

LEANDRO EDUARDO DE SOUZA

**AS ESPECIFICIDADES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: O PAPEL
DOS GOVERNADORES NO CENÁRIO POLÍTICO NACIONAL.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas sob a
orientação do Prof. Dr. Valeriano Mendes
Ferreira Costa

Este exemplar corresponde à redação
final da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 27/08/2002

BANCA

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (orientador)

Prof. Dr. Fernando Luis Abrucio

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (suplente)

AGOSTO/2002

UNIDADE	FE
Nº CHAMADA	
	I/UNICAMP
	So 89 e
V	EX
TOMBO BC/	54789
PROC.	16.124/03
C ☐	D ☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	23/07/03
Nº CPD	

BIBID. 297476

CM00187235-2

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

So 89 e Souza, Leandro Eduardo de
As especificidades do federalismo brasileiro: o papel dos governadores no cenário político nacional / Leandro Eduardo de Souza. -- Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. 2. Federalismo - Brasil. 3. Governadores - Brasil. 4. Brasil - Política e governo, 1995-2001. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais, Neusa e Nadir Léo por terem me dado a oportunidade de me realizar pessoalmente e condições para eu conduzir meus estudos de maneira tranquila.

Não poderia deixar de fazer um sincero e carinhoso agradecimento a minha irmã Lis, ao Matias, Taís e Mateus por estarem sempre apostando em meu sucesso e dando força em todos os momentos.

Este trabalho não seria possível sem o apoio financeiro da Capes e do Departamento de Ciência Política da Unicamp, aos quais sou grato.

Ao Professor Doutor Valeriano Ferreira Costa que orientou e colaborou com todos os passos dados na execução deste trabalho, a ele, meu muito obrigado.

Gostaria de agradecer algumas pessoas que diretamente tiveram presença em algum pedacinho deste trabalho. São elas Claudia Perez pelo carinho, companheirismo, atenção e fundamentalmente paciência. E a Márcia Jardim que muito mais que uma companhia da qual fui caroneiro por algum tempo, é uma amiga verdadeira e sincera.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o papel dos governadores no federalismo brasileiro em dois momentos caracteristicamente distintos da história política brasileira: o primeiro marcado por uma fraqueza do Governo Federal que não conseguiu implementar uma agenda de atuação dado o baixo grau de coesão parlamentar a favor do Governo. O segundo inicia-se a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso que consegue montar uma base parlamentar forte capaz de lhe garantir sucesso na aprovação de quase toda a sua agenda política. Essa análise está amparada nos conceitos formulados por Fernando Abrucio de “ultrapresidencialismo estadual” e “federalismo estadualista”, classificação que ele utiliza para analisar a atuação dos governadores ao longo do período de redemocratização. O objetivo principal é justamente saber se os elementos encontrados por Abrucio para dar sustentação a sua tese no período por ele estudado são válidos em um período caracterizado pelo fortalecimento do Executivo Federal frente aos governadores.

SUMMARY

This work has for objective to analyze the paper of the governors in the Brazilian federalism at two caracteristicamente distinct moments of history Brazilian politics: the first one marked for a weakness of the Federal Government that did not obtain to implement a given agenda of performance the low degree of parliamentary cohesion in favor of the Government. As Enrique Cardoso initiates itself from the election of President Fernando who obtains to mount a capable strong parliamentary base of guaranteeing success to it in the approval of almost all its agenda politics. This analysis is supported in the concepts formulated for Fernando Abrucio of “ultrapresidencialismo estadual” e “federalismo estadualista”, classification that it uses to analyze the performance of the governors to the long one of the period of redemocratização. The main objective is exactly to know if the elements found for Abrucio to give to sustentation its thesis in the period for studied it are valid in a period characterized for the fortalecimento of the Federal Executive front to the governors.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO I – DISTORÇÕES DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA.....	27
CAPÍTULO II – O PODER DOS GOVERNADORES AO LONGO DA REDEMOCRATIZAÇÃO: A PERSPECTIVA DE ABRUCIO.....	43
CAPÍTULO III – O GOVERNO FHC E O PAPEL DOS GOVERNADORES NA POLÍTICA BRASILEIRA: BAARÕES DOMESTICADOS OU BARÕES ADORMECIDOS?.....	61
1) <i>O processo de estabilização econômica e o fortalecimento do governo federal</i>	63
.....2) <i>Fim de festa: o ajuste fiscal dos Estados</i>	70
.....3) <i>A Reforma Administrativa e a posição dos Barões</i>	77
CONCLUSÃO.....	83
BIBLIOGRAFIA.....	99

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Tabela 1 - <i>Medidas provisórias por governo 1989 – 1998</i>	84
Tabela 2 - Tabela 2 – <i>Consolidação geral da situação fiscal dos estados, em R\$ milhões</i>	93

O governador tem mais capacidade de vetar do que de ajudar. Quando o governador vislumbra o interesse do estado e resolve jogar no Congresso, tem uma força grande para atrapalhar (...). Hoje há um peso maior da administração sobre a política. Por causa da opinião pública, a razão administrativa – não sempre, mas freqüentemente – ganha da razão política. Quando a população precisa de alguma coisa, tem que se fazer. As divergências que tenho com os governadores derivam desse tipo de questão – questão de recursos, de problemas que às vezes são percebidos por eles e por nós de maneira diferente.

(Fernando Henrique Cardoso, In: **POMPEU DE TOLEDO**, Roberto *o Presidente Segundo o Sociólogo* São Paulo, Ed. Companhia das Letras, 1998.

APRESENTAÇÃO

Este estudo tem como objetivo principal analisar um aspecto do federalismo brasileiro: o papel dos governadores de estado no cenário político nacional em dois momentos distintos da história recente brasileira.

O primeiro período é o que abrange a redemocratização e o início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – 1985 a 1994. Período em que se nota um cenário político em que os chefes dos executivos estaduais tiveram uma atuação bastante visível no cenário político brasileiro, tal como nos mostra o estudo de Abrucio intitulado *Os Barões da Federação*¹. Nesse estudo o autor nos evidencia como se articula o poder dos governadores interna e externamente a sua esfera de competência e atuação no período acima referido. Na década de 80 e início da década de 90 o Poder Executivo federal mostrou-se visivelmente inferiorizado diante dos executivos estaduais que interferiram até mesmo na elaboração da Constituição de 88 pressionando as bancadas estaduais em favor dos interesses do estado². Essa força dos governadores no período em questão é muito bem analisada por Abrucio que encontra duas causas para explicar o fenômeno: 1) a causa interna que é denominada por ele como “ultrapresidencialismo estadual”, que, sucintamente falando, teria por características um executivo controlador de todo processo decisório interno; a falta de controle sobre o poder executivo estadual por órgãos qualificados para tanto, como os tribunais de contas; e, por fim, controle dos governadores sobre a máquina pública estadual, não permitiriam uma distribuição mais equilibrada do poder entre as

1 Abrucio, Fernando L. *Os Barões da federação*, São Paulo, ed Hucitec, 1998

2 Sobre a participação dos governadores nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte, ver LEME, Heládio José de C. *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de recursos Tributários*. Tese de Mestrado. Unicamp, 1992

instituições políticas estaduais. A outra causa o 2) “federalismo estadualista” que se refere às relações externas do nível estadual³.

O objetivo dessa pesquisa é justamente saber se os elementos encontrados por Abrucio para dar sustentação a sua tese no período por ele estudado – principalmente as duas causas citadas acima - são válidos em um período caracterizado pelo fortalecimento do Executivo Federal que, eleito por uma ampla coalizão de partidos majoritários, conseguiu a aprovação de parte de uma agenda política assentada na estabilização da economia e que acabou por reunir os interesses de uma elite ávida em permanecer no jogo político nacional.

Parto da hipótese de que o jogo federativo no Brasil favorece na prática a atuação dos chefes dos Executivos estaduais no cenário político nacional. Os artigos 25 a 28 da Constituição de 1988 definem as atribuições legais dos governadores no âmbito estadual, disciplinando sua esfera de interferência nas decisões de âmbito nacional. Entretanto, na prática, os governadores têm exercido considerável influência política no jogo federativo. As causas desse fenômeno devem ser buscadas em características do sistema político brasileiro, tais como a organização partidária marcada por uma dinâmica estadualista, a baixa capacidade de controle das direções nacionais sobre a carreira dos deputados federais e a necessidade do executivo federal de formar grandes coalizões parlamentares para realizar seus programas de governo. De acordo com essa hipótese, a influência dos governadores no cenário político nacional se manifesta de forma mais acentuada quando o

3 Nesse período o Executivo Federal não conseguiu montar uma coalizão parlamentar forte no Congresso Nacional capaz de assegurar a aprovação de uma agenda política estabelecida. Segundo Sergio Abranches, (1998) uma das principais características do sistema político brasileiro é o “residencialismo de coalizão” em que o Executivo Federal consiga formar uma ampla coalizão parlamentar capaz de dar apoio e que garanta a aprovação de uma agenda política enviada por esta instância de poder.

executivo federal precisa implementar modificações importantes na legislação e/ou na distribuição de recursos entre as unidades federativas e não possui recursos políticos e financeiros suficientes para manter o apoio dos deputados/partidos que formam a base governista. Mesmo quando o governo federal dispõe de recursos simbólicos e materiais suficientes, essas características do sistema político obrigam a constantes negociações entre o executivo federal e o bloco governista no Congresso para aprovação de medidas específicas. Em suma, o governo central não encontra incentivos no sistema político para formar coalizões sólidas que permitam anular a influência dos governadores nas decisões de âmbito nacional.

Para discutir a essa hipótese divido o trabalho em três capítulos: no primeiro apresento uma breve discussão bibliográfica sobre as relações federativas no Brasil; no segundo capítulo analiso o trabalho argumentado desenvolvido por Abrucio sobre o poder dos governadores ao longo do período da redemocratização. O terceiro capítulo será dedicado à análise das relações entre o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e os governadores ao longo de seus dois mandatos – de 1995 a 2001 - com o objetivo de investigar os fatores que fortaleceram o poder executivo federal frente aos governadores. Posteriormente faremos uma conclusão onde procuraremos ressaltar os fatores que explicam as diferenças significativas no funcionamento do arranjo federativo brasileiro nos dois períodos analisados.

INTRODUÇÃO

A análise da dinâmica institucional de uma realidade política específica aparece como um grande desafio a todos os estudiosos que se aventuram a empreendê-la. O sistema federativo é uma das dinâmicas dessa engrenagem que nos últimos anos vem sendo trabalhado com mais ímpeto pelos olhos da ciência política e gerando acaloradas discussões sobre seu conceito. Uma questão que central que reside no cerne dessa discussão é de saber o que difere um Estado organizado federativamente de outro unitário. Outra questão é saber que mecanismos institucionais impediriam uma total centralização do processo decisório e a completa subordinação das unidades subnacionais. Alguns autores sugerem que para não haver desintegração da federação é necessário um governo central forte (Riker, 1975 citado por Arretche, 2001) daí que é pertinente questionar sobre que mecanismos institucionais impedem que o governo central subordine os governos locais, transformando-os num Estado unitário? (Arretche, 2001). De acordo com a interpretação feita por Arretche:

Quanto maior a probabilidade de que um mesmo partido controle simultaneamente o governo central e os governos subnacionais e, ainda, quanto maior a disciplina partidária dos partidos nacionais mais fortes seriam as tendências à centralização. Alternativamente o multipartidarismo, partidos disciplinados de base regional, a possibilidade efetiva de alternância no poder funcionariam como uma espécie de contrapeso à inevitáveis tendências centralizadoras derivadas do desenho institucional das modernas federações. Portanto, para Riker, é a descentralização do sistema partidário e não o Senado, como instituição representativa dos Estados-membros que garantiria a independência dos níveis de governo. (Arretche, 2001: 24)

Pensando de maneira oposta a Riker, Wheare “o governo central não pode estar subordinado aos governos regionais nem estes subordinados ao governo central. Um Estado

só pode ser considerado federativo se as relações entre os níveis de governo forem simultaneamente de coordenação e mútua independência, princípios esses que deveriam estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas” (Arretche, 2001: 24).

A análise da agenda de discussão sobre o federalismo na ciência política americana feita por Marta Arretche sintetiza a seguinte visão sobre o conceito: o federalismo é entendido basicamente como a expressão do poder parlamentar de governadores e prefeitos na arena legislativa federal. O indicador de medida da força ou fraqueza do federalismo é a capacidade relativa de os Executivos dos distintos níveis de governo influenciarem o comportamento parlamentar dos legisladores federais (Arretche, 2001).

