais e condutas minimamente direcionadas para a negociação. O próprio conceito de federação incorpora estas duas dimensões, estabelecendo um *trade-off* entre a competição e a cooperação.

163 No caso baiano, a habilidade política de seu principal líder estadual, Antonio Carlos Magalhães, teve decisiva influência no aumento do poder do estado dentro da federação. Habilidade expressada de duas maneiras: na manutenção da influência política em sucessivos governos no plano federal, obtendo assim recursos para seu estado; e também na conquista da liderança de sua região, o Nordeste, exercendo hoje uma incosteste influência sobre a maioria dos estados da região.

A multipolaridade da federação se manifesta também a partir do aumento do poder de barganha dos estados menores no Congresso Nacional, fruto das mudanças institucionais iniciadas em 1974 e terminadas na Constituição de 1988, que sobre-representaram os estados das regiões mais atrasadas e criaram novos estados.

Foram criados, desde 1974, cinco novos estados, que juntos hoje têm 40 deputados, o que equivale a 8% da Câmara Federal, tamanho de uma bancada média. Quanto à questão da sobre-representação, ela favorece sobretudo aos estados do Norte, mas também em menor medida aos estados do Centro-Oeste e os estados menores do Nordeste. Estas duas medidas dão aos atores federativos economicamente mais fracos um poder maior de barganha, compensando, de certa maneira, sua fraqueza econômica. Entretanto, a multiplicação de estados e/ou a sobre-representação criam uma federação multipolar alicerçada em pressupostos frágeis, visto que estes estados - principalmente os ex-Territórios - dependem muito dos recursos financeiros da União. O poder político desproporcional que estes estados possuem no Congresso Nacional não tem servido para obter a autonomia financeira, mas sim para garantir o apoio econômico do Governo Federal, dando em troca os votos de seus parlamentares. Desta forma, estes estados tornam-se artificiais, não preenchem os critérios que definem a autonomia de um ente federativo, no sentido do federalismo republicano[164].

Outro fator que explica a conduta não cooperativa dos estados é a ambição de vários governadores de chegar à Presidência da República. Desta maneira, os governadores se enxergam como inimigos em potencial e portanto evitam formar alianças que possam favorecer outro governador. Tal situação dificulta o estabelecimento de um jogo cooperativo entre os estados.

---

164 Um exemplo que mostra bem o quanto a existência destes estados tem um caráter artificial se encontra em Roraima, onde todos os seus oito deputados federais eleitos para a legislatura de 1991 a 1994 não nasceram no estado, sendo que grande parte destes deputados foram para Roraima porque lá seria preciso um número muito pequeno de votos para conquistar uma cadeira na Câmara Federal. O candidato que chegou em primeiro lugar na disputa para a Câmara, Teresa Jucá, obteve cerca de 11.000 votos, enquanto o deputado que conquistou a última vaga, João Fagundes, obteve apenas 1.395 votos (Jornal da tarde, 01/04/91, p.5).

Contribui ainda mais para o desenvolvimento do comportamento não cooperativo dos estados a inexistência de um fórum institucional para a resolução das questões federativas. A instituição que deveria cumprir esta função é o Senado, mas suas funções federativas são mal delimitadas. Além disso, a Constituição deu ao Senado um papel de Câmara revisora para todos os assuntos tratados no Congresso Nacional, o que sobrecarregou sua pauta e tornou extremamente indefinida sua missão institucional, inviabilizando a transformação do Senado em um fórum institucional para a resolução dos conflitos federativos.

O único fórum institucional voltado especificamente para o tema federativo é o CONFAZ (Conselho de Política Fazendária). Nele são decididas as políticas de benefícios fiscais ao ICMS, principal imposto estadual. O processo decisório do CONFAZ, no entanto, acentua a conduta individualista dos estados, porque qualquer concessão de benefício fiscal depende da aprovação da unanimidade dos estados, equiparando o poder de barganha, por exemplo, de São Paulo com Alagoas, da Bahia com Roraima. A formação de alianças duradouras entre os estados torna-se então mais difícil de acontecer, pois cada estado, a todo pedido de concessão de benefício fiscal, procura barganhar ao máximo seu voto. As regras do CONFAZ, portanto, incentivam mais a ameaça ou o próprio exercício do veto do que a cooperação[165].

A única forma de agregação dos estados entre si tem sido o discurso regional, mas mesmo assim somente nas Regiões Norte e, sobretudo, Nordeste. Como aponta Roberto Cavalcanti:

> "A identidade das macrorregiões brasileiras é grandemente relativa. Para o Sudeste, sequer está em uso a expressão "sudestino": seus habitantes sentem-se mais paulistas, mineiros e capixabas - e, no caso do Rio de Janeiro, ainda prevalece, sensível, a diferenciação entre cariocas e fluminenses. No Sul, o "estadualismo"

---

165 Mas não só a concessão de benefícios fiscais tem um quórum deliberativo alto; a revogação de benefícios fiscais concedidos depende da aprovação de 4/5 (80%) dos estados (cf. BORDIN & LAGEMANN, 1993: 13).

também se impõe sobre o regionalismo: gaúchos, catarinenses e paranaenses são representações mentais mais marcantes do que a, um tanto equívoca, sulista. E o mesmo ocorre com o Centro-Oeste, onde, aliás, a importância das migrações recentes dissolve o ímpeto localista de sua população mais antiga. Somente no Norte e no Nordeste persiste um forte sentimento de região. No Norte, a floresta e os rios como que ainda comandam a vida. E no Nordeste, a defesa da terra com o próprio sangue e a civilização do açucar, no litoral, e a solidariedade diante das secas, no interior, forjaram, desde cedo, um forte sentimento regional, mais acentuado (...)" (Apud VERAS, 1993: 39).

Portanto, apenas nas Regiões Norte e Nordeste existe um sentimento regional acentuado, enquanto nas outras Regiões a atuação dos estados obedecem àquilo que chamo de estadualismo, inexistindo uma união "natural" entre eles, que facilitaria, em tese, a formação de alianças. Porém, a força do regionalismo na Região Norte tem que ser bem matizada. Isto porque o regionalismo para se desenvolver politicamente necessita de fortes lideranças políticas, que são formadas no decorrer da história política da Região. A Região Norte não possui grandes lideranças políticas que congreguem os interesses do vários estados, até porque a história política da Região é muito recente - a pouco tempo atrás a maioria dos estados era Território.

O Nordeste, por sua vez, tem toda uma tradição de história política, a qual sedimentou uma identidade para a Região, que fornece elementos ideológicos para o regionalismo se desenvolver. A identidade da Região Nordeste se constrói pela simbologia do mito da necessidade, tal como descreve Iná Elias de Castro:

> "A imagem que a elite política projeta nacionalmente da região é a da carência: de recursos, de investimentos e de atenção do poder central. As propostas decorrentes são direcionadas para soluções imediatistas, mediante recursos públicos" (CASTRO, 1992: 190).

Os governadores nordestinos, portanto, conseguem se articular através deste tipo de discurso e prática, principalmente porque há realmente um grande desequlíbrio regional no país, em especial na área social, como mostra a tabela abaixo:

TABELA XVI

Disparidades sociais entre as Regiões brasileiras

Região	EV (anos)	TA (%)	MI (por mil nasc.)	PA (%)	IDH
Sul	70,1	87,5	61,8	20,6	0,872
Sudeste	67,1	88,2	74,5	14,8	0,852
Nordeste	58,8	63,5	121,4	51,2	0,575
Norte	68,2	88,1	72,3	24,6	0,780
Centro-Oeste	68,4	83,1	70,3	24,7	0,818
BRASIL	64,9	81,1	87,9	26,2	0,794

Expectativa de vida (EV, 1988), Taxa de Alfabetização (TA, 1988), Mortalidade Infantil (MI, 1980), Pobreza Absoluta (PA, 1988), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, 1987-88)

Fonte: VERAS, 1993: 7

Apesar de ser um grande problema nacional, a questão dos desequilíbrios regionais não encontra uma arena federativa adequada para ser resolvida, exatamente porque o Senado não se constitui enquanto fórum institucional de resolução dos problemas federativos. Além de não existir uma arena adequada para resolver o problema federativo, a lógica estadualista se torna um obstáculo para estabelecer um mínimo de consenso entre os estados para definir a forma, o conteúdo e o *locus* da redistribuição de recursos a fim de atacar as desigualdades regionais. Neste jogo não cooperativo, as bancadas dos estados nordestinos, como normalmente se articulam melhor entre si do que os parlamentares de outras Regiões, procuram garantir recursos junto ao Governo Federal, seja através da criação de mecanismos institucionais de repasse de recursos, seja pela via da barganha política, isto é, em troca de apoio no Congresso Nacional se obtém verbas dos cofres da União.

O fato é que, mesmo com a introdução de normas constitucionais regulamentando a redistribuição de recursos regionais, os estados do Nordeste mantém ainda a forma de negociação *ad hoc* com a União para obter recursos, dando em troca apoio político, porém se responsabilizando muito pouco sobre a destinação dos recursos[166]. Uma forma por excelência de obtenção política de recursos, que envolve sobretudo acordos feitos pela União para angariar apoio no Congresso e votos pelo Brasil afora para os governistas, é a das transferências negociadas. No ano de 1992, por exemplo, os dois estados que mais receberam transferências negociadas foram, em ordem decrescente, Bahia e Pernambuco, que juntos captaram cerca de 20% do total destas transferências (ROARELLI, 1994: 164). A redistribuição de recursos inter-regionais, que deveria ser feita numa arena pública onde todos os estados decidem como e para quem vai os recursos, é definida nos gabinetes do Executivo Federal, levando em conta somente as necessidades dos governos de plantão no nível federal e estadual.

Para resolver a questão dos desequilíbrios regionais seria necessário criar um verdadeiro **contrato federativo**, que definisse uma forma acordada entre os estados para decidir sobre o assunto. O pressuposto para se chegar a isto, contudo, é a criação de um pacto nacional, o qual tem no federalismo estadualista um dos seus maiores inimigos.

Em suma, a relação entre os estados dentro do federalismo estadualista obedece a um padrão não cooperativo de relacionamento, ou àquilo que Sérgio Abranches denomina de lógica de facção (ABRANCHES, 1989). Esta lógica impede acordos mais amplos, como o necessário para criar um modelo racional de redistribuição de recursos inter-regionais. É este tipo de federalismo que explica em grande medida porque os governadores (ou parte

166 Alguns bons exemplos comprovando que a União não sabe ao certo qual o destino dos recursos distribuidos ao Nordeste são dados pela matéria "DNOCS: contas secas", do jornalista José Casado (Gazeta Mercantil, 26/11/93). Dois exmplos citados na matéria já mostram o descalabro da "indústria da seca": em primeiro lugar, US$ 43,9 milhões do Orçamento Federal para o ano de 1993 foram destinados a 62 projetos de obras contra a seca absolutamente desconhecidos. O orgão encarregado de fornecer o dinheiro, o DNOCS, não dispunha da mais remota informação técnica ou análise custo/benefício desses projetos. O segundo exemplo refere-se ao desvio de verbas federais contra a seca no valor de US$ 12,7 milhões que foram parar na cidade do Cabo, no litoral sul pernambucano, bem longe da caatinga.

deles), apesar de fortes, não conseguem estabelecer um pacto hegemônico, capaz de criar uma aliança governativa em torno deles.

Na relação entre os estados e a União a relação de competição não cooperativa também impera. O objetivo dos estados no embate com o Governo federal é manter a distribuição de recursos e poder vigente na atual estrutura federativa. Para tanto, os estados, capitaneados pelos governadores, resistem à descentralização dos encargos e não auxiliam à União no esforço do ajuste fiscal.

A tentativa do Governo Federal em descentralizar os encargos começou com a chamada "operação desmonte", idealizada pelo governo Sarney, logo após a promulgação da Constituição de 1988. O Governo federal pretendia descentralizar indiscriminadamente seus encargos aos estados, o que, no entanto não conseguiu fazer. Na verdade, iniciava-se ali um árduo processo que os governos Sarney, Collor e Itamar vivenciaram. As negociações das várias descentralizações setoriais ocorrem em um terreno em que o poder de barganha dos governadores é grande, não só no sentido de evitar a descentralização de determinadas políticas, mas também de retardar o processo, e economizando assim recursos públicos estaduais às custas do Tesouro nacional.

Mesmo assim, os estados e municípios ampliaram sua atuação nas políticas públicas, num processo intitulado por José Serra e José Roberto Afonso de "operação desmanche", ou seja, as unidades subnacionais, em virtude do aumento de seus recursos no pós-88 e da falência da máquina pública federal, assumiram mais encargos governamentais (SERRA & AFONSO, 1993:41). Entretanto, continua cabendo à União um rol de tarefas que poderiam ser passadas às unidades subnacionais, nas áreas, por exemplo, de Assistência Social, Transportes e Educação. Desta forma, podemos dizer que o processo de descentralização ainda está em curso e cujo destino será politicamente decidido.

Em entrevistas realizadas com técnicos do Executivo Federal em Brasília, o argumento comum era que os estados constituem-se como um dos principais obstáculos à

descentralização[167], ao lado da falta de políticas nacionais de descentralização em diversas políticas públicas como também da enorme heterogeneidade sócio-econômica do país. O interessante aqui é entender como os estados tornam-se obstáculos à descentralização. Abaixo relaciono três pontos que tentam explicar qual é o lugar e o poder político dos estados no processo de descentralização.

• O estado é o ente federativo com o papel menos definido no que tange à distribuição de competências. Como já mostrei no capítulo anterior, o estado-membro tem apenas uma competência privativa material (exploração dos serviços de gás canalizado) e exerce outra quase que exclusivamente, que é a segurança pública. Os estados participam das outras atividades governamentais, mas a maioria delas é vista ou como de atribuição do município ou da União. O próprio debate sobre a descentralização localiza apenas duas variáveis no universo federativo: a da Municipalização, sinônimo por excelência da descentralização, e a da coordenação geral das políticas, a cargo da União. Para o estado não há nenhuma delimitação de função, nem que seja em termos genéricos.

Interessa ao estado manter esta posição indefinida quanto à divisão de tarefas governamentais. Isto porque o estado sofre assim menos pressões para assumir claramente os encargos governamentais, cabendo basicamente aos municípios, particularmente de médio e grande porte, à assunção destes encargos. Ademais, muitos municípios querem assumir as atividades governamentais[168], principalmente por causa da pressão da população no nível local sobre o prefeito, exigindo uma melhor prestação de serviços da rede pública municipal. Como mostrei no capítulo IV, o poder estadual tem uma baixa visibilidade para os cidadãos, o que resulta numa menor pressão sobre o Executivo estadual em termos de responsabilização pelas políticas públicas.

---

167 Conforme as opiniões de Walter Garcia, diretor de apoio pedagógico e didático da FAE (26/11/94) e de Cleber dos Santos, coordenador da área de Merenda Escolar (27/09/94).

168 Estudando duas políticas públicas em que há uma forte tradição de centralização, merenda escolar e livro didático, constatei que cerca de 1/3 dos municípios brasileiros estão num processo de assunção destes encargos. A negociação deste processo tem sido realizada basicamente entre a União e os municípios, tendo os estados um papel no mais das vezes de obstaculizador da descentralização.

A posição assumida pelas unidades estaduais no processo de descentralização, portanto, é a de gastar menos recursos e assumir menos responsabilidades. Esta é a posição mais satisfatória possível para os governadores: mais recursos para cooptar a classe política, e desta maneira ganham mais poder, ao mesmo tempo em que adquirem menos responsabilidades.

• Os estados estão vetando a parte mais onerosa da descentralização, que é a descentralização de patrimônio e pessoal. Os gastos com pessoal e manutenção de patrimônio provindos da esfera federal representariam um grande custo aos cofre públicos estaduais, sobretudo porque nesta área os estados teriam que assumir mais as responsabilidades do que os municípios, dado o volume de gastos envolvidos. Além disso, com o pagamento dos (antigos) servidores federais, os governadores teriam menos recursos para contratar pessoal de acordo com as normas da Administração Pública estadual, as quais favorecem o empreguismo para fins políticos.

Para a União, a descentralização de pessoal, em especial, é fundamental, seja para economizar recursos, visto que o Governo Federal encontra-se num momento de excassez e ajuste das contas públicas, seja para racionalizar a máquina pública federal. O Governo Federal corre o risco de descentralizar algumas políticas públicas mas ainda permanecer pagando o pessoal dessas áreas.

Visando obstruir a descentralização de pessoal, os estados construiram uma aliança com os servidores do setor público federal, que temem que seus salários sejam rebaixados na passagem para os governos subnacionais. Como este processo depende da elaboração de Lei Complementar no Congresso Nacional, os governadores, através de suas bancadas, e mais os parlamentares ligados ao sindicalismo do setor público federal, tentaram evitar a aprovação de qualquer projeto prevendo a incorporação dos funcionários públicos federais pelas Administrações Públicas dos estados e municípios. Será muito difícil para o Governo Federal suplantar o veto dos barões nesta questão.

• A realização do processo de descentralização implicará numa drástica diminuição dos cargos em comissão, particularmente no terceiro e segundo escalão. Desta forma, as elites políticas estaduais perderão o grande poder de influência que possuem dentro da máquina pública federal. Os governadores hoje escolhem representantes de seus estados para ocupar cargos no Governo Federal, o que lhes abre um canal permanente para facilitar a aprovação de convênios, de obras federais nos estados e de repasse de verbas.

Ademais, o direito obtido pelos governadores de indicar vários cargos em comissão do Governo Federal lotados nos estados e municípios lhes proporciona uma importante moeda política para cooptar e/ou fortalecer os vínculos junto aos parlamentares federais. Por mais paradoxal que pareça, o Governo Federal fornece mais um instrumento para os governadores controlarem suas bancadas estaduais, o que posteriormente resultará num obstáculo para o Executivo Federal.

A participação dos governadores dentro do processo de descentralização, portanto, visa manter sua atual força financeira e política. No embate com a União, os estados vêm determinando os limites do avanço da descentralização, de modo a manter o mesmo montante de recursos e poder nas mãos das unidades estaduais, sem que elas assumam maiores responsabilidades pelas políticas públicas.

No campo financeiro, os estados também atuam de forma não cooperativa com relação à União. Esta prática não cooperativa se manifesta de três formas:

a-) As unidades estaduais se recusam a participar de um esforço conjunto com o Governo Federal para efetuar um ajuste fiscal. Isto se torna claro ao constatarmos que os governadores se constituiram no maior obstáculo às últimas propostas de reforma tributária propugnadas pelos governos Collor e Itamar. Os estados, na verdade, não querem assumir nenhuma cota de sacrifício para ajustar as contas públicas nacionais, lutando com afinco pela defesa da ordem federativa estabelecida pela Constituição de 1988.

Mas os estados, além de não auxiliarem no ajuste fiscal, postergam o pagamento de suas dívidas com a União. Desde o governo Figueiredo, os estados têm obtido condições

extremamente favoráveis para rolar suas dívidas com o Governo Federal. O valor total desta dívida chega a 49 bilhões de dólares, quantia que poderia contribuir para o ajuste das contas públicas nacionais. Os governadores têm atuado como atores estratégicos nesta questão, conseguindo "enrolar" a dívida com a União[169].

b-) As unidades subnacionais, sobretudo os estados, adotam medidas econômicas sem se preocupar com os possíveis efeitos delas sobre as políticas macroeconômicas do Governo Federal. José Roberto Afonso toca no ponto fulcral do problema:

> "**Na prática, os governos subnacionais não demonstram maiores preocupações com a pressão inflacionária e os impactos setoriais (por exemplo, sobre a política energética) que provocam ao administrar e aumentar os seus tributos e tarifas, porque a responsabilidade, formal e factual, pela estabilização da economia é do Governo Federal.** A despeito dos variados choques econômicos adotados pelas autoridades federais na última década, em geral estes não contemplam medidas que impliquem na efetiva participação e divisão de responsabilidades com os governos subnacionais (...)" (AFONSO, 1994: 82-83 - grifo meu).

A política adotada pelos estados com relação ao ICMS é o melhor exemplo de um instrumento econômico que não leva em conta as políticas macroeconômicas implementadas pelo Governo Federal. José Roberto Afonso mostra isto com clareza

> "Sendo esse um imposto (ICMS) de abrangência tão ampla e com alíquota tão elevada, o resultado é que os Estados tornaram decisivos para ditar os rumos do pouco que resta no país em termos de política industrial, agrícola e desenvolvimento regional. Mais uma vez, sem as atribuições de caráter macroeconômico, os governos estaduais manejam os incentivos do ICMS sem preocupações quantos aos impactos crescentes e efetivos para a concorrência no mercado interno" (AFONSO, 1994: 83)[170].