Para Preston King o federalismo é uma tentativa de agregar interesses diferentes num mesmo espaço. Em outros termos, uma federação – considerada apenas em termos conceituais – pode ser vista como uma união de grupos com propósitos comuns e identidades distintas. Na prática, federação é um arranjo institucional que só difere das outras formas de Estado pela existência de um governo central que incorpora em seus procedimentos decisórios as diversas unidades regionais tendo essas assegurado seus direitos em bases constitucionais (King, 1982). Esse estágio de organização política em que se encontra o Estado federativamente organizado tem condições de oferecer uma área mais abrangente para a implementação de políticas públicas que atendam interesses diversos dentro de uma sociedade clivada por fatores raciais, culturais, regionais, lingüísticos, dentre outros que convivem num mesmo espaço geográfico. Mas, essa lógica só possuirá efeitos positivos desejados se as esferas governamentais tiverem suas responsabilidades claramente delimitadas para que não haja conflitos de interesses e choques que prejudiquem e desestremem a federação.

É importante deixar claro que um estado federal é compreensível tendo como ponto de partida o conceito de supremacia da lei, neste caso, o da Constituição, que delimita as respectivas esferas de competência das unidades subnacionais e do Governo Central. Há dois tipos de divisões dentro de um Estado democrático e federativo: 1) uma divisão horizontal que separa o exercício do poder político dividindo-o em três poderes que agem dentro de suas esferas de competências e também na fiscalização uns dos outros para que não haja abuso e concentração de poder; 2) uma divisão vertical que é a divisão de responsabilidades e de distribuição de recursos financeiros em que o Executivo federal transfere às unidades sub-nacionais encargos, recursos e competências legislativas para atuarem em suas esferas de governo. Os textos constitucionais disciplinam as competências cabíveis a cada uma das unidades políticas que compõem um estado federado, distribuindo responsabilidades exclusivas, comuns e concorrentes. Essa distribuição de competências federativas resulta num complexo sistema de interdependências e sobreposições entre as unidades federadas.

Em razão dessas características legais os estados federais estão sujeitos a freqüentes conflitos entre forças centrípetas e forças centrífugas que competem na arena política para fazer valer suas prerrogativas e seus projetos. Aqueles que defendem uma maior concentração de poder nas mãos do governo nacional afirmam que a dispersão de poder fragiliza o Estado, podendo resultar até mesmo na destruição da unidade política original. Para os unitaristas, a descentralização do poder político favoreceria as práticas clientelistas de dominação por parte de elites regionais tradicionais. Por outro lado, existem aqueles que defendem uma maior descentralização do Estado. Para estes a autonomia das unidades regionais é um dos fundamentos da democracia, pois estas seriam mais representativas da vontade popular em cada região. Esse é um conflito constitutivo de todo estado federal: o

choque entre centralização e descentralização. Entretanto apenas a divisão de poderes e a existência de uma Constituição com pontos que disciplinam o jogo político institucional são elementos frouxos para explicar a dinâmica do federalismo. Faz-se necessário empreender um olhar mais atento sobre os arranjos políticos de cada caso levando-se em conta a organização do sistema partidário e a dinâmica em seu interior e isso dificulta muito uma análise comparativa sobre o federalismo pois a diversidade e a especificidade de cada Estado precisam ser levadas em conta sempre.

O conceito de King mostra que duas dinâmicas ocorrem num mesmo espaço: a dinâmica regional e a dinâmica nacional. E o federalismo seria um todo que engloba essas duas dinâmicas. Ao levar em conta o jogo federativo contendo duas instâncias atuando no mesmo território é preciso que sejam muito bem traçadas e clarificadas as regras que disciplinam todo o processo a ponto de não centralizar demasiadamente e acabar transformando em um Estado unitário e também não descentralizar tanto e destruir o arranjo federativo. Certamente a centralização e a descentralização não explicam e encerram a discussão sobre o conceito de federalismo pois não há condições objetivas de medir o quanto um Estado é mais ou menos centralizado ou descentralizado.

O modelo político brasileiro e a dinâmica federativa

O caso brasileiro, por um conjunto de fatores específicos que abarcam o processo de formação do Estado, a organização social e política e a distribuição de poder pelo vasto território, desperta uma atração especial de estudiosos brasileiros e de outros países. O modelo político brasileiro é fruto de um passado colonial e escravista que produz uma

dinâmica institucional que mescla instrumentos modernos e métodos arcaicos e patrimonialistas.

A organização federativa brasileira aparece tocada por esse modelo político que a subordina em uma lógica específica em que teoria e prática acabam sendo desvinculadas. Em outros termos, no caso específico do jogo federativo brasileiro, as regras previamente estabelecidas e anunciadas no Texto Constitucional geram uma complexa situação de imbróglia ao explicitar as competências concorrentes às três esferas de governo - federal, estadual e municipal. - sem, no entanto, delimitar responsabilidades claramente definidas sobre responsabilidades específicas de cada uma. Isso cria diversas distorções quando da divisão de recursos e implementação de políticas pois falta uma clareza na atribuição de competências abrindo espaço para surgimento de novos atores que atuam nesse jogo de forma a garantir benefícios políticos e econômicos para suas áreas competência.

Mediante esse impasse a análise do federalismo no Brasil passa pela análise da dinâmica política brasileira, ou seja, a experiência prática. Quem são esses atores? Como eles atuam? Qual poder eles dispõem e em virtude de que regra? Procurando algumas respostas a essas questões, neste estudo trabalho com a perspectiva de que um desses atores que atua diretamente no cenário político nacional a fim de resguardar benefícios para suas regiões e assim sustentar sua base política é o governador de estado.

O sistema político brasileiro é caracterizado em muitas análises que se dedicam a ele por um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas e essa ineficácia está na raiz dos problemas de consolidação democrática (Stepan,1999). O cerne da questão é que diversos fatores institucionais se reforçam entre si para dispersar ainda mais o poder num sistema bastante clivado, ressaltando-se que este modelo combina alta fragmentação partidária com baixa

disciplina dos partidos na arena legislativa que produz um sistema mais propenso ao veto que à tomada de decisões. A consequência dessa fragmentação do sistema político é a alocação das preferências políticas nas esferas subnacionais produzindo a aglutinação de grupos políticos, que escapam aos partidos, em favor de interesses estaduais. Os governadores particularmente têm-se mostrado poderosos atores possuindo recursos tanto políticos quanto econômicos bastante significativos com capacidade de restringir severamente a ação do governo federal (Stepan, 1999). Devido à influência que têm sobre suas bancadas, os governadores podem dificultar ou facilitar os propósitos presidenciais constituindo-se em poderes de votos nacionais (Abrucio, 1994).

Como bem ressaltou Sérgio Abranches, o presidencialismo brasileiro caracteriza-se pela coalizão de interesses heterogêneos em favor da governabilidade (Abranches, 1998). Além de ter que montar alianças políticas com partidos ideologicamente distintos, o Presidente da República precisa também costurar alianças com atores regionais do jogo político brasileiro, neste caso, com os governadores.

As instituições políticas brasileiras – cuja natureza essencial não variou nos distintos regimes democráticos – são uma espécie de “máquina de triturar presidentes”, pois a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário, indisciplina partidária e federalismo gera um excesso de pontos de veto no processo decisório, elevando exponencialmente os custos de aprovação de reformas no Congresso. Os impasses entre o Executivo e o Legislativo, derivados dessa engenharia institucional, seriam a principal ameaça à estabilidade democrática no Brasil (Arretche, 2001: 27).

Essas análises dispõem sobre o período pós-autoritarismo, ou da redemocratização e quando comparamos essas características levantadas pelos estudiosos com o período pós 1994 surge uma questão: concretamente, se nenhum dos traços institucionais levantados por esses autores acima citados se modificou depois de 1994, por que a partir de então o

processo político muda claramente? A dinâmica do jogo federativo com todos os seus vícios práticos permanece fincada em alicerces sólidos, entretanto as relações intergovernamentais parecem se modificarem. Nota-se “ (...) duas novidades em termos de desempenho: em primeiro lugar a performance de estabilização da economia e reformas do Estado e em segundo, a relativa estabilidade da coalizão (...)” (Palermo, 1998) que elegeu Fernando Henrique Cardoso presidente do país. A base constitucional e a estrutura sócio-econômica não mudaram, entretanto institucionalmente o governo federal ficou mais fortalecido.

Ao longo dos dois mandatos do governo FHC a relação deste com os governadores teve seus altos e baixos com uma pequena margem favorável ao governo federal. Os barões da federação (Abrucio, 1994) que nos tempos da redemocratização usaram e abusaram desmesuradamente de seus poderes políticos e econômicos, após a emergência do Plano Real em 1994 e a posse do governo FHC em 1995 foram obrigados pelas próprias circunstâncias ditadas pela reestruturação da economia e a manutenção da estabilidade financeira a se enquadrarem nos termos propostos pelo governo federal que incluíam dentre outras coisas um severo ajuste fiscal nas contas estaduais e um amplo programa de diminuição patrimonial, o que possibilitou a relativa diminuição do poder de barganha dos governadores e também de seu poderio econômico, principalmente após a privatização de diversos bancos estaduais.

Para manter a economia estável e gerar superávits fiscais seria necessário um conjunto de reformas estruturais do Estado brasileiro principalmente na área fiscal, previdenciária, administrativa e política. O alvo principal desse pacote de reformas era os estados que gastavam muito mais do que arrecadavam e transferiam o ônus desse desequilíbrio para a União. Os novos governadores que assumiram seus cargos em 1995

diante de uma situação caótica nas contas de seus estados não tiveram outra saída a não ser negociar com o governo federal. Eles procuraram acima de qualquer coisa a rolagem da dívida de seus estados e melhores condições com prazos mais dilatados para o pagamento das mesmas. O governo federal cedeu na ajuda financeira aos estados incorporando suas dívidas mas, por outro lado, condicionou essa ajuda ao cumprimento de uma série de exigências que em suma passaria pela reestruturação administrativa enxugando a máquina estadual e adequando o gasto com folha de pagamento dos servidores a um patamar tolerável; as privatizações de empresas estaduais fazendo uma verdadeira faxina patrimonial nos estados, dentre outras exigências.

Em seu primeiro mandato o governo FHC conseguiu a aprovação de diversas medidas de seu programa de governo com ênfase especial na reforma da administração pública. Os governadores que até 1994 formavam um rolo compressor movimentando suas bancadas parlamentares para vetar projetos vindos do Executivo que chocariam com seus interesses, barganharam de todas as formas junto ao governo federal a rolagem da dívida dos estados em troca de apoio à votação da reforma administrativa. Após ceder e incorporar as dívidas dos estados a reforma administrativa é votada e aprovada. Isso mostra que, apesar de uma certa vantagem para o Executivo, este ainda tinha que negociar e ceder em muitos pontos para conseguir apoio dos governadores que ainda é um ator com poder de veto no cenário político nacional.

Mas, enfim, quais as condições que levam os governadores a terem um papel importante no cenário político nacional? Procurar obter respostas a esta questão é o motivo que conduz este trabalho de pesquisa e que será desenvolvido nos próximos capítulos.

CAPÍTULO I – DISTORÇÕES DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO:: UMA DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA

Partindo da hipótese de que o jogo federativo no Brasil favorece na prática a atuação dos chefes dos Executivos estaduais no cenário político nacional, analisaremos neste capítulo a visão de alguns estudiosos da ciência política brasileira sobre as relações entre o executivo federal e os governos estaduais entre os anos de 1985 a 1994, para posteriormente, discutirmos a abordagem dos conceitos de “ultrapresidencialismo estadual” e “federalismo estadualista” desenvolvidos por Fernando Abrucio (1998)⁴. Antes, porém, faremos uma breve exposição do problema visto no processo político da República Velha, momento classificado por muitos como “República dos Governadores”.

Uma das controvérsias mais evidentes da história política brasileira é a da centralização *versus* descentralização do poder. A Coroa portuguesa não implementou uma política centralizadora completa dando margem de atuação aos proprietários privados de terras que procuravam dividir seus domínios. No período imperial as forças centralizadoras ganham força permitindo a formação de um poder central forte evitando uma grande fragmentação política e territorial. Essa centralização ao longo do período imperial está ligada à manutenção da unidade territorial e a busca da nacionalidade. Com a proclamação da república em 1889 as forças centrífugas ganham maior visibilidade principalmente com a Constituição de 1891 que insere em texto constitucional a estrutura federativa rompendo com o centralismo imperial.