---

169 Tratarei mais detidamente deste assunto na próxima seção.

170 É importante destacar que o ICMS, em 1991, respondia sozinho por 30% do total dos tributos nacionais, o que revela a importância deste imposto para a economia brasileira (cf.AFONSO, 1994: 45).

Assim, os estados, mais uma vez, não praticam um jogo cooperativo com a União. Mas, além disso, as unidades estaduais procuram sugar ao máximo os recursos do Governo Federal, como mostro a seguir.

c-) Muitas vezes as relações dos estados com a União assumem não só um padrão não cooperativo como também um caráter predatório[171]. O Governo Federal, por exemplo, paga a maior parte dos funcionários públicos dos ex-Territórios, além de financiar quase todos os gastos do Distrito Federal[172]. Mas o caso dos bancos estaduais ainda é o maior exemplo de relação predatória.

Os Bancos estaduais se tornaram fonte de "recursos protegidos" para os governadores no federalismo estadualista, sobrando para a União a resolução dos problemas financeiros destas instituições financeiras. Há hoje 89 institttuições financeiras estaduais no país, sendo que, desde fevereiro de 1987, 60 delas foram submetidas ao "regime de administração especial" (intervenção do BC) ou ao "processo de liquidação extra-judicial". Nos últimos dez anos, o Governo Federal, na tentativa de recuperar os bancos estaduais, gastou US$ 2,315 bilhões. Além disso, outros US$ 31,589 bilhões foram usados no pagamento de credores e na cobertura de despesas de liquidações extrajudiciais (Folha de São Paulo, 29/05/94, encarte especial, p.9).

Um documento do Banco Central, produzido em 1993, fez um exame das instituições financeiras estaduais, localizando no tempo o começo das dificuldades destes Bancos: a eleição de 1982. Diz o documento:

> "O início da deterioração da performance dos bancos estaduais (...) se identifica com a realização das eleições para os Governos Estaduais em 1982, cujo resultado se converteu em momento relevante para a compreensão do processo político contemporâneo. O grupo de governantes que chegava ao fim de seus mandatos, na maioria integrante do então partido majoritário que apoiava o Governo

---

171 Para ver a definição de relação predatória, consultar nota 8, na introdução da dissertação.

172 No ano de 1991, 86,2% dos recursos orçamentários do Distrito Federal viriam dos cofres da União. Folha de São Paulo, 01/01/91, p.A-6.

Federal, se esforçou para eleger seus substitutos. Para tanto utilizaram todos os elementos disponíveis. Nesse rol se encontravam os bancos estaduais. A manipulação heterodoxa das instituições financeiras estaduais não ficou restrita, é evidente, a esse pleito estadual" (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1993: 9).

Depois de 1982, os governadores se fortaleceram - e muito - diante do Executivo Federal, pois o presidente necessitava de uma base de sustentação política e tinha que negociar com os governadores, comandantes das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Para obter o apoio dos chefes dos Executivos estaduais, o Governo Federal distribuia vários tipos de recursos, entre eles, o socorro financeiro aos Bancos estaduais. Desta maneira, o Banco Central tornou-se um financiador quase sem limites dos gastos políticos dos governadores[173], que, mesmo assim, não oferecem um apoio seguro ao Executivo Federal.

O efeito principal desta relação predatória é que, como aponta Sérgio Werlang, "todos os bancos estaduais têm potencial de transferência do déficit fiscal do Estado para a União, não de direito mas de fato. Dessa forma, a política macroeconômica do Governo Federal passa a depender dos Governos Estaduais"[174].

Em suma, a situação dos Bancos estaduais mostra que os estados não só se recusam a cooperar nas políticas de ajuste fiscal, como ajudam a aprofundar a crise financeira do Tesouro nacional.

#

---

173 Pérsio Arida resumiu bem a situação atual dos Bancos estaduais: "Penso que a especificidade principal dos bancos estaduais resida (...) na capacidade política dos governadores em desafiar os controles do Banco Central. Para um banco privado, não cumprir os requerimentos do Banco Central traz o risco da intervenção; para um banco estadual, a intervenção não depende apenas do desempenho do banco mas também do poder do governador e do estado como um todo no jogo político da federação. Nessa medida, a liçença regulatória passa a constituir-se automaticamente em garantia política de solvência" (apud. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1992: 203).

174 Apud. BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1992: 181.

O quadro federativo apresentado nesta seção aponta para duas conclusões acerca do federalismo estadualista. Em primeiro lugar, o caráter não cooperativo das relações dos estados entre si impossibilita não apenas a hegemonia de um grupo de estados no plano político nacional mas também a instalação de mecanismos de compensação financeira regional, justamente num país com enormes desequilíbrios econômicos entre os estados. É uma situação, portanto, de triunfo do estadualismo puro, que torna o nosso federalismo anti-federativo, isto é, sem um pacto que regule a conduta das várias unidades autonômas.

Em segundo lugar, o federalismo estadualista não estabeleceu um *accountability* intergovernamental. Ao contrário, o relacionamento intergovernamental por parte dos estados é meramente defensivo, quando não predatório, aproveitando-se da fraqueza do Governo Federal. As soluções para o ajuste fiscal, desta maneira, passam integralmente pelos sacrifícios da União.

É neste contexto federativo que os governadores agem no plano nacional, como veremos a seguir.

3-) Os barões e os vetos ao ajuste fiscal

Estudo aqui o embate entre os governadores e o Executivo Federal no quadriênio 1991-94, particularmente na questão fiscal. Devo inicialmente anotar que dois presidentes passaram pelo Palácio do Planalto nestes quatro anos: Fernando Collor de Mello, eleito em 1989, e Itamar Franco, empossado em 1992, após a aprovação do pedido de impeachment do presidente Collor. Portanto, levarei em conta as características do governo de ambos os presidentes para fazer minha análise.

A parte mais importante desta seção se situa no período Collor. Assim sendo, é preciso fazer um pequeno histórico sobre os primórdios de seu governo, iniciado antes da posse dos governadores que analiso.

O presidente Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República em 1989, em um pleito disputadíssimo, vencendo no segundo turno o candidato Luiz Inácio

Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores[175]. Era não só a primeira eleição presidencial direta após 29 anos, mas principalmente a que completava o processo de redemocratização. Acreditava-se à época, como ficou patente no decorrer da campanha presidencial, que o presidente teria a partir daquele momento a legitimidade necessária para realizar amplas reformas. Este caráter messiânico da eleição foi reforçado pelo fato do pleito ter sido "solteiro", facilitando tanto a vitória de um *outsider*, como a derrota dos grandes partidos (PMDB e PFL), desgastados pela Nova República mas possuidores de uma ampla rede institucional, instrumento fundamental numa eleição "casada".

Assim, Collor se elegeu por um pequeno partido montado exclusivamente para o pleito de 1989, o PRN, bradando um discurso salvacionista. Como se elegeu sem o suporte político dos grandes partidos, preferiu então adotar o estilo bonapartista, que aliás fazia mais jus à sua personalidade.

A partir de dados recolhidos por Rogério Arantes, vemos que o novo presidente não tinha maioria no Congresso Nacional. Na Câmara Federal, havia 206 deputados pró-governo, 216 que se consideravam oposição "crítica" - composta pelo PMDB e PSDB - e 64 filiados a uma oposição "sistemática". No Senado, 27 deputados se posicionavam como pró-governo, 39 como oposição "crítica" e 6 como oposição "sistemática" (ARANTES, 1994: 123). Estes dados nos permitem concluir, no entanto, que Collor não estava numa posição desconfortável, pois havia uma boa margem de manobra para conseguir maiorias pontuais, mediante acordos com a oposição "critica".

Mas Fernando Collor tinha um bom subterfúgio para adotar uma política que passasse por cima do Legislativo: o caos inflacionário registrado no fim do governo Sarney, que justificava a implementação de "medidas emergenciais". Com este argumento, e se aproveitando tanto de sua popularidade como também da falta de credibilidade dos deputados em fim de mandato, Collor praticamente ignorou o Congresso e fez da Medida

---

175 Do total de votos no segundo turno da eleição presidencial de 1989, incluindo os brancos e nulos, Fernando Collor obteve 42,75% dos votos, enquanto Lula recebeu 37,86%, mostrando como a disputa entre os dois foi acirrada.

Provisória o seu instrumento de governo por excelência. Ao longo do ano de 1990, foram editadas 143 Medidas Provisórias (ARANTES, 1994: 134).

Entretanto, no fim de 1990, problemas de caixa do Governo Federal e a volta da inflação, causada pelo fracasso de uma estratégia de estabilização que basicamente só contemplava o aspecto monetário do fenômeno inflacionário, fizeram o governo mandar ao Congresso uma série de medidas tributárias emergenciais[176]. Ficará claro a partir daí que o tipo de política adotada por Collor realmente possuia uma "bala só", isto é, se ele não conseguisse debelar o "tigre da inflação", o Congresso Nacional voltaria a expressar sua autonomia, barganhando por uma maior participação no processo decisório.

Foi isto que aconteceu na votação do "pacote" tributário de emergência, quando o líder do governo, Arnaldo Faria de Sá (PRN-SP), e o líder e vice-líder do PFL, Ricardo Fiúza (PE) e Humbero Souto (MG), tentaram negociar com o Congresso a aprovação das medidas[177]. Das oito medidas fiscais e tributária mandadas ao Congresso Nacional, apenas três foram aprovadas - elevação da alíquota do FINSOCIAL e do IPI sobre refrigerantes e bebidas alcoólicas, e a simplificação do Imposto de Renda (CASTRO SANTOS et alii, 1994: 21). A dificuldade de aprovar as medidas no Legislativo refletia o fracasso da estratégia bonapartista, pois o Congresso estava insatisfeito com o estilo Collor e resolveu reagir[178].