⁴ Ver também Abrucio, 1994; Abrucio & Samuels, 1997; Abrucio, 1998a

A questão da autonomia financeira vai gerar acirrados debates e lutas entre os estados principalmente entre os estados economicamente mais poderosos do período. Por outro lado a discussão em torno da questão da autonomia política vai reunir sob a mesma bandeira os governadores de todos os estados. É bom ressaltar que autonomia política significava pela ótica dos governadores, o fim do controle que o poder central tinha sobre as eleições locais. Segundo Abrucio,

(...) 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 as regras do jogo eleitoral, (...). (Abrucio, 1998: 34)

A ascensão dos governadores tem seu ponto alto na República Velha com a chegada à Presidência de Campos Sales, um representante dos interesses da elite paulista. O modelo conhecido como política dos governadores inicia-se neste período e vem consolidar o pacto federativo instaurado pela constituição de 1891. Para uma melhor análise da política dos governadores é importante discutir o fenômeno do coronelismo na prática eleitoral da política brasileira. Quem melhor analisou este fenômeno foi Vitor Nunes Leal (Leal, 1986). Segundo esse autor, coronelismo pode ser definido como:

Resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. (...) é uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (Leal, 1986: 20)

A compreensão da maneira como se desenvolvem as relações políticas e sociais em âmbito local contribui para uma melhor visualização da política dos governadores durante a República Velha. O pacto entre as elites políticas dos estados mais ricos era reforçado pelo apoio do presidente da república, e este, para alcançar tal cargo e manter-se sustentado por uma base de apoio político dependia do apoio das elites estaduais. A transformação do chefe de província em governador, segundo Vítor Nunes Leal também contribuiu para o entendimento da política dos governadores. Em passagem de sua obra ele diz que:

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 chefe de província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declarar as situações estaduais ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os estaduais. (Leal, 1986: 101)

Essa autonomia adquirida pelo poder estadual representada pela eleição para governador serve como base original da estrutura federativa brasileira e contribuirá para entendermos o funcionamento do poder dos governadores em âmbito interno ao seu estado. Por trás desse poder estadual estava o controle do poder local que oferecia a sustentação eleitoral dos governadores e também do presidente da república. O município não possuía autonomia financeira e por isso se submetia ao apoio do governador. Em âmbito local, os chefes políticos, chamados de coronéis, possuíam sob suas ordens uma “clientela” que em momentos eleitorais garantiam a eleição do candidato indicado por esses coronéis. O chamado pacto clientelista estendia-se desde o trabalhador e sua família que vivia e trabalhava nas dependências do latifúndio, passando pela elite local que poderia ser o dono

da propriedade rural, aqueles que tivessem contato direto com a população como médicos, dentre outros, chegando ao governador e até o presidente da república. A estrutura social do Brasil nesse período era marcada pela vida rural. Os latifundiários tinham sua base de apoio nessa população que devolvia os favores prestados pelo patrão em forma de apoio político⁵. Essa elite local dependia do governo estadual para viabilizar obras de todos os tipos já que o município não possuía autonomia financeira para obter recursos. Assim, os coronéis apoiavam o governo estadual dando os votos necessários aos candidatos governistas ganharem as eleições. Em contrapartida, o governo estadual liberava recursos e realizava obras que beneficiava o município em questão e promovia a elite local. Segundo Vítor Nunes Leal, o coronelismo também pode ser visto como,

(...) um sistema de reciprocidade: 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 empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder das desgraças. (Leal, 1986:43).

O Executivo estadual contava com a distribuição de emprego público para arrebanhar eleitores. O beneficiário do cargo público ficava comprometido a apoiar seu protetor político formando assim uma rede de lealdade fisiológica. A ligação entre os governadores e o presidente da república também se assentava nesse tipo de pacto. Os governadores precisavam do centro para aprovar medidas de interesses políticos e econômicos dos estados e, por outro lado, o presidente contava com a dinâmica coronelística da política local comandada pelo governador para obter votos necessários a

⁵ Segundo Leal, a maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior e no interior o elemento rural prevalece sobre o urbano. Esse elemento é paupérrimo e dependente dos proprietários rurais.

sua eleição. É bom salientar que essa dinâmica política ocorria sem a presença de partidos nacionais que pudessem levar a discussão para a arena nacional e não local.

A política dos governadores - como ficou conhecida as relações entre os estados mais prósperos e o centro político nacional atuando de maneira entrelaçada na representação e defesa de seus interesses – se concretiza com a chegada à Presidência de Campos Sales e, segundo Cintra:

(...) esse arranjo reconhecia a hegemonia nacional de alguns Estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, garantindo-lhes o controle da máquina do governo federal. Com isso, concentrava-se poder para permitir políticas difíceis, se não impossíveis, no federalismo pleno, quais sejam as de ordem fiscal e monetária, as relativas aos compromissos financeiros externos e as de amparo à lavoura cafeeira. Criavam-se, acima dos interesses locais e regionais, interesses nacionais, que eram, em grande parte, os interesses da região economicamente dinâmica do país, e os mecanismos políticos de efetiva-los. A política do centro expressava, pois, os interesses do centro (Cintra, 1974: 39).

Com o passar do tempo o quadro social do país mudou consideravelmente tendo invertido a situação predominante até os anos de 1940 em que a população rural prevalecia numericamente sobre a urbana. A partir dessa data o elemento urbano terá maior importância na política, porém, o pacto coronelístico tipificado por Vítor Nunes Leal considerando uma população imersa na vida rural, predomina até os tempos atuais sob nova roupagem e novos aspectos. Os governadores, conforme demonstraremos a seguir, continuarão movimentando sua máquina política no plano interno e no plano externo sua atuação estará ligada a uma maior ou menor concentração de poder em mãos do governo

“É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente” (Leal, 1986: 36).

central. No modelo federativo da república velha predominava a força dos governadores dos estados mais ricos da federação somada ao controle da máquina política estadual no plano interno. Este modelo teve consequências importantes, segundo Abrucio uma delas seria:

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. (Abrucio, 1998: 40)

Diante dessas considerações iniciais a respeito da força dos governadores no federalismo brasileiro faremos uma análise de trabalhos recentes da ciência política brasileira em que os autores tratam melhor da questão federativa do país. Somaremos a essa discussão a análise da relação entre o Executivo estadual e o Executivo federal ao longo do período de redemocratização (1985 a 1994) à luz dos conceitos de “ultrapresidencialismo estadual” e “federalismo estadualista” elaborados por Abrucio.

A configuração do poder dos governadores na arena política nacional no decorrer da redemocratização – uma análise bibliográfica

Aspásia Camargo realiza um estudo interessante enfocando a questão do regionalismo que organiza o sistema político do Brasil e propicia uma fragilidade institucional favorecendo a prática do clientelismo. Um dos grandes desafios de um país grande como o Brasil é o de promover a modernização e o desenvolvimento econômico,

social e político concomitantemente a um processo responsável e criterioso de descentralização.

Para a autora, “em países como o nosso, considero que a dimensão institucional do federalismo hoje só pode ser examinada à luz da relevância geopolítica e histórica do regionalismo, um dos pilares mais importantes e mais decisivos para a compreensão dos conflitos e dos arranjos políticos que marcaram o Brasil entre 1930 e 1937; e marcam o Brasil ainda hoje”. (Camargo 1999, pg 39). Há uma linha de continuidade que permeia o desenvolvimento das instituições políticas no Brasil ao mesmo tempo em que ocorreram importantes mudanças estruturais. Portanto, o desafio que a autora propõe, é o de discutir a dinâmica institucional do federalismo brasileiro lidando com a questão da ruptura e da continuidade ao mesmo tempo. Diz a autora que: “Os arranjos do nosso federalismo mudaram com excessiva frequência. Mas a continuidade e a importância dos pactos regionais no quadro político permanecem as mesmas” (idem, pg 40).

Numa perspectiva histórica, Aspásia Camargo analisa a dinâmica institucional do Brasil dos anos 30 bem como as relações políticas dos atores sociais do período. Entre os anos de 1930 e 1937 os grandes atores que, por suas ações em defesa de seus interesses, explicam a dinâmica política e institucional deste período são os estados. Os militares serviam como agentes defensores da centralização, ocupando espectro oposto à descentralização advogada pelos estados. Já o governo central, na condição de agente centralizador nesse período, manipulou esses dois personagens a fim de garantir a centralização, sem, no entanto, entrar em conflito principalmente com os estados. A estratégia era cooptar aquelas lideranças estaduais mais dóceis ao governo central e usar os militares para contrabalançar o poder das elites regionais favoráveis a uma maior desconcentração de poder em benefício de suas regiões.

Nos anos 30 a polarização entre capital e trabalho era a mais visível e tinha no *welfare state* seu mecanismo de mediação. Nos anos 90 não há dois pólos conflitantes. O jogo de oposições e contrastes é mais ragmentado e disperso. Como diz a autora: “Os segmentos emergentes se dispõem em distintas lideranças de uma sociedade pluralista, mais diversificada, que luta por melhor organização, mais capacidade gerencial e mais participação civil, por mais cidadania”. (idem, pg 42).

Outra diferença entre os dois períodos, segundo a abordagem da autora, é que o estado da década de 30 era uma força emergente, livre das pressões de um mercado internacional feroz e possuía a capacidade para frear os conflitos entre capital e trabalho em nome da coisa pública. O estado dos anos 90 encontra-se sob fogo cruzado da globalização e da descentralização e age de forma fragmentada nesse meio.

Diante da fragmentação e da ganância patrimonialista das elites regionais, o presidente da república no Brasil precisa ter a capacidade de costurar alianças para conseguir aglutinar interesses díspares e heterogêneos em torno de um projeto nacional. Não se pode esperar essa atitude dos partidos políticos, pois no âmago de um partido não reside a aglutinação, mas sim, a repartição de idéias e projetos.

Um outro ponto destacado pela autora e que é bastante trivial e tem sido destacado de forma complexa é a alternância de ciclos autoritários democráticos e a vinculação direta de centralização com autoritarismo e descentralização com democracia. Essa visão é equivocada na medida que seus propagadores não identificam claramente o conceito de federalismo, que nesse caso está ligado a esse modelo dicotômico.

A grande marca de continuísmo deste país, segundo a autora, é o patrimonialismo. Para ela, “ O grande problema crônico do federalismo brasileiro é que ele ainda é calcado nas forças espontâneas do regionalismo e da territorialidade” (pg 43). A política se estrutura

regionalmente assim como os partidos que possuem sua força em âmbito estadual e regional.

A questão atual que se impõe, segundo a autora, é: “Como conviver com a descentralização que hierarquiza as sub-regiões em função de estratégias internacionais mais agressivas, levando à inserção de espaços isolados do território, capazes de apresentar projetos inovadores e parcerias sinérgicas com o capital internacional” (idem, pg 46). De acordo com seu ponto de vista, o único modelo institucional capaz de neutralizar tamanhas diferenças é o federalismo.

Federalismo é visto pela autora como um complexo institucional que convivem diversas soberanias, o federalismo é tido como instância de fragmentação jurídico-política. Para ela, as políticas sociais, por exemplo, teriam que ser totalmente descentralizadas. É necessário, segundo seu ponto de vista, admitir que é preciso haver diferentes regras ou políticas para diferentes atores em diferentes regiões do país.

A mesma crítica levantada por Aspásia Camargo, referente à visão cíclica de alternância institucional de períodos de maior centralização com períodos de descentralização, também é feita por Kugelmas e Sola Esses autores criticam a visão difundida entre alguns estudos de que no Brasil há uma alternância de ciclos autoritários e democráticos que condicionariam alterações no sistema federativo induzindo-o a uma maior descentralização em períodos democráticos e uma maior centralização nos momentos de autoritarismo. Para Kugelmas e Sola essa visão, um tanto simplista, deixaria na sombra elementos de continuidade fundamentais para uma tentativa de explicação de processos políticos. Em suas palavras: “*A célebre metáfora* [referem-se aqui à expressão atribuída ao general Golbery do Couto Silva que classifica essa visão acima mencionada como um pêndulo, ora marcando período de maior centralização/autoritário, ora marcando períodos

descentralizadores/democráticos] *pode induzir a crença de uma anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores a cada movimento pendular, quando o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas através de uma dinâmica de aperto afrouxamento de controles políticos e fiscais*" (1999: 64).

Kugelmas e Sola fazem um estudo analisando a obra de Alfred Stepan, um autor que tentou investigar mais o conceito de federalismo procurando estabelecer alguns pontos iniciais para uma abordagem comparativa do federalismo. Primeiramente, ele faz uma leitura crítica das análises de W. Riker que, para Stepan, privilegia demasiadamente as federações constituídas através de pactos entre entidades previamente soberanas, como nos revela o caso americano. Para Stepan é necessário levar em conta também as federações de tipo *holding together* que seriam casos opostos ao modelo americano. Nas palavras dos autores: "*O esforço maior deste [Stepan] é o de trazer elementos que permitam comparar os sistemas federativos existentes, avaliando o grau e a intensidade das conexões entre seus traços definidores e a consolidação e/ou aperfeiçoamento das instituições democráticas*" (idem: 65).

Gagnon, outro autor que se debruçou sobre a temática federativa, faz uma abordagem em que ressalta o federalismo como mecanismo institucional capaz de gerenciar, e não eliminar, conflitos numa sociedade heterogênea. Sucintamente falando, para os autores a perspectiva analítica mais promissora é a de examinar o tipo de heterogeneidade existente e as possibilidades dos distintos arranjos federativos em processar as diversidades de forma a manter (ou não) a unidade do Estado nacional. (Kugelmas & Sola, 1999:67).

Observando o caso brasileiro em especial os autores frisam que a Constituição de 1988 criou um padrão de organização federativa considerado como um dos mais

descentralizados entre os países em desenvolvimento. As eleições diretas de 1982 inauguram a fase de participação política da maioria da população por meio da escolha direta de seus representantes ao cargo Executivo dos estados. Assim, as eleições fundadoras do período da redemocratização foram regionais e não nacionais. A partir daí, cresce vertiginosamente o poder político dos governadores e, em termos fiscais, há uma crescente descompressão de recursos para as unidades subnacionais principalmente os municípios que ganharam muito mais receitas por meio do aumento da porcentagem das cotas dos Fundos de Participação após a Constituição de 1988 em detrimento da União. De maneira geral, segundo os autores o quadro se configurava da seguinte forma: *“Dada a notória debilidade do sistema partidário e o relativo enfraquecimento da Presidência no período Sarney, os governadores tornam-se os atores políticos de especial relevância o que terá imediatas consequências fiscais”*(idem: 69).

A transferência de recursos fiscais a estados e municípios não requereu em contrapartida responsabilidades no gastos desses recursos. Transferiu-se recurso, mas não encargos. Em 1993 é lançado pelo então Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco FHC, o Fundo Social de Emergência limitando o volume das transferências vinculadas a estados e municípios. Segundo os autores, esta medida foi a primeira reversão na trajetória descentralizadora iniciada no final do regime militar. Segundo suas análises muda expressivamente a correlação de forças entre o governo federal e os estados graças a alguns fatores:

- 1) o plano Real derrotou a ameaça hiperinflacionária e deu legitimidade àqueles que vincularam sua imagem a esse plano. A eleição do novo presidente ancorado ao plano fez renascer com grande legitimidade a tradição de Presidência forte;

- 2) reforma profunda no aparelho estatal de forma a combateros desequilíbrios fiscais e superar o modelo nacional-desenvolvimentista criado durante o governo Vargas a fim de integrar o país na ordem econômica internacional globalizada. *“Durante todo o primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de soluções dos desequilíbrios fiscais”* (pg 71).
- 3) Um outro fator de desequilíbrio nesse jogo em favor do governo federal foi a intervenção do Banco Central nos bancos estaduais a fim de sanear suas contas e posteriormente privatizá-los. Essa ação foi um duro golpe no poder dos governadores, pois os bancos estaduais serviam como “caixa-forte” para utilização com barganhas políticas e cooptação de novos aliados.

O governo Federal lança no final de 1995 um programa de apoio aos estados que é tido como marco fundamental para a reestruturação de suas dívidas. Em contrapartida, os estados teriam que realizar programas profundos em sua órbita de decisão tal como um ajuste patrimonial que incluía diminuição do gasto com a folha salarial, privatizações de empresas estatais estaduais, etc.

Quando se leva em conta as políticas sociais nota-se que houve um certo incentivo à descentralização de recursos e competências, porém, ainda há falhas principalmente quando estados e municípios ficam encarregados de executar/gerenciar determinada política no campo social e estes não possuem recursos financeiros, humanos e administrativos suficientes para tal. Para os autores, o que parece certo é que o florescimento das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, aumento das transparência e abertura para maior participação da sociedade civil não dependem unicamente de um real ou suposto figurino institucional mas de um contexto social e cultural mais amplo (idem, pg 76).

Segundo os autores, diante de todo esse quadro temos no Brasil um caso extremo de fragmentação de poder, levantando a ameaça de ingovernabilidade (pg 78), e em comparação com outras federações, o Brasil surge como o mais marcado por características de tipo descentralizador e de limitação potencial das maiorias. Mesmo diante de tantos *veto points*, os autores ressaltam que o governo FHC conseguiu implementar um programa de estabilização, encaminhar importantes reformas constitucionais e estabelecer limitações fiscais aos estados. Isso porque alguns fatores dão margem de manobra às propostas do Executivo, tais como o “caráter plebiscitário das eleições presidenciais conferindo uma legitimidade especial de grande peso na cultura política brasileira e a notável soma de poderes da tecnoburocracia federal.” (2001: 79).

Na visão de outra autora, a temática do federalismo aparece de forma muito recente como objeto de estudo da ciência política brasileira e até hoje não há um consenso mínimo sobre os termos utilizados e muitas hipóteses interessantes, formuladas pelos que se dedicam ao tema carecem, em boa medida de adequada fundamentação empírica. Na opinião de Maria Hermínia T. Almeida, “o estudo do federalismo só tem sentido para aqueles que consideram que as instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações.” (p. 13). Em outros termos, o centro teórico de análise do federalismo sob a ótica da ciência política é o institucionalismo, ou, como muitos classificam atualmente, neo-institucionalismo.

Seguindo esse arcabouço teórico essa mesma autora adota a definição de federalismo formulada por Daniel Elazar segundo o qual o conceito pode ser entendido como um conjunto de instituições que sustentam dois princípios que se interagem de forma combinada: autogoverno e governo compartilhado. Nas palavras da autora: “A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e

autoridade entre instâncias de governo constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação.” (p. 14). De acordo com essa definição, os sistemas federais combinam formas peculiares de relações intergovernamentais caracterizadas tanto pelo conflito de poder quanto pela negociação entre esferas de governo. Há uma mistura de competição e cooperação que atuam simultaneamente num sistema federal.

A partir da Constituição de 1988 o governo federal passa a ter uma certa dificuldade em fazer cumprir sua agenda, tendo que travar batalhas desgastantes e se utilizar de barganhas de todo tipo para realizar negociações com os parlamentares. Para a autora, existem alguns indicadores encontrados na bibliografia sobre federalismo brasileiro no período recente que mais expressam o caráter de ingovernabilidade no pós- 1988. São eles: 1) guerra fiscal entre os Estados; 2) elevados índices de inflação e fracasso de medidas eficazes anti-inflacionária; 3) dificuldades em estabelecer acordos entre União e estados a fim de negociar dívidas e sanear os bancos estaduais.

Do ponto de vista institucional, além do arranjo constitucional de 1988, segundo a autora existem dois principais fatores que dificultam a governabilidade. a) o arranjo federativo brasileiro no período posterior à promulgação da Carta de 88 é caracterizado pela concentração de poderes nas mãos dos governadores, possuindo forte participação no cenário decisório do período; b) outro fator que dificulta a governabilidade no Brasil é a existência de um sistema de decisões com muitos pontos de vetos, resultante da combinação de descentralização de recursos financeiros e fiscais, aumento do poder político dos governadores e fragmentação do sistema partidário.

Em suas palavras:

O processo de democratização e a Constituição de 88 (...) teriam produzido uma distribuição de poder e uma arquitetura institucional geradoras de impasse, quando não de crise. A nova estrutura federativa brasileira, descentralizada, estadualista e incompleta no que se refere à atribuição de competências e responsabilidades, teria impacto negativo sobre a capacidade do governo federal de aprovar e executar sua agenda. (idem.: 23).

A autora julga convincente as afirmações sobre a importância política dos governadores na transição do autoritarismo para a democracia e também aquela acerca do controle político que exercem sobre os legislativos de seus estados o que os transformou em verdadeiros barões. (veremos com mais detalhes a tese levantada por Abrucio mais adiante). A autora critica essa postura argumentando que falta condições empíricas que demonstrem que o poder acumulado e enraizado nos estados transforme os governadores em jogadores com poder de veto no cenário político nacional controlando as bancadas estaduais no Senado e na Câmara. Para ilustrar essa crítica a autora usa o argumento de Limongi e Figueiredo (2000):

Os dados não suportam a tese segundo a qual governadores exerçam controle sobre as respectivas bancadas no Congresso Nacional. Maiorias são formadas em bases partidárias e não pela adição de bancadas estaduais controladas pelos governadores. As bancadas estaduais dos diferentes partidos seguem a orientação nacional do partido. Não há bases para sustentar a afirmação de que o Executivo negocie com governadores e não com os partidos. (...) Para que as bancadas estaduais ditassem o tom do processo decisório agindo como um ator de veto, seria necessário que este veto fosse exercido sobre questões que não envolvessem diretamente os interesses estaduais. Seria preciso que observássemos algum tipo de troca, de ação estratégica das bancadas estaduais de tal forma que estas condicionassem seu apoio à aprovação de Uma matéria do interesse do Executivo ao atendimento dos interesses do seu Estado. Não há qualquer indicação de que isso venha ocorrendo. Isso não é o mesmo

que afirmar que a clivagem regional (ou estadual) não se faça presente e/ou não seja importante no interior do processo decisório brasileiro.”⁶

A seguir veremos o foco criticado veremos como o poder dos governadores se configurou no período da redemocratização sob o ponto de vista de Abrucio.

⁶ Citado de ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. BIB, São Paulo, n. 51 1 semestre de 2001. Pg. 23.

CAPÍTULO II - O PODER DOS GOVERNADORES AO LONGO DA REDEMOCRATIZAÇÃO: A PERSPECTIVA DE ABRUCIO

Em trabalho feito recentemente Fernando Abrucio analisa o aumento do poder dos governadores ao longo do período da redemocratização amparados numa análise dos elementos internos estaduais (“ultrapresidencialismo estadual”) e, principalmente a manifestação desse poder na esfera nacional (“federalismo estadualista”) Segundo Abrucio, , cinco fatores explicam o aumento do poder dos governadores ao longo do período da redemocratização no Brasil. São eles:

- Coincidência temporal entre as crises do Estado Vargasista-desenvolvimentista e a do Regime Militar;
- Contínuo fortalecimento financeiro das unidades subnacionais em contraposição ao recuo da parte federal no bolo tributário;
- O papel dos governadores na transição democrática a ponto de serem considerados como os grandes condutores desse processo;
- O lugar das eleições para o cargo de governador no sistema político, já que as eleições ocorridas diretamente no país após os anos de autoritarismo, foram para os governos estaduais; assim, a reorganização política no Brasil para pleitos competitivos se estrutura dentro da dinâmica política estadual, especificamente na disputa pelas governorias. “ O caráter estadual presente na ação dos políticos relacionou-se fortemente com o fato de as eleições fundadoras terem sido para

governador e não para Presidente ou para uma Assembléia Nacional Constituinte” (Abrucio, 1988:102).

- A crise do presidencialismo brasileiro durante a década de 80 e começo da de 90.⁷

O fortalecimento dos governadores e a fraqueza do poder central são mais bem situadas e visualizadas nas discussões, elaboração e redação final do Texto Constitucional de 1988. Havia um espírito revanchista com relação ao aspecto financeiro do modelo anterior e isso foi percebido por meio dos discursos em favor da descentralização de recursos financeiros aos estados e municípios feitos pelos congressistas ao longo da Assembléia Nacional Constituinte. Ademais, para Abrucio:

(...) a crise do Poder Central e ausência de uma aliança política nacional capaz de reconstruir um novo Estado, aliados a fraquezas do governo Sarney, 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 seu quinhão de recursos dentro da já minguada receita do tesouro nacional. (1998:104).