Após o fracasso do ajuste fiscal de emergência em 1990, Collor ainda tentou, no bem no início de 1991, manter a estratégia de governar sem o Congresso Nacional, mediante a criação do Fórum de Entendimento Nacional, composto por técnicos da burocracia, empresários, sindicalistas e os recém-eleitos governadores de estado. A função

---

176 O texto escrito por Maria Helena de Castro Santos, Maria das Graças Rua, Érica Mássimo Machado e Adriana Luísa Machado (1994), forneceu a maior parte das informações sobre a questão fiscal nos governos Collor e Itamar.

177 O governo Collor também substituiu o ministro da Justiça, Bernardo Cabral, pelo senador Jarbas Passarinho, que se transformou no articulador político do governo no Congresso Nacional graças a sua experiência parlamentar (cf.CASTRO SANTOS et alii, 1994: 21).

178 Um dos motivos de insatisfação do Congresso Nacional com Executivo Federal foi o veto aplicado pelo presidente Collor, agosto de 1990, ao projeto de Lei salarial aprovado pelo Legisalativo (cf. CASTRO SANTOS et alii, 1994: 23).

do Fórum de Entendimento Nacional seria atuar "(...) como arena prévia de negociações, superveniente ao Congresso, ao qual caberia o papel de ratificador das decisões tomadas" (CASTRO SANTOS et alii, 1994: 23). Esta experiência, todavia, estava fadada ao fracasso, dado que o novo Congresso Nacional começava uma nova legislatura, e portanto seus membros possuiam uma legitimidade selada pelas urnas de meses atrás. Dito e feito: o experimento do Entendimento Nacional teve um fracasso fuliminante, e Collor abandonou a estratégia bonapartista.

A lição do primeiro ano de governo fez Collor armar uma estratégia diferente para o decorrer do ano de 1991. Em primeiro lugar, buscaria o apoio da classe política, para poder aprovar os seus projetos no Congresso Nacional. Em segundo lugar, em vez de adotar apenas medidas tópicas ou mega-choques econômicos, Collor tentaria aprovar um projeto de reforma estrutural do Estado que, entre outras coisas, deveria tocar em questões vinculadas à federação. A fim de conseguir atingir estes dois objetivos, o governo Collor escolheu como principal alvo político a obtenção do apoio dos governadores de estado que foram eleitos no final de 1990, que seriam as pontes para a consecução dos dois objetivos.

O poder dos governadores no quadriênio 1991-94, portanto, foi exercido-se dentro de um contexto no qual, por um lado, o presidente precisava de respaldo político dos governadores para fazer as reformas, mas por outro lado, as mudanças propostas por Collor atingiriam diretamente os estados. A definição dos rumos deste processo dependeu, em grande medida, do caráter da eleição de 1990 e do perfil dos governadores escolhidos.

O pleito de 1990 envolvia a disputa pelos governos estaduais, pelos cargos proporcionais estaduais e federais e pela renovação de 1/3 do Senado. Novamente se repetia a eleição "casada" de governador de estado com os deputados federais, cujo efeito principal, como mostrei anteriormente, é a criação de um pacto de lealdade entre o chefe do Executivo estadual e os parlamentares federais, no sentido de otimizar a eleição de ambos. Se o candidato a governador for eleito, cobrará o apoio no Congresso Nacional dos deputados federais que fizeram o pacto com ele. Assim, o governador garante a fidelidade

de grande parcela dos congressistas de seu estado, que serão mais fiéis aos interesses do Executivo estadual do que aos dos partidos ou mesmo do Executivo Federal.

O efeito estadualista da eleição "casada" de governador com os deputados federais teve maior força na eleição de 1990 do que nos outros dois últimos pleitos. Isto porque, tanto em 1982 como em 1986, havia também importantes questões nacionais em jogo, o que acabava por nacionalizar um pouco a disputa. Na eleição de 1982, por exemplo, a disputa teve uma feição plebiscitária, causada pela dicotomia oposição versus regime militar, que dava aos deputados um compromisso com objetivos mais nacionais. O pleito de 1986, por sua vez, envolvia a formação do Congresso Constituinte, onde seriam decididos temas de abrangência nacional, que afetam os mais variados grupos de interesse.

Já na eleição de 1990, não estava em questão nenhuma tarefa nacional a ser realizada pelo Congresso. Comentando sobre o clima da disputa eleitoral em 1990, o jornalista Clóvis Rossi disse:

> "A popularidade regional está sendo o fator mais importante para definir as primeiras posições nas pesquisas sobre as eleições estaduais (...) do que as tradicionais disputas esquerda x direita ou oposição x apoio ao governo Fernando Collor de Mello" (Apud LAMOUNIER, 1991: 42).

Neste contexto, a grande maioria dos governadores foi eleita com um discurso extremamente vinculado aos problemas estaduais. O único governador eleito que fez um discurso mais nacional foi o pedetista Leonel Brizola, nas eleições do Estado do Rio de Janeiro. Os outros grandes "caciques" regionais com projeção nacional que foram eleitos - como Antonio Carlos Magalhães e Iris Resende - trataram praticamente só dos temas mais candentes em seus estados. Os governadores elegeram-se com um discurso de "estadista de aldeia", para retomar uma metáfora do Império.

É interessante também observar a configuração do quadro partidário com relação às governadorias após as eleições de 1990, tal como descrevo abaixo:

TABELA XVI

Governadores eleitos por cada partido em 1990		
Partidos	**governadorias conquistadas**	**estados**
PFL	9	AP, BA, MA, MT, PE, PI, RN, SC, SE
PMDB	7	AM, GO, PA, PB, PR, SP, TO
PDT	3	ES, RJ, RS
PTB	2	MS, RR
PTR	2	DF, RO
PSDB	1	CE
PDS	1	AC
PRS	1	MG
PSC	1	AL

Algumas conclusões podem ser tiradas com relação à safra de governadores eleitos em 1990:

a-) Em primeiro lugar, não houve uma grande vitória de determinado partido em termos nacionais, pois embora o PFL tenha conquistado nove governadorias, este resultado teve muito mais a ver com a força do partido no Nordeste, onde conquistou seis governos estaduais - quase 70% do total conquistado pelo PFL -, do que com alguma articulação partidária nacional. Em 1982, a disputa foi marcada nacionalmente pelo confronto entre o PDS e o PMDB, enquanto em 1986 a vitória esmagadora do PMDB teve uma dimensão nacional[179];

b-) As governadorias foram conquistadas por um número maior de partidos do que nas eleições anteriores. Três partidos elegeram governadores de estado em 1982 (PDS,

179 Ao afirmar que as eleições de 1982 e 1986 tiveram um caráter mais nacional, não estou descartando que o aspecto regional foi fundamental nestas eleições - como de resto foi em toda a transição e redemocratização. Apenas quero ressaltar que os temas nacionais que circundaram estas eleições atenuaram o estadualismo, fato que não ocorreu no pleito de 1990.

PMDB E PDT), dois em 1986 (PMDB e PFL) e nove em 1990 (PFL, PMDB, PDT, PTB, PTR, PSDB, PDS, PRS e PSC). À primeira vista, o resultado da eleição representou um aumento da competição inter-elites no Brasil, no entanto, o que aconteceu foi mais uma desagregação de antigas elites que pertenciam aos partidos tradicionais. O caso de Hélio Garcia, ex-peemedebista, é paradigmático, pois o seu partido, o PRS, constituiu-se numa mera legenda para ele concorrer à eleição de 1990, não chegando a durar mais de dois anos. Portanto, o fato a notar é o crescimento do número de candidaturas de "caciques" regionais que disputaram as eleições fora dos quadros dos grandes partidos, significando uma maior atomização das elites regionais. Desta maneira, logo no início de 1991, a negociação política efetuada pelo presidente Collor teve muitas vezes que passar por "governadores-partido", aumentando ainda mais o cacife destes governadores;

c-) Nos três estados mais importantes do Sudeste - o "triângulo das bermudas", como os chamava Ulisses Guimarães -, venceram candidatos a governador de três partidos diferentes: em São Paulo, Luiz Antonio Fleury Filho do PMDB; em Minas Gerais, Hélio Garcia, do PRS; e no Rio de Janeiro, Leonel Brizola do PDT. Esta situação dificultava o estabelecimento de uma aliança mais sólida entre estes estados. Fenômeno semelhante ocorreu no Sul, onde em cada um dos três estados houve um vencedor de partido diferente: no Rio Grande do Sul, Alceu Collares do PDT; em Santa Catarina, Vilson Kleinubing do PFL; e no Paraná, Roberto Requião do PMDB.

Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, também houve uma grande dispersão partidária, destacando-se como lideranças que extrapolam os limites de seus estados os governadores de Goiás, Irís Resende, e do Pará, Jader Barbalho. No Nordeste, contudo, a vitória do PFL em seis dos nove estados (quase 70% do total) facilitou a aliança entre estados que historicamente já se unem por meio de um discurso comum, como mostrei na seção anterior. Mas um importante fato ocorreu nesta nova safra de governadores nordestinos: o tradicional conflito pela liderança regional entre Pernambuco e Bahia foi praticamente anulado, tendo a Bahia assumido a hegemonia da Região. Três razões

explicam esta mudança: primeiro, os governadores dos dois estados eram do PFL; segundo, o governador baiano, Antonio Carlos Magalhães, tornara-se, nos últimos quinze anos, uma liderança inconteste na Região, enquanto o governador pernambucano, Joaquim Francisco, ainda era um político em começo de carreira; e terceiro, o estado de Pernambuco passa por uma fase de enfraquecimento econômico - que foi agravada nos últimos quatro anos por uma grande seca -, enquanto a Bahia é um dos estados que mais cresceu nos últimos vinte anos no país, graças, em grande medida, à relação estabelecida com o Poder Central, desde pelo menos o II PND.

d-) Finalmente, comentando agora sobre um *constraint* extra-eleitoral, o início do quadriênio 1991-94 foi marcado por uma forte recessão econômica. Com isso, os estados, sobretudo os mais ricos que dependem muito do ICMS, diminuiram sua arrecadação tributária. Esta situação tornou a postura dos estados mais defensiva diante de qualquer participação - leia-se perda de recursos - no ajuste fiscal da União.

Portanto, o resultado da eleição de 1990 teve como legado principal o estabelecimento de uma situação em que praticamente inexistiam laços políticos ligando os governadores entre si, a não ser no caso do Nordeste - o que terá importantes consequências para os estados nordestinos no relacionamento com o governo de Collor de Mello. Ademais, a recessão econômica reforçou o caráter defensivo dos estados na relações com a União, como também gerou uma guerra fiscal entre as unidades estaduais, que agravou o contencioso federativo. É neste contexto político que o presidente Collor tentou obter o apoio dos governadores em 1991.