As unidades subnacionais venceram o embate com a União e conseguiram ter um aumento na repartição do bolo tributário. Os estados mais ricos procuravam fortalecer sua autonomia tributária, enquanto que os mais pobres reivindicavam maior aumento das transferências da União, havendo, por fim, um denominador comum entre esses dois lados em que acabou prevalecendo sobre os interesses do governo federal. Segundo Leme:

⁷ Abrucio: 1988

“Promove-se assim uma acomodação de interesses regionais, cuja condição foi ter a União como perdedora.” (Leme, 1992:150)

Para melhor visualizar essa competição por recursos durante a Assembléia Nacional Constituinte, tomemos os seguintes dados: entre 1980 e 1990 a importância relativa da União na receita total disponível das três esferas de governo caiu 17%, enquanto que estados e municípios tiveram um aumento de 26% e 70% respectivamente. A Constituição de 1988 estabeleceu uma repartição de recursos tributários nacionais da seguinte maneira: União 54,9%; estados 28,5%; e municípios 16,6%, atentando para o fato de que antes da mudança constitucional cabia 62% desses recursos ao governo federal, 27% aos estados e 11% aos municípios. (Abrucio, 1998:105). Nota-se, portanto, um aumento da participação dos municípios na repartição da receita nacional, porém, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda continuam na dependência de recursos econômicos e administrativos de outras esferas. Os estados tiveram um pequeno aumento, mas os recursos estaduais serão acrescidos “pelo não-pagamento dos passivos financeiros à União, como também pela manutenção de relações predatórias com o governo federal, tal qual bem exemplifica o caso dos bancos estaduais (Abrucio, *idem*:105).

Além dessa batalha entre estados e União ao longo da elaboração e redação da Constituição de 1988, outro elemento é usado para demonstrar a força dos governadores no cenário político nacional ao longo da redemocratização: o controle das bancadas estaduais no Congresso com a conseqüente formação de coalizões de veto às medidas do governo central que se chocavam com os interesses dos governadores, principalmente aquelas medidas que tocavam no aspecto federativo. A pergunta que nos remonta é como se dava a influência dos governadores sobre os deputados federais? Abrucio responde com quatro

fatores que podem explicar o poder dos governadores no Congresso Nacional na primeira metade da década de 90:

- O controle que o governador exercia sobre as bases dos deputados federais. Os deputados federais são eleitos pela circunscrição eleitoral estadual e não por uma lista partidária nacional. Assim, eles precisam atender às demandas de suas bases locais para buscarem a reeleição. Os governadores possuíam mecanismos impulsionavam eleitoralmente a performance dos deputados federais dentro de suas bases e esses mecanismos resumiam-se na distribuição de empregos públicos estaduais para pessoas ligadas e/ou indicadas pelos deputados; na distribuição de verbas e/ou construção de obras públicas nas bases locais dos deputados e; na proximidade espacial do governo estadual das bases eleitorais locais o que favorecia a fiscalização do uso dos recursos obtidos pelos deputados federais no Congresso. Essa prática aumentava o leque de apadrinhados políticos do governador, tornava visível os chefes políticos locais ligados ao governo e evitava o surgimento de lideranças fortes capazes de se defrontar com o governador. Os governadores controlavam a dinâmica política estadual cooptando prefeitos e deputados estaduais que são cabos eleitorais fundamentais para a eleição do deputado federal.⁸
- A eleição para deputado federal era “casada” com a de governador. A própria engenharia eleitoral brasileira proporcionou esse elo. “De 1982 a 1994 as eleições parlamentares foram ‘casadas’ com o pleito para governador e não com a do Presidente da República e, como o pleito para o Executivo tem poder de ‘puxar’ votos para os candidatos proporcionais, eles então procuravam filiar-se ao candidato

a governador, a 'locomotiva' da eleição"⁹. (Abrucio,1998:174). O atrelamento do candidato a deputado federal a uma candidatura expressiva ao cargo de governador era realizado mediante o estabelecimento de um pacto de lealdade entre o candidato a governador e os deputados federais que estabelecia as seguintes condições aos pactuantes:

No momento da eleição o candidato a governador exigia dos postulantes à Câmara Federal fidelidade absoluta na sustentação de seu nome, e vice-versa, para que nenhuma das partes se aproveitasse da outra. Se a aliança eleitoral triunfasse, o governador contaria com o apoio dos deputados no Congresso e em troca distribuiria recursos públicos estaduais (empregos, verbas e obras) (...). (Abrucio, idem:175)

- A constatação do predomínio das lealdades estaduais sobre as lealdades partidárias dado o caráter regional dos partidos brasileiros como também a sua fraqueza institucional que possibilita uma desmobilização ideológica e uma troca constante de partidos.
- Enfraquecimento do Presidente da República que durante o período da redemocratização não conseguiu montar uma base sólida com maioria que lhe permitisse governar.

O enfraquecimento do Presidente da República também pode ser visto sob o aspecto econômico já que o país nos anos 80 até meados dos anos 90 enfrentou uma forte crise econômica impulsionada pelas dificuldades em negociar a dívida pública com os credores externos e também pela corrosiva inflação que aumentava os preços e achatava os salários dos trabalhadores. Outro ponto a ser destacado reside no terreno administrativo em que o

⁹ Esse item será mais bem desenvolvido mais adiante.

governo não conseguia trabalhar de maneira eficaz dado o alto grau de corporativismo dos funcionários públicos e o alto índice de inativos além de existir um inchaço de cargos principalmente nas empresas estatais. Em termos políticos o presidente conseguiu aprovação de 81% das leis que tiveram sua iniciativa. (Figueiredo & Limongi, 1994:14).

Em termos gerais para Abrucio o fortalecimento dos governadores no cenário político nacional após o retorno à democracia e principalmente após a entrada em vigor do Texto Constitucional de 88 – que ele denomina de “federalismo estadualista” – pode ser resumida da seguinte forma:

A experiência política pós-88 nos ensina que o Executivo teve ampla margem de manobra para governar nas questões emergenciais (...), 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 interesses. (Abrucio, 1998:184)

O “federalismo estadualista” não se configuraria conforme demonstrado acima se não tivesse um forte amparo. Essa base é dada pela presença marcante dos governadores à frente da dinâmica política interna de seus estados, chamada por Abrucio de “ultrapresidencialismo estadual”.

A dinâmica estadual do federalismo brasileiro – análise do “ultrapresidencialismo estadual”.

A presença dos governadores no cenário político nacional ao longo da redemocratização tem por base o funcionamento de um sistema de ultrapresidencialismo na

⁹ Todos os grifos são do autor.

esfera estadual que tinha por características um poder executivo como principal agente em todas as etapas de governo, relegando a Assembléia Legislativa a um papel secundário, além de os mecanismos de controle do poder público serem pouco efetivos. Na visão de Abrucio: “A principal consequência do ultrapresidencialismo estadual, portanto, foi o fortalecimento dos governadores que se tornaram um centro político praticamente incontestável em sua esfera de governo” (Abrucio, 1998a: 87). Como ocorre esse processo?

- **Fragilidade institucional dos legislativos estaduais.** O governo estadual tratava de montar uma base parlamentar contando com a maioria dos votos dos deputados.

(...) a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancorava em uma simples maioria parlamentar: ancorava-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não tinha capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. (Abrucio, 1998a: 92)

Durante o período analisado por Abrucio a estrutura federativa brasileira pode ser definida como estadualista, ou seja, os estados eram os grandes beneficiados pela distribuição de recursos e fatias de poder dentro da federação. A própria Constituição de 88 criou uma federação desequilibrada em que os estados tiveram um crescimento de importância sob os diversos ângulos enquanto que suas responsabilidades declinaram sendo transferidas para outros entes federativos. O resultado é um jogo de soma-zero a favor dos próprios estados.

Outro ponto levantado pelo autor é a coincidência temporal de pleitos para a escolha de governador e para os legislativos estaduais e federal resultando num aumento de poder

dos governadores devido ao apoio dado a este pelos candidatos a cargos parlamentares ao longo da campanha eleitoral. A existência de eleições “casadas” possibilita um atrelamento político de candidatos ao legislativo à candidatura majoritária em questão.

A Câmara dos Deputados, segundo Abrucio,

*Teria sido, em grande medida, controlada pelos governadores durante a redemocratização a partir da formação das ‘suas’ bancadas estaduais. Tal fato aconteceu porque os Executivos estaduais tinham um controle milimétrico sobre as bases eleitorais dos parlamentares, particularmente aquelas que estão de fora dos centros urbanos*¹⁰. (Abrucio, 1998 a:98).

b) **Neutralização dos órgãos fiscalizadores.** O ato de fiscalizar o governo estadual cabe não apenas à Assembléia Legislativa como também aos Tribunais de Contas dos estados e o Ministério Público. Os governadores conseguiram neutralizar esses órgãos fiscalizadores tendo grande influência no processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador-Geral do MP. No caso dos Tribunais de Contas, os Conselheiros são escolhidos em parte pelo governador e em parte pela Assembléia Legislativa. No entanto, como os governadores dominavam consideravelmente as Assembléias, na prática os governadores escolhiam todos os membros do Tribunal de Contas do Estado. Como nos informa Abrucio:

*No caso de São Paulo chegou-se ao extremo da partidarização do Tribunal de Contas, que foi dividido entre “quercistas” e “fleuryvistas”, criando um feudo peemedebista no órgão com o objetivo de dificultar uma futura apuração das contas dos dois ex-governadores*¹¹. (Abrucio, 1998: 141)

¹⁰ Grifo do autor

¹¹ Grifos do autor

Com relação ao Ministério Público, o governador tem poder de nomear o Procurador-Geral – que é o cargo que comanda os processos contra a administração pública mediante uma lista elaborada por integrantes de carreira, não sendo legalmente necessário que seja eleito o mais votado. Diferentemente do Procurador-Geral da República que é escolhido pelo Presidente e referendado ou não pelo Congresso Nacional, o Procurador-Geral do Estado é escolhido pelo governador sem necessidade de ter o seu nome aprovado ou não pela Assembléia do estado. Dessa forma, é alçado ao cargo os apadrinhados do chefe do Executivo estadual.

- **ausência de contrapesos regionais.** Não há estruturas político-administrativas que agreguem poder e equilibrem os interesses fragmentados do poder local dentro da esfera geográfica estadual. Para Abrucio:

*A inexistência de estrutura intermediária entre o estado e os municípios incentiva o relacionamento direto entre Executivo e chefes locais, diminuindo o poder dos parlamentares estaduais sobre as bases locais. (...) Dada a distância e a própria magnitude da base eleitoral dos deputados estaduais, o controle sobre seus “distritos” depende de uma relação de troca com os líderes da região: em troca do apoio dos chefes locais, os deputados aprovavam projetos na Assembléia de interesse de seu “distrito”. Essa situação obriga os parlamentares estaduais a serem governistas e se não o forem provavelmente perderão os votos advindos de suas bases, necessários à reeleição e ao avanço na carreira política*¹². (1998;136)

A relação entre o governador e os chefes locais é direta, sem um contrapeso político de uma instância geográfica contrabalançadora do poder do Executivo estadual e isso favorece o controle sobre os parlamentares na medida em que há o controle direto de sua base eleitoral.

- **Baixa visibilidade política.** A opinião pública se demonstra pouco interessada em fiscalizar os atos do governador, como mostra uma pesquisa citada por Abrucio feita pelo Cedec/Data-Folha em 1992 a qual 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% se interessavam mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal (ver Abrucio, 1998:139).

Essa baixa visibilidade política do governo estadual pode ser explicada pela falta de clareza do Texto Constitucional em delimitar as competências de cada ente federativo tendo repartido as responsabilidades de cada um de forma desequilibrada. Segundo o artigo 25, parágrafo 2. “cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado”. Essa cláusula atribui uma competência privativa aos estados. Apenas uma. O restante são competências concorrentes com a União e com os municípios. No caso da segurança pública, os estados atuam quase que exclusivamente, “embora essa seja uma competência compartilhada, na qual as capitais se fazem cada vez mais presentes” (Abrucio, 1998:139). Todas as outras competências materiais dos estados são compartilhadas, sem uma delimitação clara das responsabilidades que caem aa União, estados e municípios.

Outro ponto a salientar que torna o governo estadual de baixa visibilidade é a pequena quantidade de competências legislativas próprias que os estados possuem. Enquanto que a esfera federal atua em matérias de ordem geral como direito civil, comercial, trabalhista, que de certa forma atinge a todos, a esfera municipal legisla sobre assuntos pertinentes ao cotidiano do cidadão. Já os estados possuem suas competências

¹² Grifo do autor

legislativas indefinidas tornando mais difícil para o cidadão saber quais são as atribuições do governo estadual.

Ademais, o imposto que o estado recolhe incide sobre mercadorias e serviços (ICMS), ou seja, é um imposto indireto, portanto, pouco visível. Por outro lado, a União recolhe imposto de renda e os municípios o imposto predial e territorial urbano – IPTU – que recaem diretamente sobre as pessoas, por isso são considerados impostos diretos. Um aumento no IPTU é sentido no bolso da população imediatamente enquanto que um aumento no ICMS não causa nenhum alvoroço no cidadão. Assim a opinião pública não cobra e não fiscaliza os governos estaduais quando se trata de aumentos de impostos.

e) **Sistema eleitoral.** O sistema eleitoral também contribui para o fortalecimento dos governadores na política estadual na medida que o sistema proporcional de lista aberta estimula os candidatos à Assembléia Legislativa a adotar uma estratégia eleitoral individualista e não partidária. Para substituir a estrutura partidária os candidatos se ancoram na máquina pública eleitora. Lembrando que essa não é a única maneira deles obterem um suporte logístico que faça com ele concorra com possibilidades de vitória. Com isso os governadores colocam sob seu domínio várias candidaturas ao cargo de deputado estadual, que em troca exigia apoio político.

Outro ponto a ser destacado é que os candidatos sempre fazem campanha em uma base eleitoral que circunscreve alguns municípios. Porém, essa circunscrição não é delimitada legalmente como um distrito formal, já que o sistema proporcional define toda a área estadual como circunscrição eleitoral. “os candidatos são eleitos, isto sim, pelos ‘distritos informais’” (Abrucio, 1998:134). Os governadores apoiavam seus afilhados

políticos de um dado reduto eleitoral mediante a distribuição de recursos e serviços aos chefes locais. Para Abrucio, “o governador de estado foi o grande favorecido por esse estado de coisas, já que ele possuía os instrumentos – leia-se: recursos públicos estaduais – para controlar o processo de formação, consolidação e controle dos redutos eleitorais” (1998:135).

f) **poderes financeiros, administrativos e políticos.** Os governadores possuíam um leque de recursos financeiros, administrativos e políticos que lhes serviam como um instrumento de cooptação política no plano estadual.

A Constituição promulgada em 1988 mesmo tendo ampliado as finanças dos municípios, não conseguiu oferecer autonomia financeira a esses, sendo que um grande número de municípios pobres (50%) dependiam dos Fundos de Participação que representava cerca de 50% a 90% de sua receita.¹³ Isso propicia o quadro em que o governo estadual aparece como o grande credor dos municípios e como tal cobrava apoio político aos candidatos do governador ou ao próprio governador dos concorrentes aos cargos legislativos.

Os bancos estaduais eram instrumentos importantíssimos nas mãos dos governadores, pois funcionavam como fontes de recursos usados para emprestar dinheiro a correligionários do governador como também contribuíam para conquistar novos aliados políticos. Para Abrucio,

¹³ Extraído de Abrucio, 1998: 125. Ver entrevista com Aspásia Camargo, ex presidente do IPEA em Jornal do Brasil 10/10/1983: 13.

(...) o próprio governo estadual pedia empréstimos a essas instituições financeiras, em condições financeiras mais facilitadas, sem ter de pagar os juros cobrados pelos bancos privados (1998:126).

Um caso emblemático que ilustra esse tópico é o do Banco do Estado de São Paulo, o Banespa, que foi utilizado largamente pelos governadores no período em questão visando fins eleitorais. Para se ter uma idéia do problema, “1/3 da dívida do estado de São Paulo junto ao Banespa tinha como origem empréstimos AROs (Antecipação de Receita Orçamentária) feitos pelo ex-governador Orestes Quércia com o propósito declarado de eleger seu sucessor” (Abrucio, 1998:126). Logo em seguida Abrucio afirma que:

A partir dessa situação financeira, os governadores puderam se utilizar da patronagem como importante fonte de poder. Inchaço da máquina pública e politização no preenchimento dos cargos públicos constituíram-se em regras básicas de funcionamento da burocracia estadual (1998:128).

Aumentou-se e muito os gastos com funcionalismo no período da redemocratização tendo sido ampliado após a promulgação da Constituição em 1988. Segundo dados fornecidos por Abrucio: como proporção do PIB, a média das despesas com pessoal ativo da União era de 3,4% no período entre os anos de 1970/79, passando a 2,9% na média dos anos 1980/87, subindo no período 1988/94. no caso dos estados, “acompanhando o agregado dos gastos médios do estado e do municípios – pois não há dados exclusivos dos governos estaduais – constatou-se que o crescimento foi contínuo no período todo, subindo de 3,9% do PIB em 1970/1979, para 4,2% em 1980/1987 e saltando para mais de 6,5% na média dos anos 198/1994” (Abrucio, 1998:128).

Os governadores procuraram contratar funcionários sem passar pela seleção de um concurso público viabilizando ingressos de pessoas ligadas ao governador ou a seus afilhados políticos mediante contratação de servidores temporários provocando um inchaço do quadro de funcionários não só da administração direta, como também das empresas estatais dos estados. A patronagem no serviço público dos estados colaborou para o fortalecimento ainda maior dos governadores no plano interno a seus estados. Além disso, havia a politização da burocracia estadual, em que o preenchimento de cargos estratégicos que viabilizavam o bom funcionamento da máquina administrativa eram preenchidos utilizando critérios políticos para agradar sua clientela de afilhados políticos tornando assim, cargos de confiança e impedindo a continuidade das políticas públicas implementadas. Em resumo, para Abrucio,

(...) a politização da administração pública estadual aumentava sobremaneira o poder dos governadores, ao custo de diminuir a capacidade gerencial do Estado e de tornar o aparato governamental pouco transparente à opinião pública. Essa politização consistia-se também num 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. Assim, o controle das lideranças das pequenas localidades podia ser obtido pela distribuição de cargos da burocracia estadual, particularmente aqueles que têm um status peculiar neste tipo de município: delegado de polícia, diretores regionais de grandes órgãos, coordenadores regionais da área de saúde, diretores de escola (...) (1998: 130-31).

Esses líderes políticos locais tinham seu status ampliado junto à comunidade local e ficam compromissados junto ao governador dando em troca apoio político quando fosse requisitado (que ocorria freqüentemente em momentos eleitorais). Dessa forma, selava-se um pacto de lealdade entre o governador e os chefes políticos locais formando uma relação tipicamente clientelista.

Outro elemento importante que colaborava ainda mais para o fortalecimento dos governadores foi a criação de municípios a fim de aumentar o “curral eleitoral” do governador. A criação de municípios não é uma atribuição do Executivo. É realizado um plebiscito no local que pretende obter sua emancipação e a população decide se se deve ou não transformar-se em município a localidade em que vivem. Posteriormente, a Assembléia Legislativa ratifica o resultado. Os governadores incentivavam e apoiavam os grupos emancipacionistas em locais de interesse eleitoral favorável. E, como havia um domínio político sobre a Assembléia do estado, a criação de novos municípios era aprovada pelos deputados sem grandes embates. Para ilustrar vale mencionar que o número de municípios no Brasil aumentou e muito entre 1980 e 1995, segundo dados do IBGE. Em 1980 havia 3990 municípios no país todo; em 1988 passou para 4189 dando um salto a partir desse ano com a promulgação da Constituição Federal alcançando o número de 5437 em 1995.

Vimos neste capítulo alguns pontos de divergência e de sincronia entre diversos cientistas políticos que se debruçaram sobre a temática do federalismo brasileiro em tempos recentes. Vimos também como ocorreu o processo de fortalecimento dos governadores no plano político nacional a longo do processo de redemocratização enfocando os elementos conceituais extraídos de Abrucio (1998, 1999) tais como “federalismo estadualista” em que os governadores aproveitaram o enfraquecimento do Executivo federal e atuando junto às suas bancadas no Congresso (particularmente na Câmara dos Deputados) atuaram de forma não-cooperativa e até mesmo predatória para fazer valer seus interesses específicos relativos à garantia de seu domínio em seu estado e também formando coalizões de veto para barrar qualquer modificação em algum ponto estrutural do sistema federativo, especificamente no que tange a uma divisão maior de responsabilidades aos entes

federativos e a modificação no processo de repartição do bolo tributário. Para Abrucio, essa força dos governadores no plano nacional está diretamente ligada à formação e controle de bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados.

Esse controle é decorrente da força que o governador possui internamente ao seu estado, processo designado como “ultrapresidencialismo estadual”. Analisando mais a fundo o processo de controle da política estadual pelos governadores, a sua atuação no cenário político nacional por meio do controle dos deputados federais de seus estados, fica mais clara e evidente. Os deputados federais dependem de suas bases locais para se reelegerem. O apoio dos chefes políticos locais é patente e indispensável para qualquer pleiteante. O governador, por meio de diversos elementos, principalmente por meio de uma relação patrimonial e clientelista - como demonstramos acima - consegue o apoio desses chefes políticos locais cooptando-os para seu espectro de poder e formando o chamado pacto de lealdade com eles.

Anulando os órgãos de controle e fiscalização e dispondo de recursos financeiros e administrativos, os governadores submetem a política estadual aos seus interesses políticos e agem no cenário político nacional de maneira predatória, não-cooperativa angariando controlando as bancadas de deputados federais em favor de interesses políticos pessoais. O controle das bases locais que dão suporte ao deputado federal é o elemento sob o qual emerge o poderio dos governadores. As eleições para o legislativo estadual e federal eram “casadas” com a eleição para governador que era o pleito majoritário e como tal, atrela as candidaturas de outros pleitos ficando os candidatos a deputado com a obrigação de se vincular a uma candidatura expressiva a governador que lhe garanta suporte necessário a uma vitória nas urnas.

Entretanto, a crítica lançada por Limongi e Figueiredo sobre o comportamento dos governadores no Congresso Nacional manipulando as bancadas estaduais de parlamentares, carece de fundamentação mais rigorosa.

CAPÍTULO II – O GOVERNO FHC E O PAPEL DOS GOVERNADORES NA POLÍTICA BRASILEIRA: BARÕES DOMESTICADOS OU BARÕES ADORMECIDOS?

Vimos no capítulo anterior como se processou o fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização. A presença desses atores no cenário político nacional se configurou no controle das bancadas de deputados federais no Congresso Nacional formando coalizões de veto (*veto points*) a diversas propostas vindas da parte do governo federal, especialmente aquelas relativas à distribuição de recursos fiscais e relativas ao federalismo de modo geral.

A Constituição de 1988 colocou o Brasil num patamar de federação mais descentralizada do mundo (Afonso & Melo, 2000) e essa situação, ao mesmo tempo que amplia a capacidade financeira das unidades subnacionais, especialmente os municípios, serviu como meio de ampliar o gasto público em favor de interesses políticos específicos. Em outros termos, a descentralização experimentada pela federação brasileira a partir de 1988 teve um impacto democrático já que a reforma fiscal feita em 1966 havia centralizado nas mãos do governo central a arrecadação nacional e este repartia para os estados¹⁴. Entretanto, o fortalecimento das finanças estaduais e municipais ocorreu concomitantemente com o enfraquecimento fiscal da União que continuou com os mesmos

¹⁴ Sem entrar nos meandros do assunto, mas explicando melhor o contexto, é importante reproduzir passagem dos escritos de Kugelmas & Sola “ São conhecidas as características da centralização estabelecida pela Reforma Tributária de 1966 e pela Constituição de 1967. Nesse período ampliou-se a capacidade extrativa da União, reforçou-se a dependência dos estados menos desenvolvidos, receptores da maior parcela de transferências do Fundo de Participação dos Estados e limitou-se a autonomia administrativa dos governos

gastos de outrora, só que agora com menor quantidade de recursos. Além disso, os governadores acabaram se aproveitando dessa situação para manter e ampliar sua influência política, utilizando os recursos financeiros e administrativos do estado para cooptar lideranças políticas locais/regionais.

Vimos também que a presença dos governadores como força política preponderante no cenário político nacional contrastava com a fraqueza política do governo federal em efetivar uma agenda nacional de políticas capaz de minimizar os efeitos da crise econômica. Essa força dos governadores na arena nacional tinha seu ponto de sustentação no controle da política local, pois controlando as bases que dão o voto e o apoio necessário à eleição de um deputado federal, os governadores estabelecem os chamados “pactos de lealdade” trocando apoio político por apoio logístico e muitas vezes financeiros. Este é um dos aspectos do que Abrucio (1998) classificou como “ultrapresidencialismo estadual”.