As primeiras negociações com os governadores, ainda que de maneira informal, aconteceram já no lançamento do chamado Projetão, lançado em março de 1991, quando a equipe econômica ainda era composta pela dupla Zélia-Kandir. Com a mudança da equipe econômica, em maio de 1991, Marcílio Marques Moreira assumiu o posto de ministro da

Fazenda, dando maior flexibilidade política ao governo[180]. O novo ministro da Fazenda propos o Emendão, composto por uma série de emendas constitucionais relacionadas, basicamente, às reformas fiscal e tributária.

O presidente Fernando Collor, para aprovar o Emendão, teria que necessariamente passar pelo Congresso Nacional. Para tanto, o presidente optou por ter os governadores como principais interlocutores de negociação, em razão do poder deles sobre as bancadas no Congresso Nacional, e porque várias das propostas continham mudanças na estrutura federativa. O Executivo Federal queria que os governadores assumissem uma carta de intenções, como aquela feita com o FMI, no entanto, como bem observa o semanário Carta Política, só que neste caso o Governo Federal é réfem dos governadores[181].

Em agosto de 1991, o presidente Collor entregou aos governadores o "Memorando de Entendimento", o qual conclamava os chefes dos Executivos estaduais a aprovar várias medidas econômicas de cunho estrutural, a fim de evitar a feitura de um novo "choque" conter a inflação. Além do aumento dos impostos, havia uma medida que atingia aos governos subnacionais, que era a rolagem de dívida dos estados, feita com recursos provenientes de 80% dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), na arrecadação do PIS/PASEP, e da redução de 5% da quota-parte do ICMS dos municípios (cf. CASTRO SANTOS et alii, 1994: 31).

A proposta de rolagem da dívida dos estados continha um grave erro de estratégia, pois propunha mexer em recursos dos municípios e dos Fundos Constitucionais regionais, fundamentais para os governadores do PFL e parte dos vinculados ao PMDB, os dois partidos de maior bancada no Congresso Nacional. Seriam atingidos com estas medidas oito dos nove governadores do PFL e cinco dos sete governadores do PMDB. A partir daí, o projeto se inviabilizou, e os governadores barraram a aprovação das medidas de várias

---

180 Para uma discussão sobre a falta de flexibilidade da equipe econômica de Zélia Cardoso de Melo, ver CASTRO SANTOS, RUA & COSTA FILHO, 1992.
181 Cf. Carta Polítca, 14/20 de outubro de 1991.

formas, seja por via de suas bancadas, seja propondo ao Executivo Federal a formação de um governo de coalizão, o que, na verdade, era uma maneira de tumultuar o processo decisório. Posteriormente, em outubro de 1991, o Emendão afundou junto com o fracasso da primeira grande negociação do governo Collor com os governadores. Era o primeiro de uma série de vetos dos barões.

Este episódio mostra como é problemático negociar com os governadores, em razão da diversidade de interesses envolvidos como principalmente pelo grau atual de multipolarização da federação. Se a aprovação da rolagem da dívida dos estados beneficiava basicamente a São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a retirada de recursos dos municípios e sobretudo dos Fundos Constitucionais regionais afetava ao resto das unidades estaduais. O que se instalou, portanto, foi também um jogo de vetos entre estes estados, resultando numa não-decisão. Ao Governo Federal, para resolver este impasse, cabia criar uma fórmula que agradasse a ambos os grupos, sem prejudicar a União. Este desafio permanecerá em toda a gestão de Collor e na de Itamar.

Mas no fim de 1991, o Executivo Federal procuraria mais uma vez os governadores de estado, para tentar negociar uma reforma tributária de emergência. Isto porque o governo Collor não tinha uma base de apoio sólida dentro do Congresso Nacional. Pesquisa realizada pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) entre setembro e novembro de 1991 mostra claramente a péssima situação do presidente Fernando Collor de Mello junto aos parlamentares federais, como mostra a tabela abaixo:

TABELA XVII

Avaliação do desempenho do Governo Collor* (porcentagens)										
Avaliação	**Total**	**PMDB**	**PFL**	**PDT**	**PDS**	**PRN**	**PSDB**	**PTB**	**PT**	**Outros****
Ótimo	1	-	-	-	-	10	-	-	-	-
Bom	5	-	3	3	4	38	-	14	-	3
Regular	35	17	66	11	68	48	21	36	3	46
Ruim	34	51	18	43	25	5	45	39	23	33
Péssimo	24	30	10	40	4	-	33	11	73	16
Outras respostas	1	-	3	-	-	-	-	-		1
Sem opinião	1	1	-	3	-	-	-	-		-

* Texto da pergunta: "De maneira geral, como o sr. (a) avalia o desempenho do governo Collor nesse ano e meio de mandato?"

** Inclui parlamentares sem partidos.

Fonte: LAMOUNIER & SOUZA, 1991: 15.

Os dados expostos acima mostram a fraqueza do presidente Fernando Collor até nos partidos que o apoiavam, haja visto que 18% do PFL consideravam seu governo ruim. Ademais, no PMDB, maior partido do Congresso Nacional, 51% dos parlamentares comsideravam ruim o desempenho do Governo Collor e 30% o avaliavam como péssimo.

Diante deste quadro, para aprovar a reforma tributária de emergência em fins de 1991, Collor acreditava que somente o apoio dos governadores - que têm um grande poder de influência sobre os parlamentares - poderia viabilizar a aprovação do projeto do Executivo Federal. Calculava-se à época que os governadores poderiam trazer 150 votos ao governo (cf. Carta Política, 14/20 de outubro de 1991).

A prova de fogo seria novamente a negociação da rolagem da dívida dos estados. Naquele momento, interessava aos estados assinar um acordo de rolagem porque eles estavam impedidos de pedir empréstimos ao Governo Federal. Como no próximo ano ocorreriam as eleições municipais, fundamentais no jogo de poder estadual, os

governadores precisariam de "dinheiro novo", visto que a situação dos Tesouros estaduais era péssima. Para a União, o acordo sobre a rolagem da dívida dos estados e municípios traria dois benefícios: um, é a entrada no Caixa do Governo Federal de recursos anuais da ordem de 4 bilhões de dólares - o dobro do que estava recebendo anteriormente; o outro é a troca da aprovação da rolagem da dívida pela aprovação do "pacote" fiscal elaborado pelo governo, a partir do qual o Executivo Federal esperava obter em torno de 12 bilhões de dólares, quantia essencial para acertar as contas públicas nacionais e para viabilizar o acordo com o FMI.

Na votação da rolagem da dívida dos estados e municípios, os governadores mobilizaram suas bancadas de forma impressionante, aprovando o projeto em apenas 48 horas. Segundo cálculos da imprensa, os estados e municípios deviam juntos 70 bilhões de dólares - 57 bilhões de dólares dos estados e 13 bilhões de dólares dos municípios[182].Os governadores dos estados de São Paulo, Rio de janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia acompanharam de perto o processo. O governador Alceu Collares, do Rio Grande do Sul, chegou a demitir por um dia (sic) o secretário da agricultura Aldo Pinto (PDT) para que ele reassumisse como deputado federal para votar no Congresso Nacional, já que seu suplente na Câmara, Jorge Uequed (PSDB), era contra o projeto. O governador Alceu Collares teria dito a Aldo Pinto: "Aldo, vai e retorna quando tu quiseres"[183].

O projeto refinanciava a dívida dos estados por um período de 20 anos, e em troca ganharia 9,7 bilhões de dólares a partir da aprovação do ajuste fiscal. O deputado federal César Maia comentou sobre este acordo:

> "Este é um projeto de pacificação nacional, destinado a normalizar as relações na Federação"[184].

Contudo, após a aprovação da rolagem da dívida dos estados e municípios, os governadores não cumpriram sua parte no acordo. O Executivo Federal não conseguiu

---

182 Isto é, 25/12/91, p.16.
183 Veja, 25/12/91, p.17.
184 Gazeta Mercantil, 12/12/91.

aprovar a criação de impostos novos, a alíquota de 35% para o Imposto de Renda para Pessoa Física (PL no 2159/91), o estabelecimento da faculdade de transação para dívidas referentes a impostos e contribuições (PL no 2157/ 91) e nem o aumento da alíquota do ITR (PL no 2155/91)[185]. Ademais, mesmo o acordo aprovado de rolagem da dívida dava aos estados e municípios 120 dias para assinar o contrato de refinanciamento, possibilitando às unidades subnacionais receber novamente empréstimos do Governo Federal sem ter ainda assinado a rolagem da dívida. O resultado disto será que apenas dois estados, Santa Catarina e Ceará, assinaram o acordo. Na verdade, estes dois estados não faziam parte do grupo dos maiores devedores do Governo Federal.

Em suma, esta dupla derrota do Governo Federal representava mais um veto dos barões da federação, o segundo no governo Collor.

O ano de 1992 foi ainda mais difícil para o governo Collor em termos de barganha com os governadores. Mantendo o propósito de mandar um projeto de reforma de cunho estrutural ao Congresso Nacional, Fernando Collor de Mello cria a chamada Comissão Ary Oswaldo, a fim de elaborar um projeto de reforma tributária. Novamente o governo recorre a atores de fora do Congresso para discutir e dar legitimidade ao seu projeto, que neste caso foram principalmente os empresários.

O projeto de reforma tributária da Comissão Ary Oswaldo tinha como um dos pontos mais polêmicos a redistribuição dos encargos entre os entes federativos vis-a-vis a diminuição das receitas dos estados e municípios[186]. Esta proposta gerou muita controvérsia entre os prefeitos, governadores e deputados no Congresso, o que dava sinais da inviabilidade desta alteração federativa. Mas o projeto Ary Oswaldo não foi mais para frente em razão de todo o processo envolvendo o pedido de impeachment do presidente Fernando Collor de Mello.