Quando Fernando Henrique venceu as eleições e assumiu a presidência em janeiro de 1995, estava ancorado na expectativa de que levaria a cabo um pacote de reformas constitucionais fundamentais para dinamizar a administração pública, aumentar receita, controlar o déficit público (os estados eram os grandes devedores da federação) e manter os preços estáveis. Foi basicamente por isto que conseguiu montar uma ampla base de apoio, formada por partidos de centro-direita como PSDB, PTB e PFL

Diante de tal contexto, cabe a seguinte questão: como se processa federalismo estadualista e o ultrapresidencialismo estadual num momento de fortalecimento político do Governo Federal? Como agem os governadores num cenário como esse? Até que ponto os governadores ainda são os “Barões da Federação”? Essas questões aparecem como o foco

estaduais, ao atribuir ao Senado a fixação de alíquotas do ICM, sua grande fonte de receita própria” (1999:

principal deste capítulo e as respostas a elas lançarão luzes para respondermos a questão que norteia nosso trabalho, qual seja: Qual o papel dos governadores no federalismo brasileiro?

1 – O processo de estabilização econômica e o fortalecimento do governo federal.

O principal ponto do programa de estabilização econômica implantado em julho de 1994 era o controle do gasto público, tanto da União quanto dos estados. A adequação do quadro orçamentário e fiscal à nova realidade econômica desenhada pelo Plano Real exigia uma reforma do aparelho do Estado capaz de diminuir brutalmente o déficit público ajustando as contas públicas de forma mais racional, saneando as contas dos governos estaduais exigindo maior responsabilidade com o uso das finanças estaduais e municipais, enxugando a máquina pública valendo-se da demissão de funcionários públicos e promovendo um amplo programa de privatizações de empresas estatais. Para tanto, seria necessário a aprovação de uma agenda política centrada na reforma do Estado no Congresso Nacional. Em outros termos, o objetivo central do programa de governo de Fernando Henrique era

(...) preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro superando a Era Vargas, que – nas palavras do Presidente – “ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade”. Já que ela fora parcialmente constitucionalizada em 1988, o cerne do programa do novo governo consistia em um conjunto de projetos destinados a reformar parte da Constituição e alterar leis infra-constitucionais que materializavam institucionalmente o remanescente do varguismo (Sallum Jr, 1999:41).

As relações intergovernamentais no federalismo brasileiro, principalmente a relação vertical entre estados e União tiveram sua dinâmica pautada por um jogo de “cabo de guerra” em que o governo procurou colocar em prática seu projeto e sua agenda política, enquanto os governadores procuravam evitar perdas para seus estados. O governo federal era composto por uma coalizão de forças políticas de centro-direita que aglutinou votos necessários a aprovação de grande parte dessa agenda no Congresso Nacional, uma vez que o pleito resultou não apenas na vitória da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, mas também numa boa maioria no Congresso para a coligação partidária que se organizou em torno de seu nome. Este foi o fator fundamental para a aprovação das reformas constitucionais que faziam parte da agenda programática do governo federal e cuja aprovação era difícil, pois uma mudança constitucional exige 3/5 de votos nominais em dois turnos de votação em cada uma das casas do Congresso Nacional)¹⁵. Além do mais, nos principais estados da federação venceram as eleições candidatos a governador aliados do presidente.

Nesse ponto é interessante fazermos um parêntesis na discussão e verificar o processo eleitoral de 1994. Em 1994 o pleito contou com a escolha para os cargos de Presidente da República, governadores, senadores, deputados federais e deputados estaduais. Podemos dizer que foi uma eleição nacional e bastante diversificada quanto aos cargos em disputa. E o grande puxador de votos nesse caso foi a escolha para Presidência da República que acabou, de certa forma, submetendo as outras candidaturas de outros níveis. Como a coalizão liderada por Fernando Henrique possuía um trunfo decisivo naquele momento, qual seja, o Plano Real, os candidatos às governorias dos estados, bem

¹⁵ Cf Sallum Jr, 1999: 41

como os candidatos a cargos legislativos aderiram à candidatura presidencial que lhes sinalizasse uma possibilidade real de vitória eleitoral. Assim, Fernando Henrique venceu as eleições já no primeiro turno levando consigo uma gama de apoio que se materializava em votos no Congresso Nacional aumentando a possibilidade de aprovação das reformas constitucionais exigidas pelo seu programa de governo.

A montagem da equipe de governo, especialmente a escolha para os cargos de ministros foi uma outra jogada positiva que aglutinou mais forças à coalizão governista formada por PSDB, PFL e PTB. O PMDB ganhou ministérios e o PPB também e com isso a aliança política se transformou em ampla aliança parlamentar.

A força do Executivo federal em conseguir a aprovação de muitas matérias de sua autoria no Congresso é muito bem analisada por Figueiredo & Limongi em recente artigo. Segundo esses autores,

(...) o governo Fernando Henrique Cardoso foi dotado de alta capacidade decisória. O sistema institucional em que se apoiava garantia a dominância do Executivo na produção legal e um alto grau de sucesso na aprovação de sua agenda legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999:50).

Em dados conferidos pelos autores acima citados, o governo Fernando Henrique obteve aprovação para 71% de seus projetos de lei entre 1995 e 1998¹⁶. Em comparação com governos anteriores esse número não difere muito. Entretanto, o uso do instrumento legal das medidas provisórias serviu como um mecanismo para tentar impor matérias – principalmente na área econômica, como mostra Figueiredo & Limongi – de governos que

¹⁶ Dados extraídos de Figueiredo & Limongi, 1999

não dispunham de maioria parlamentar favoráveis à implantação de suas agendas. Por outro lado, a medida provisória,

(...) mais do que uma arma de governos minoritários contra o Congresso, pode ser um poderoso instrumento nas mãos de um governo majoritário: protege a sua maioria contra incentivos para perseguir ganhos particularistas e de curto prazo e facilita a preservação de acordos sobre políticas públicas. O governo FHC é um caso exemplar do uso desse instrumento para a manutenção de um grau razoável de coesão de sua base parlamentar para apoiar medidas que são de difícil aprovação em qualquer sistema democrático (Figueiredo & Limongi, 1999: 51).

Em quadro comparativo os autores analisam o uso de medidas provisórias no governo FHC e Collor:

Tabela 1 - Medidas provisórias por governo 1989 – 1998.

Governos	Collor	Cardoso
MPs editadas (média mensal)	2,9	3,3
MPs reeditadas (média mensal)	2,3	51,2
Total (média mensal)	5,2	54,6
% de projetos do Executivo enviados como MP	30,3	47,6
% MPs rejeitadas*	7,9	-
% MPs modificadas pelo Congresso	59,6	23,0
% MPs transformadas em lei**	74,2	50,3

Fonte: Figueiredo & Limongi, 1999

**A diferença se deve a MPs que perderam a eficácia e não foram reeditadas e MPs em tramitação*

***Inclui: leis de origem do legislativo.*

Os dados mostram que os dois governos fizeram uso intenso das MPs com médias mensais de 2,9 e 3,3 respectivamente. Diferem fundamentalmente, porém, quanto ao uso regular e o volume de reedições. Consolida-se no governo FHC a prática de reedição de MPs passando de uma média mensal de 2,3 no governo Collor a mais de 50 no governo Fernando Henrique.¹⁷

Nota-se que, mesmo tendo uma base legislativa no Congresso capaz de lhe garantir vitórias em votações de seu interesse, o governo FHC recorreu freqüentemente à reedição de MPs. Isso pode ser explicado por meio da colaboração dos líderes dos partidos aliados ao governo que controlavam o processo de apreciação de MPs exercendo influência nas suas alterações. Essa participação se fazia por meio da atuação dos relatores, que em vários momentos, foram controlados por membros da aliança governista. Além do mais, as comissões especiais formadas para apreciação de MPs não se constituíam, funcionando apenas como órgão que indicava o relator¹⁸. Segundo os autores:

Esse padrão decisório resulta da interação entre poderes decorrentes das prerrogativas institucionais de controle de agenda e do processo legislativo, com poderes políticos que resultam da distribuição de cadeiras no legislativo. O custo da reedição é menor tanto para o governo, quanto para os partidos que o apóiam (Figueiredo & Limongi, 1999: 55).

Os extensos poderes legislativos do Executivo - que são constitucionalmente - conferidos somados à alocação de direitos e recursos parlamentares em favor dos líderes partidários - garantidos regimentalmente - configura o modelo institucional que favoreceu a governabilidade ao longo do governo FHC. Nesses termos, no governo Fernando

¹⁷ Para uma análise sobre o uso das medidas provisórias como recurso do Executivo federal de implantar uma agenda de gover, ver Amorim Neto & Tafner (2002).

¹⁸ Esse é um resumo dos argumentos expostos por Figueiredo & Limongi, 1999: 55

Henrique Cardoso testemunha-se o funcionamento de um sistema decisório que se caracteriza por forte concentração de poder nas mãos do Presidente da República e dos líderes partidários no Congresso. Como visto, esse governo teve capacidade política para aprovar sua agenda legislativa contando com o apoio dos partidos que formavam a coalizão política que sustentava seu governo e lhe fornecia base positiva de governabilidade.

Vale ressaltar que a centralização do processo decisório reduziu a influência dos parlamentares, limitando o acesso a recursos que lhes permitam garantir benefícios às suas clientelas e também a seus colaboradores diretos, que, como vimos no capítulo anterior, são os governadores, pois estes são os verdadeiros “credores” dos parlamentares. Tomando por base essas análises subentende-se que os governadores não utilizaram o mecanismo de *veto points* ao longo do governo FHC, conforme ocorrido no período da redemocratização. Aqui, cabe ressaltar que em muitas votações os governadores influíram no processo decisório a fim de garantir maior proporção de recursos ou também fazendo pressão para renegociação de suas dívidas com a União. O governo federal encontrou dificuldades em aprovar toda a sua agenda, pois não conseguiu realizar uma reforma tributária que desonerasse a produção nem uma reforma política de grande abrangência.

Outro aspecto importante que contribuiu para o fortalecimento do governo federal no período em questão foi o tratamento dispensado pela mídia e pela maioria dos formadores de opinião que aderiram ao projeto de estabilização e de inserção da economia brasileira no mercado mundial. A maioria da população demonstrava certa simpatia pelo governo federal, sentimento derivado da estabilidade dos preços obtida com o Plano Real e a subsequente melhora temporária nas suas condições de vida. Em outros termos, vale dizer

que a valorização da estabilidade monetária foi socialmente produzida. Essa situação é melhor explicada com o seguinte argumento:

(...) apesar de difuso, o prestígio popular tinha possibilidades de se converter, eventualmente, em formas específicas e variadas de apoio político ao governo – boa receptividade às suas mensagens ou impermeabilidade às opiniões contrárias a ele, disponibilidade para mobilizar-se em favor dele ou para votar em candidatos a ele associados (...) (Sallum Jr, 1999: 42).

Isso tornava o governo federal, de certa forma, bastante popular e mesmo diante de críticas diversas o Real aparecia como uma conquista que as pessoas temem em perder. Daí que as eleições de 1998 foi quase plebiscitária, pois o que foi muito bem trabalhado pelo governo sob o apoio dos meios de comunicação de massa no centro do debate político era a continuidade ou não do modelo econômico que trazia consigo a estabilidade monetária. Isso ofuscou o discurso da oposição e novamente Fernando Henrique sagrou-se vencedor nesse pleito. É importante notar que o sucesso do Plano Real e sua popularidade rende dividendos também aos candidatos que concorrem a outros cargos na disputa eleitoral. Como as eleições para os cargos de presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual tornaram-se unidas em um único pleito, o grande puxador de voto é o cargo majoritário em destaque que nesse caso é o de Presidente da República.

Em todas as tentativas de estabilização da economia tentadas no passado e mesmo no Plano Real, não houve qualquer planejamento prévio ou coordenação de políticas públicas entre os três níveis de governo. Na verdade, a própria característica de tais planos restringia sua elaboração e implementação a um grupo de economistas ligados ao governo federal. “Desta forma, a estabilização tendeu a ser encarada como uma atribuição exclusiva do governo central.” (Afonso, Araújo & Raimundo, 1998).

2) Fim de festa: o ajuste fiscal dos estados

O processo de reforma do Estado brasileiro tem seu auge no governo Fernando Henrique Cardoso, pois para viabilizar sua agenda política era necessário a mudança no padrão de desenvolvimento e, para tanto, seria de suma importância colocar ordem nas finanças públicas fazendo uma verdadeira faxina no aparelho de Estado brasileiro. Equilibrar as contas públicas visando a diminuição progressiva do déficit público é a meta para manter estável a economia e evitar um colapso nas contas do governo. Ao longo do processo de redemocratização e, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988 que descentralizou o Estado brasileiro tornando-o um dos países mais descentralizado do mundo, os governadores aproveitaram o momento de crise do Estado Nacional e da Presidência da República para obter benefícios fiscais e financeiros que gerou um agravamento do desequilíbrio fiscal e financeiro do setor público todo. Na visão de alguns autores esse processo pode ser visto da seguinte forma:

Dada a notória debilidade do sistema partidário e o relativo enfraquecimento da Presidência no período Sarney, os governadores tornam-se atores políticos de especial relevância, o que terá imediatas conseqüências fiscais. Conseguem a federalização da dívida externa, o que significa a transformação desta em dívida de longo prazo para com o Tesouro Nacional e resistem as várias tentativas de repactuação de seu estoque de dívidas feitas pelo governo federal, que busca, sem sucesso, dividir com os estados os ônus do ajuste externo (Kulgelmas & Sola, 1999:68-69).