---

185 Cf. CASTRO SANTOS et alii, 1994: 37).
186 Cf. CASTRO SANTOS et alii, 1994: 41.

Nos meses de agosto e setembro de 1992, Collor tentará evitar a todo custo a abertura pela Câmara Federal do processo de *impeachment*, e para isso procurará cooptar os governadores de estado do Norte, Centro-Oeste e, sobretudo, os do Nordeste. Isto porque nesta Região o presidente contava com o apoio de Antonio Carlos Magalhães, que possuia uma ascendência sobre os governadores nordestinos, principalmente os do PFL. Esta estratégia fica visível ao olharmos para o volume de transferências negociadas repassadas para os estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste no ano de 1992, que equivaleram a 76% do total. Ademais, os dois estados que mais receberam transferências negociadas foram Bahia e Pernambuco, respectivamente (ROARELLI, 1992: 167).

Todavia, a estratégia de Collor fracassou e ele teve o processo de *impechment* aprovado. Assumiu posteriormente o vice-presidente da República, Itamar Franco, o qual teve, inicialmente, o apoio de parcela significativa do PMDB, como também o suporte do PSDB. Começava um novo governo que terá muitas dificuldades para negociar com os governadores, mas que conseguirá uma grande vitória em 1994, com a aprovação do Fundo Social de Emergência.

Logo que assumiu, Itamar Franco propôs uma reforma tributária ao Congresso Nacional, aproveitando-se da discussão sobre o Orçamento de 1993. A principal medida seria a criação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras). Este imposto não entraria para a repartição constitucional de recursos mas também foram isentos os estados e municípios da incidência deste imposto. Desta maneira, num primeiro momento, o governo Itamar não mexia com as questões mais espinhosas do federalismo, tanto no aspecto tributário, como no que se refere à divisão de competências entre os níveis de governo.

Somente a partir do ano de 1993, e mais precisamente em abril, quando Fernando Henrique Cardoso assume o ministério da Fazenda, é que o governo Itamar Franco atua como mais firmeza no *front* federativo. Fernando Henrique Cardoso lança o chamado Plano Verdade, que propunha a resolução de duas questões federativas da maior relevância, quais

sejam, o problema dos bancos estaduais e da rolagem da dívida dos estados e municípios. A questão dos bancos estaduais não será resolvida e, já no final da gestão de Fernando Henrique no Ministério da Fazenda, tenderá a piorar, pois o Banco Central financiará a dívida dos bancos estaduais através da compra de seus títulos no mercado financeiro.

Com relação à rolagem da dívida dos estados, o governo Itamar terá certo êxito. O ministro Fernando Henrique Cardoso conseguiu estabelecer um acordo com os principais estados da federação, criando novas regras para a rolagem da dívida, que em junho de 1993 estava em torno de 49 bilhões de dólares[187]. A tabela abaixo mostra o débito dos estados de maior dívida com a União:

TABELA XVIII

Ranking dos Principais Estados Devedores	
Unidades da Federação	Dívidas com a União (em milhões de US$)
São Paulo	13.594
Rio de Janeiro	5.739
Minas Gerais	5.568
Rio Grande do Sul	3.725
Bahia	3.164
Paraná	2.152
Goiás	1.967
Mato Grosso	1.582
Mato Grosso do Sul	904

Fonte:Folha de São Paulo, 15/06/93, p. A-7

187 Folha de São Paulo, 15/06/93, p.A-7.

Embora Fernando Henrique tenha conseguido fazer um acordo referente ao refinanciamento da dívida dos estados, somente conseguiu fazê-lo nas chamadas dívidas contratuais junto aos bancos federais, que perfazem apenas 38% do montante total[188]. Os outros componentes das dívidas estaduais, como a dívida mobiliária e a dívida externa vencida e a vencer, não foram contemplados no acordo, o que significa que 62% do total ainda não foi refinanciado. Os grandes obstacularizadores do processo foram, novamente, os governadores. Em seu primeiro embate com os governadores, o governo Itamar, ou mais especificamente, o ministro Fernando Henrique, teve uma vitória de pirro.

Mas logo no início de 1994, Fernando Henrique Cardoso obteve a primeira grande vitória fiscal da União desde 1988. Através de uma Emenda Constitucional, em março de 1994, foi aprovado o Fundo Social de Emergência, que retia parte dos recursos que eram comumente repartidos às unidades subnacionais para gastos do Governo Federal, basicamente o pagamento da dívida pública mobiliária.

Na verdade, o Fundo Social de Emergência estava ligado ao Programa de Estabilização, lançado em dezembro de 1993. No texto do Programa de Estabilização, o objeti quanto à federação era mais ambicioso, com o objetivo de reequilibrar as atribuições entre os níveis de governo[189]. Este ponto, no entanto, não poderia avançar dentro do atual estágio do federalismo estadualista. O que avançou, portanto, foi uma recentralização dos recursos, mas com um "porém" importante, nas próprias palavras do Programa de Estabilização:

> "É de ressaltar, portanto, que em termos reais os Estados e Municípios nada perderão: estarão asseguradas transferências em 1994 iguais às de 1993"[190].

Mesmo com este "porém", é preciso lembrar que a pressão dos estados e municípios para não mudar a atual distribuição de recursos na federação tem sido fortíssima desde pelo menos a Constituição de 1988. Ademais, o Governo Federal poderia manejar

---

188 Cf. AFONSO, 1994: 79.
189 Cf. Programa de Estabilização, 7 de dezembro de 1993, p.17.
190 Idem, p.15.

livremente 20% dos recursos orçamentários federais, fortalecendo ao Executivo Federal frente aos outros "poderes", Congresso Nacional e Governadores, que tinham vetado todas as medidas neste sentido nos últimos dez anos. Sabendo desta situação, o então senador Mário Covas comentou aos técnicos do governo:

> "Vocês estão brincando (...) Querem tirar dinheiro dos governadores e dos prefeitos. Não estão dando nada em troca, nenhum benefício imediato (...) e ainda estão achando que isso vai passar pelo Congresso em pleno ano eleitoral. Nem em sonho" (DIMENSTEIN & SOUZA, 1994: 119).

Apesar de todos os problemas apresentados pelo senador Mário Covas, o Fundo Social de Emergência foi aprovado. Elaboro a seguir algumas hipóteses para tentar explicar este fenômeno, sendo elas complementares entre si, formando um arcabouço explicativo.

a-) As duas primeiras hipóteses estão intimamente ligadas à eleição presidencial de 1994. Em primeiro lugar, as grandes possibilidades de vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, mobilizou o *establishment*, que não desejava que o candidato presidencial petista chegasse ao poder, mas também não queria que um novo Collor virasse presidente. Portanto, o trauma da experiência de 1989 fez as elites brasileiras se organizarem melhor para o pleito de 1994. Neste sentido, a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, se ele conseguisse domar o "dragão" da inflação, seria bem vinda.

Aproveitando-se disto, Fernando Henrique chantageará boa parte da elite societária e partidária, e neste último caso especificamente o PFL, para que aprovassem o Fundo Social de Emergência para viabilizar sua candidatura presidencial.

Mas além deste fato conjuntural, havia outro aspecto importantíssimo da eleição de 1994: a eleição seria "casada" com os pleitos de governador, senador, e deputado federal e estadual. Isto mudava a lógica do jogo eleitoral. O próprio presidente Itamar teria condições de influir na eleição graças a este dispositivo. No entanto, o ponto fulcral desta eleição é que o candidato a presidente seria uma importante "locomotiva" do pleito, tal como foi o governador nas três eleições passadas. Assim, conseguir o apoio do presidente

já seria um bom cacife eleitoral. Fernando Henrique usou disto para aprovar o Fundo Social de Emergência.

2-) Dois importantes líderes regionais, os governadores Antonio Carlos Magalhães, da Bahia, e Hélio Garcia, de Minas Gerais, foram importantes articuladores da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, e assim o ajudaram a aprovar o Fundo Social de Emergência. É importante lembrar que Antonio Carlos Magalhães tem uma ascendência sobre outros governadores nordestinos, tendo assim influência sobre outros deputados federais, principalmente os pefelistas. Já Hélio Garcia possui uma forte ascendência sobre os parlamentares mineiros, independentemente do partido. Como estes dois importantes barões da federação não conseguiram articular suas candidaturas e/ou duvidaram da possibilidade deles próprios vencerem o candidato presidencial petista, apostaram portanto todas as suas fichas na candidatura de Fernando Henrique Cardoso. E a candidatura de Fernando Henrique dependia da aprovação do Fundo Social de Emergência.

3) Alguns governadores não se articularam contra a aprovação do Fundo Social de Emergência, especialmente o governador paulista, Luiz Antonio Fleury Filho, e Leonel Brizola, governador do Estado do Rio de Janeiro. Três motivos explicam este fato: primeiro, eles estavam com os olhos voltados para a Emenda Constitucional que garantiria a mudança no prazo de desincompatibilização, possibilitando a eles um tempo maior de permanência em seus cargos, o que poderia auxiliá-los eleitoralmente em suas pretensões presidenciais. Desta forma, principalmente Fleury e Brizola, concentraram suas forças na aprovação da Emenda de desincompatibilização, e não jogaram todas as suas forças pelo veto do Fundo Social de Emergência. O pior é que eles não conseguiram nem aprovar a Emenda de desincompatibilização.

O segundo motivo refere-se ao tipo de recursos dos estados e municípios que foram retidos pelo Fundo Social de Emergência. Eram recursos de transferências constitucionais que não pesam no Orçamento de São Paulo e Rio de Janeiro, como também

no de Minas Gerais. Assim sendo, estes estados não teriam um grande motivo para vetar o Fundo Social de Emergência, pois este não afetava os seus interesses mais imediatos.

Mesmo não tendo um grande motivo para vetar o Fundo, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro ainda conseguiram barganhar privilégios para si em troca do voto no projeto do Governo Federal. O privilégio obtido foi o socorro aos seus Bancos estaduais, através da compra de títulos destes Bancos pelo Governo Federal. Este é o terceiro motivo da anuência dos governadores do "triângulo das "bermudas" com relação à aprovação do Fundo Social de Emergência.

O importante é notar que estes títulos dos Bancos estaduais não seriam comprados por nenhum grupo privado no mercado financeiro, em razão da péssima situação financeira destes Bancos. O Governo Federal, na verdade, comprou títulos "podres", que em novembro de 1994 totalizavam o valor US$ 21,2 bilhões[191]. O Banco Central assumiu assim a dívida dos Bancos estaduais.

Estes três motivos facilitaram a aprovação do Fundo Social de Emergência. Na realidade, foi a primeira vitória, em termos tributários, da União sobre os estados; contudo, é preciso resaltar que um bom número de governadores concordou e lutou pela aprovação do Fundo, ganhando pelo menos alguma contrapartida por isso. Os estados mais ricos, como falei acima, obtiveram o socorro do BC para seus Bancos estaduais. Aos estados mais pobres, apesar da retenção de recursos importantes pelo Fundo Social de Emergência, houve a promessa do Governo Federal de realizar obras nestes estados. Os famosos "bilhetinhos" do ministro Alexis Stepanenko confirmam esta hipótese.

Em suma, o Executivo Federal conseguiu neutralizar o veto dos barões na aprovação do Fundo Social de Emergência, embora tivesse que adotar algumas medidas financeiras para obter a anuência dos estados.

---

191 Cf. O Estado de São Paulo, 13/12/94, p.A-21.

A grande pergunta que fica é a seguinte: será que acabou a fase dos vetos dos barões no plano nacional? Tentarei responder esta questão nas considerações finais do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Faço um breve balanço de algumas questões que devem ser retomadas. Em primeiro lugar, ressalto a grande dificuldade do Brasil adotar os princípios do federalismo republicano. O princípio da autonomia federativa, uma relação de competição cooperativa entre a União e os estados, a criação de um fórum público de resolução das desigualdades regionais e a republicanização da esfera estadual, todos estes princípios, não estão contempladas pelo federalismo brasileiro. As consequências disto foram apresentadas ao longo do trabalho: dependência econômica-financeira das esferas inferiores de governo, estabelecimento de relações predatórias entre as unidades estaduais e o Governo Federal, falta de uma arena específica para tratar a forma e o conteúdo da redistribuição de recursos regionais e a vigência de um sistema político estadual não republicano. A meu ver, a construção de um federalismo republicano depende de duas mudanças profundas na atual realidade política brasileira: a criação de um verdadeiro pacto nacional, a fim de reconstruir o Estado nacional e a própria federação, e a reforma das instituições e práticas políticas estaduais.

Segundo, os governadores aumentaram seu poder com a redemocratização mas não suas responsabilidades. Seguem ainda a lógica da facção, que é propícia à dinâmica do veto e não a da negociação. Com efeito, os governadores não estabelecem alianças duradoras entre si e com a União. Aliás, alianças federativas, num momento de crise fiscal e de reconstrução do Estado, significam distribuição de tarefas e até de perdas. Mas facções, como lembra Sergio Abranches, "não estabelecem relações de reciprocidade e disciplina" (ABRANCHES, 1989: 28).

Porém, a vitória de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, na primeira eleição geral desde 1950, somada ao êxito dos principais candidatos a governador vinculados ao novo presidente, traz a esperança de um grande acordo para reconstruir o Estado e a federação, totalmente desarticulados há mais de dez anos. A aprovação do

Fundo Social de Emergência, como a primeira grande alteração fiscal sem veto dos barões desde 1988, já podia ser considerado um prenúncio de novas relações entre estados e União. Ademais, a situação financeira internacional mais favorável ao Brasil, a possibilidade de crescimento econômico e o esgotamento do modelo predatório dos Bancos estaduais fortalecem o Governo Federal.

Se é verdade que no próximo período o presidente tende a se fortalecer e os governadores podem perder o seu vigor anterior no plano nacional, no âmbito dos estados não há nenhum sinal de que os chefes dos Executivos estaduais deixarão de ser barões. Os governadores provavelmente continuarão a ter influência sobre os parlamentares federais, pois suas bases de poder na esfera estadual dificilmente serão tocadas pelo presidente. Não podemos nos esquecer que mesmo com a eleição presidencial "casada" com os pleitos proporcionais, a lógica da política estadual influenciou muito a competição. Como notou Jairo Nicolau, acerca das eleições gerais de 1994:

"Na realidade, a centralidade do sistema político brasileiro tem derivado das disputas intra-elites políticas estaduais (presidencialismo estadual) e não das disputas nacionais" (NICOLAU, 1994: 19).

O ultra-presidencialismo estadual tem, portanto, papel fundamental no recrutamento das elites políticas e, fundamentalmente, é a principal escola da classe política brasileira. Desta maneira, o principal problema é saber quais são os efeitos do ultra-presidencialismo na socialização da classe política estadual.

Sugiro que se formam quatro tipos ideais da "escola" do ultrapresidencialismo:

• O político fisiológico e localista, cujo objetivo principal é maximizar a satisfação do eleitorado de seu "distrito informal", objetivando a reeleição a qualquer preço.

• O político oposicionista, vinculado basicamente aos partidos de esquerda. Como é muito difícil fazer uma oposição responsável no nível estadual, o exercício de seu mandato no mais das vezes se reduz à prática da denúncia, pura e simplesmente. A prática da "política negativa", tal como a definia Weber (1993), não é a melhor "escola" para o

comportamento democrático, visto que ela não desenvolve a responsabilidade republicana. Então, a maior parte dos oposicionistas nos estados vive um dilema essencial para a definição de suas trajetórias políticas: como aprender a ter uma prática política de responsabilidade republicana se os incentivos institucionais estaduais são todos direcionados a uma prática anti-republicana e meramente individualista? Temo que sem as devidas reformas na esfera estadual estes deputados não consigam adquirir uma verdadeira ética da responsabilidade.

• Os tecnocratas estaduais, mestres em construir suas carreiras políticas a partir dos feudos por ele consolidados na burocracia estadual. Suas carreiras dependerão das trajetórias dos principais líderes aos quais estão ligados.

• As grandes lideranças estaduais, políticos personalistas e cujas ambições são manter indefinidamente o controle de suas extensas bases (prefeitos, deputados estaduais, deputados federais) e chegar à Presidência ou se tornar um grande cabo eleitoral do pleito presidencial. Todos eles passaram pelo cargo de governador de estado, tais como Antonio Carlos Magalhães, Iris Resende, Miguel Arraes, etc. São os eternos barões da federação.

Enfim, a reformulação do ultra-presidencialismo estadual brasileiro é uma tarefa importantíssima para reformular a classe política em nosso país.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", in **Revista Dados** vol.31 nº 1, Rio de Janeiro.

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de (1989), "O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social", in **Planejamento e Políticas Públicas** nº 1, IPEA, Brasília.

ABRUCIO, Fernando (1994), "Os Barões da Federação", in **Revista Lua Nova** nº 33, CEDEC, São Paulo.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1994), "Federalismo e Processo de Governo no Brasil: A Hipertrofia dos Executivos Estaduais", mimeo, **CEDEC**, São Paulo.

AFONSO, José Roberto R. (1989), "Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferência e endividamento", **Tese de mestrado**, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro.

AFONSO, José Roberto R., REZENDE, Fernando & VARSANO, Ricardo (1992), "A Reforma Tributária e o Financiamento do Investimento Público", in **Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

AFONSO, José Roberto R. (1994), "Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso no Brasil", **mimeo**, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Fernanda D. M. (1991), **A Competência na Constituição de 1988**, Editora Atlas, São Paulo.

AMARAL FILHO, Jairo do, "Dívidas dos Estados - perversão por trás dos números",in **Folha de São Paulo**, Caderno de Economia, 16 de junho de 1993, p.2.

AMES, Barry (1986), "O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil Durante o Período Pluripartidário" in **Revista de Ciências Sociais** vol.29 nº 2, Rio de Janeiro.

AMES, Barry (1993), "Disparately seeking politicians: strategies and outcomes, in Brazilian Legislature election", in **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados**, org. Luiz Pedone, OEA/UNB, Brasília.

ANDRADE, Régis de Castro (1991), "Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil", in **Lua Nova** nº 24, CEDEC, São Paulo.

ANDRADE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana (org.) (1993), "Administração Pública Brasileira", in **Estrutura e Organização do Poder Executivo**, ENAP, Brasília.

ANDRADE, Régis de Castro & JACCOUD, Luciana (org.) (1993), "Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha", in **Estrutura e Organização do Poder Executivo**, ENAP, Brasília.

ARANTES, Rogério Bastos (1994), "O Controle de Constitucio-nalidade das Leis no Brasil: A Construção de um Sistema Híbrido", **Tese de Mestrado**, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARENDT, Hannah (1990), **Da Revolução**, Editora Ática, São Paulo.

AZEVEDO, Luiz & REIS, Adacir (1994), Roteiro da Impunidade: Uma Radiografia dos Sistemas de Corrupção,

BALBACHEVSKY, Eelizabeth (1992), "Identidade Partidária e Instituições Políticas no Brasil", in **Revista Lua Nova** nº 26, CEDEC, São Paulo.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992), "Bancos Estaduais - Experiências e Perspectivas", in **Seminário Internacional**, Brasília.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1993), "Bancos Públicos Estaduais - Origens da "Questão BE's" e Perspectivas do Setor", in **Série Pronunciamentos** nº 6, Brasília.

BARRERA, Aglas W. (1994), "Aspectos Federativos das Relações Fiscais Intergovernamentais: Brasil 1988-92", **mimeo**, São Paulo.

BENEVIDES, Maria V. de Mesquita (1981), **A UDN e o Udenismo: Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945-1965)**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

BEYLE, Thad (1991), "The Powers of Governors", in **CQ's Guide to Current Issues and Activies (1990-91)**, Congressional Quartely, Washington, D.C..

BIASOTO JR., Geraldo, PASSANEZI FILHO, Reynaldo & GUARDIA, Eduardo R. (1992), "Refinanciamento da Dívida Eterna dos Estados e das Empresas Estatais: 1983/88" in **Textos para Discussão IESP**, nº 2, São Paulo.

BORDIN, Luis Carlos Vitali & LAGEMANN, Eugenio (1993), **Harmoização Tributária: A experiência brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ**, Secretaria da Fazenda do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BOWMAN, Ann O'M. & KEARNEY, Richard C. (1986), **The Resurgence of the States**, Prentice-Hall, New Jersey

CAMARGO, Aspásia (1992), "A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática", **ANPOCS**, Caxambú.

CAMARGO, Aspásia (1994), "O Novo Pacto Federativo", in **Revista do Serviço Público** ano 45 vol.118 nº 1, Brasília.

CAMPELLO DE SOUZA, M.do Carmo (1994), "Aspectos políticos-institucionais do federalismo (1930-1964)", **mimeo**, São Paulo.

CARVALHO, Afranio de (1978), **Raul Soares: Um Líder da República Velha**, Companhia Forense, Rio de Janeiro.

CASTELLO BRANCO, Carlos (1979), **Os Militares no Poder**, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

CASTRO, Iná Elias de (1992), **O Mito da Necessidade: Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino**, Editora Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

COHN, Amélia (1976), **Crise Regional e Planejamento**, Editora Perspectiva, São Paulo.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1993), org. Juarez de Oliveira, Ed. Saraiva, São Paulo.

COSTA, Wilma Peres (1994), "A questão fiscal na crise do Império e na Implantação da República", **mimeo**, São Paulo.

COUTO e SILVA, Golbery do (1981), **Conjuntura Política Nacional O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

COUTO, Cláudio G. (1991), "A Homologação das Iniciativas Legislativas de Interesse do Executivo - Um aspecto central das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil"in **Cadernos CEDEC** nº 19, São Paulo.

DALLARI, Dalmo de Abreu (1986), **O Estado Federal**, Editora Ática, São Paulo.

DIMENSTEIN, Gilberto, NEGREIROS, José, NOBLAT, Ricardo, LOPES, Roberto & FERNANDES, Roberto (1985), **O Complô que Elegeu Tancredo**, Editora JB, Rio de Janeiro.

DIMENSTEIN, Gilberto & SOUZA, Josias de (1994), **A História Real: Trama de uma sucessão**, Editora Ática, São Paulo.

DINIZ, Eli (1978), **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

DINIZ, Eli (1982), **Voto e Máquina Política**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

DÓRIA, OG (1992), **Município, O Poder Local: Quinhentos Anos de Conflitos entre o Município e o Poder Central**, Editora Página Aberta, São Paulo.

DYE, Thomas R. (1990), **American Federalism: Competition Among Governments**, Lexington Books, Massachusetts.

ELAZAR, Daniel J. (1987), **Exploring Federalism**, University of Alabama Press, Alabama.

ELLIOT, Jeffrey M. & ALI, Sheikh R.(1988), **The States and Local Government Political Dictionary**, ABC-Clio, California.

FAORO, Raymundo (1989) **Os Donos do Poder**, Editora Globo, São Paulo.

FERREIRA COSTA, Valeriano M. (1993), "Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil", in **Estrutura e Organização do Poder Executivo**, ENAP, Brasília.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (1994), "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional", **ANPOCS**, Caxambú.

GÓES, Walder de & CAMARGO, Aspásia (1984), **O Drama da Sucessão**, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

GOMES, Angela Maria de Castro (1980), **Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos Anos 30**, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

GRAHAM, Lawrence S. (1990), **The State and Policy Outcomes in Latin America**, Praeger Publishers, New York.

HAGOPIAN, Frances (1987), "The Traditional Political Elite and the Transition to Democracy in Brazil", **Kellogg Institute**, Working Paper#91, Notre Dame.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John (1984), **O Federalista**, Editora Universidade de Brasília, Brasília.

KINZO, Maria D'Alva Gil (1988), **Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**, Editora Vértice, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolivar (1985), "Apontamentos sobre a questão democrática brasileira", in **Como Renascem as Democracias**, Editora Brasiliense, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar & SOUZA, Amaury (1991), "O Congresso Nacional e a Crise Brasileira - Relatório de Pesquisa", **IDESP**, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar (1991), **Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor**, Editora Loyola, São Paulo.

LAVAREDA, Antônio (1991), **A Democracia nas Urnas: O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro**, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro.

LEAL, Victor Nunes (1986), **Coronelismo, Enxada e Voto**, Editora Alfa-Omega, São Paulo.

LEME, Heládio José de C.(1992), O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários, **Tese de Metrado**, UNICAMP, Campinas.

LESSA, Renato (1988), **A Invenção Republicana**, Editora Vértice, São Paulo.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo (1990), "Local and Government in the Nova República: Intergovernamental Relatios in Light of the Brazilian Political Transition", in **The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition**, Org. Laurence Graham e Robert Wilson, University of Texas Press, Texas.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (1983), **Os Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional 1945/64**, Editora Graal, Rio de Janeiro.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (1990), **O Balanço do Poder**, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro.

LINZ, Juan (1973), "The Future of an Autoritarian Situation or the Institucionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", in **Authoritarian Brazil: Origins, Outputs and Future**, Yale University Press, New Haven.

LINZ, Juan (1983), "The Transition from an Authoritarian Regime to Democracy in Spain: Some Thoughts for Brazilians", **Yale University**, mimeo.

MAINWARING, Scott (1991), "Políticos, partidos e sistemas eleitorais", in **Novos Estudos** nº 29, CEBRAP, São Paulo

MAINWARING, Scott (1991a), "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", in **Comparative Politics**, U.S.A.

MARTINS, Carlos E. & VELASCO CRUZ, Sebastião C. (1983), "De Castello a Figueiredo: Uma Incursão na Pré-História da Abertura", in **Sociedade e Política no Brasil Pós-64**, Editora Brasiliense, São Paulo.

MEDEIROS, Antônio Carlos (1986), **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil 1964-1982**, Garland Publishing, New York.

MELO, Marcus André B.C. de (1993), "Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil" in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, Caxambú.

MILL, John Stuart (1980), **Considerações Sobre o Governo Representativo**, Editora Universidade de Brasília, Brasília.

MOREIRA ALVES, Maria Helena (1989), **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**, Editora Vozes, Petrópolis.

NICOLAU, Jairo César Marconi & SCHIMITT, Rogério Augusto (1993), "São Paulo e a Desproporcionalidade na Câmara dos Deputados", **mimeo**, São Paulo.

NOVAES, Carlos Alberto M. (1994), "Dinâmica Institucional da Representação: Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados", in **Novos Estudos** nº 38, CEBRAP, São Paulo.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (1980), "O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas", in **Revista de Finanças Públicas**, Brasília.

OLIVEIRA VIANNA, F.J. (1987), **Instituições Políticas Brasileiras**, Editora da Universidade Federal Fluminense, Niterói.

OSTROM, Vincent (1991), **The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-Governing Society**, ICS Press, San Francisco.

REIS, Fábio W. & O'DONNELL, Guillermo (org.) (1988), **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**, Editora Vértice, São Paulo.

REZENDE, Fernando (1982), "Autonomia política e dependência financeira: um análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a

situação financeira dos estudos", in **Pesquisa e Planejamento Econômico** vol.12 nº 2, Rio de Janeiro.

RIVLIN, Alice (1992), **Reviving the American Dream - The Econony, the States and the Federal Government**, The Brookings Institution, Woshington.

ROARELLI, Maria Liz de M. (1994), "Análise das Transferências Negociadas por Órgão e Esfera de Governo", **mimeo**, São Paulo.

SADEK, Maria Tereza (1989), "A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo", in **História Eleitoral do Brasil - Eleições 1986**, Editora Vértice, São Paulo.

SALLUM JR., Brasílio (1994), Federação e Regime Militar-Autoritário, **mimeo**, São Paulo.

SALLUM JR., Brasílio (1994a), "Transição Política e Crise de Estado", in **Lua Nova** nº 32, CEDEC, São Paulo.

SANTOS, Maria Helena de C., RUA, Maria das Graças & COSTA FILHO, Carlos Roberto P. da (1992), "A Política Salarial no Governo Collor: Padrões de Negociação Executivo-Legislativo", **IUPERJ** nº 1, Rio de Janeiro.

SANTOS, Maria Helena de C., RUA, Maria das Graças & MACHADO, Érica Mássimo, MACHADO, Adriana Luisa B. P. (1994), Interesses e Poderes Constituídos na Política Fiscal e Tributária dos Governos Collor e Itamar Franco: Padrões de Interação, Conflitos e Barganhas, **ENAP**, mimeo, Brasília.

SANTOS, Wanderley G. dos (1971), "Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares", in **Revista Dados** nº 8, Rio de Janeiro.

SANTOS, Wanderley G.dos (1985), "A Pós-"Revolução" Brasileira", in **Brasil, Sociedade Democrática**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1986), **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**, Editora Vértice, São Paulo.

SARLES, Margaret J. (1982), "Maintaining Political Control Through Parties - The Brazilian Strategy", in **Comparative Politics,** vol.15 nº 1., U.S.A.

SCHWARTZ, Bernard (1984), **O Federalismo Norte-Americano Atual**, Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro.

SCHWARTZMAN, Simon (1988), **Bases do Autoritarismo** Brasileiro, Editora Campus, Rio de Janeiro.

SELCHER, Wayne A. (1990), "O futuro do federalismo na Nova República", in **Revista de Administração Pública** vol.24 nº 1 , Rio de Janeiro.

SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. (1991) "Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos", in **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro.

SERRA, José & AFONSO, Rosé Roberto R. (1993), "Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (I)", in **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro.

SILVA, Guilherme L. da & AGUIRRE, Basilia M.B. (1992), "Crise político-econômica: as raízes do impasse", in **Estudos Avançados** nº 14, São Paulo.

SKIDMORE, Thomas (1989), **Brasil: De Castelo a Tancredo**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

SOARES, Gláucio Ary Dillon (1973), **Sociedade e Política no Brasil**, Difusão Européia do Livro, São Paulo.

SOLA, Lourdes (1988), **O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República**, Editora Vértice, São Paulo.

SOLA, Lourdes (1993), "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil" in **Estado, Mercado e Democracia**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.

STEPAN, Alfred (1975), **Os Militares na Política**, Editora Artenova, Rio de Janeiro.

SWARTZ, Thomas R. & PECK, John E. (1990), **The Changing Face of Fiscal Federalism**, M.E. Sharp, New York.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia (1994), "Federalismo e Políticas Sociais", in **Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil**, mimeo, São Paulo.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1977), **A Democracia na América**, Editora Itatiaia, São Paulo.

TORRES, João C. de Oliveira (1961), **A Formação do Federalismo no Brasil**, Companhia Editora Nacional, São Paulo.

VERAS, Beni (org.) (1993), **Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro: O desenvolvimento desigual da economia no espaço brasileiro**, Senado Federal, Brasília.

VERAS, Beni (org.) (1993a), **Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro: Contribuições à Comissão**, Senado Federal, Brasília.