Após o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, esta situação se agravou, já que a interrupção da megainflação e a elevação da taxa de juros aumentaram as despesas e reduziram as receitas reais destes governos. Déficits elevados e um crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade

macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento econômico. Todavia, desde o final de 1995 o governo federal vem anunciando um conjunto de medidas destinadas a incentivar o ajuste fiscal dos governos subnacionais. Elas incluem uma ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados (Giambiagi & Rigolon, 1998).

Levantamento feito no primeiro ano do governo FHC, 1995, mostra que a dívida mobiliária dos estados alcança a impressionante quantia de 97 bilhões de dólares (Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Portanto, para um verdadeiro ajuste das contas públicas e a conseqüente diminuição do déficit público induz à renegociação das dívidas dos estados. Nesse mesmo ano os estados sofreram muito os efeitos da estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real. O súbito fim da megainflação e a elevação da taxa de juros real aumentaram as despesas reais, reduziram as receitas inflacionárias e precipitaram as já esperadas crises de iliquidez dos bancos estaduais. A intervenção do Banco Central em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos estaduais por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. O governo central foi então forçado a negociar um novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais (Giambiagi & Rigolon, 1998: 09).

Para Abrucio & Ferreira Costa,

O Plano Real desmudou as contas públicas estaduais ao acabar com a lógica orçamentária irreal resultante dos ganhos com o “floating” da inflação. Ou seja, como as receitas eram indexadas (...), e as despesas não, os governos estaduais, na verdade, recebiam os recursos da arrecadação corrigidos e os aplicavam no mesmo nível (Abrucio & Ferreira Costa, 1998: 77).

Além disso, os governadores que foram empossados em 1995 encontraram um outro agravante. Seus antecessores aumentaram fortemente o salário do funcionalismo pouco antes de deixarem o cargo.

De acordo com Giambiagi & Rigolon:

A deterioração dos resultados fiscais de Estados e Municípios contribuiu de forma significativa para o agravamento do quadro fiscal no Brasil no passado recente. Estados e Municípios responderam, sozinhos, por 46% da deterioração substancial – 4,2% do PIB – do resultado operacional agregado entre 1990/94 e 1995/97. Uma consequência visível dos déficits elevados dos governos subnacionais foi o crescimento explosivo de suas dívidas. De fato, a dívida líquida destes governos aumentou ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 13% do PIB em 1997. A sua participação na dívida líquida do setor público passou de apenas 15% em 1989 para 42% em 1997 (Giambiagi & Rigolon, 1998: 20).

Outro fator que complicou as contas dos governos estaduais foi a criação de um Fundo destinado a aumentar os recursos da União e manter a moeda brasileira paritária ao dólar. O Fundo Social de Emergência retinha 20% dos recursos dos Fundos de Participação de estados e municípios nas mãos da União. Isso gerou uma verdadeira queda de braço do governo federal com os governadores e após muita barganha e muita discussão chegou-se a um acordo e posteriormente passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal. Considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização, esta medida foi a primeira reversão no quadro de relações intergovernamentais após a promulgação da Constituição de 1988, sendo que alguns autores chegam a considerar esse ato uma reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar (Kugelmas & Sola, 1999:71). Além dessa vitória do governo federal sobre os estados, houve mais uma com a aprovação da chamada Lei Kandir pelo Congresso, que isenta as exportações do ICMS, provocando um impacto relativo a vários estados, principalmente

aqueles que têm suas receitas dependentes das exportações. Estima-se que os estados deixaram de ganhar após a vigência dessa lei cerca de US\$ 3 bilhões¹⁹. Em suma,

Essa tremenda crise financeira enfraqueceu os estados e os obrigou a renegociar suas dívidas com a União, em troca da ajuda para resolver seus problemas mais imediatos, como o pagamento do funcionalismo ou de suas dívidas junto ao mercado (Abrucio & Ferreira Costa, 1998: 80).

A renegociação das dívidas estaduais pode ser interpretada como uma tentativa do governo central de induzir a um ajuste governos estaduais que, na prática, não têm qualquer incentivo para fazê-lo voluntariamente.

Essa tendência à renegociação e o conseqüente estabelecimento de acordos entre o governo federal e os estados por um lado favorecia o primeiro na medida que este encontrava-se fortalecido diante do estado de penúria e da falta de alternativas ao segundo. Por outro lado, o federalismo predatório²⁰, ainda se faz sentir mesmo diante de um Executivo federal fortalecido. Isso pode ser notado pela barganha que os governadores fizeram em troca de diversos da aprovação de medidas referentes ao ajuste fiscal. Eles conseguiram que o governo federal assumisse mais de US\$ 100 bilhões em dívidas dos estados (Afonso & Mello, 2000). Em dezembro de 1995, é lançado pelo governo federal o programa de apoio aos estados, marco fundamental da reestruturação das dívidas estaduais. a partir desse momento a contrapartida dos estados que desejassem assistência financeira seria um amplo programa de reformas que incluíam compromisso com metas de ajuste

¹⁹ Cf Abrucio & Ferreira Costa, 1998

²⁰ Termo utilizado por Abrucio para designar as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro em que há uma competição horizontal entre os estados por melhores investimentos e recursos financeiros (ficou muito famosa a expressão guerra fiscal em que os estados competem entre si por investimentos de empresas em seu território isentando por meio da manipulação do ICMS) e também na relação vertical onde não há solidariedade aos projetos do governo federal, ao contrário, manifesta-se a formação de blocos para vetar qualquer matéria que incida contra os interesses estaduais no Congresso Nacional.

fiscal, controle da folha salarial, inclusão das empresas estatais estaduais no programa nacional de privatização.

Uma das exigências do governo federal era a reestruturação dos bancos estaduais que, como vimos no capítulo anterior serviram como caixa de financiamento de barganha aos governadores junto às bases políticas locais a fim de cooptar suas lideranças e ampliar seu raio de ação política. O caso mais exemplar pelo tamanho de sua dívida era o Banespa. Como solução encontrada para o caso específico deste banco foram oferecidas ao governo estadual duas opções: a primeira seria o financiamento do total da dívida do banco estadual em troca de sua privatização ou transformação em simples agência de fomento; a segunda alternativa seria a manutenção do banco caso o respectivo governo pagasse imediatamente metade da dívida com recursos próprios (Kulgelmas & Sola, 1999:72). O governo federal, por meio do banco central, entrevistou o banco para fazer um levantamento criterioso de sua situação financeira e tentar sanear suas dívidas.

A enorme pressão dos grupos econômicos paulista, dos sindicatos ligados aos funcionários do banespa, de entidades da sociedade civil em geral contrárias à intervenção e à privatização do banco fez com que o governador da época, Mário Covas, que era aliado a Fernando Henrique, se revoltasse contra a privatização do banco dado o receio de perder apoios políticos já no início de seu mandato. Entretanto, essas reivindicações e protestos foram em vão, já que o Banco central enquadrou o Banespa no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Segundo Abrucio & Ferreira Costa:

A União atingiu com o Proes dois importantes objetivos: resolveu a situação financeira de curto prazo das instituições financeiras estaduais e conseguiu liquidar, extinguir ou privatizar – ou preparar o terreno para a privatização, como em São Paulo – a maioria dos Bancos estaduais (...) (Abrucio & Ferreira Costa, 1998: 84).

A privatização de grandes bancos estaduais reduz a probabilidade do financiamento excessivo aos Estados no futuro. Para Lopreato, o Proes,

(...) é um marco no relacionamento entre as esferas de governo, porque, pela primeira vez, associou a renegociação das dívidas a programas de reformas do setor público estadual, isto é, à realização de um ajuste patrimonial. (...) O acordo exigia a adoção de várias medidas: cortes de pessoal, controle salarial, privatização, concessão de serviços públicos, bem como a aprovação da Assembléia Legislativa para a implementação do programa (Lopreato, 1997: 101).

Para conter ainda mais os gastos dos estados a União enquadrou as empresas estaduais no Programa Nacional de Desestatização (PND) sob a coordenação do BNDES. As privatizações produzem efeitos diversos e acabam gerando uma certa quantidade de críticas de setores da sociedade. Entretanto, elas contribuem para o enxugamento do quadro de funcionários públicos nas empresas estatais estaduais já que os empregos nessas empresas além de proporcionarem altos salários, serviam como mecanismo de cooptação e barganha política nas mãos dos governadores.

Essa pressão em cima dos estados visando ao ajuste fiscal tem dado resultados positivos. O ano de 2001 entrará para a história como aquele em que os estados da federação atingiram superávits primários. Como mostra a tabela abaixo, após crescentes déficits ao longo dos anos de 1995 a 1998, em que começaram os ajustes, a partir de 1999 ocorrem um maior ajuste das contas públicas estaduais tendo uma grande elevação no ano 2000.

Tabela 2 – Consolidação geral da situação fiscal dos estados, em R\$ milhões

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I- Receita Bruta	71.309	83.880	91.572	99.667	107.479	127.150
Fundo de Participação dos Estados	7.642	8.745	9.812	10.750	12.040	14.251
Outras transferências	8.641	10.596	12.043	15.378	16.223	17.645
Total de receitas próprias	55.025	64.539	69.717	73.539	79.216	95.254
ICMS	47.446	55.435	58.061	59.356	66.498	80.439
Outras	7.579	9.104	11.657	14.183	12.718	14.815
II – Despesas com transferências a municípios	13.902	16.578	17.649	14.407	19.217	23.255
III – Receita Líquida (I-II)	57.407	67.301	73.623	82.260	88.262	103.895
IV – Despesas não-financeiras	60.200	69.836	76.956	91.859	87.179	98.105
Pessoal	41.59	47.798	51.146	56.037	57.992	61.885
Investimentos	3.274	4.204	5.969	9.180	4.941	7.756
Demais despesas de capital	4.836	4.219	3.810	5.477	4.091	4.858
Sentenças judiciais	143	675	1.751	3.404	1.472	1.451
Outras despesas correntes	10.887	12.940	14.280	17.760	18.684	22.134
Resultado primário	- 2.793	- 2.534	- 3.333	- 9.600	1.083	5.789

Fonte: STN, publicada no Jornal Valor Econômico. 30/07/2001 - A-3

Nota-se que o pico de gastos ocorreu em 1998, ano eleitoral e já no ano seguinte, com a vigência da Reforma Administrativa os governadores tiveram que se adequar à nova realidade fiscal.

A importância desses dados em nosso trabalho reside no fato que os governadores se ancoravam no poderio econômico para obter apoio político e manipular a seu favor as bases eleitorais de parlamentares. A barganha política passava pela distribuição de recursos financeiros a municípios ou regiões do estado que estavam sob governo de aliados do

governador ou representavam importantes redutos de apoio político cobrado no tempo devido. Quando se fala em ajuste fiscal, controle de gastos e, principalmente, privatização dos bancos estaduais, entendemos que isso contribui e muito para um duro golpe no “ultrapresidencialismo estadual” e conseqüentemente, no enfraquecimento relativo dos governadores no cenário político nacional, já que esse último fator é sustentado pelo primeiro. A questão é saber se essa situação é transitória ou representa um novo enquadramento do pacto federativo e das relações intergovernamentais. Um outro ponto importante que acrescenta e fortalece essa constatação foi a reforma administrativa colocada em prática no governo FHC.

3) A Reforma Administrativa e a posição dos Barões

Como parte de seu programa de estabilização financeira, ajuste fiscal e inserção da economia nacional no mercado mundial, o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional, em 1995, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 175 que propunha a modificação de vários pontos do Texto Constitucional relacionados a administração pública. Após 34 meses de discussão foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19 que propunha diversas alterações na administração pública. É possível dizer que:

(...) há duas grandes linhas no projeto de reforma administrativa, ambas com efeitos sob a federação. Uma é vinculada à preocupação com o ajuste fiscal, a qual aparentemente motivou a apresentação dessa reforma e que marcou mais fortemente os debates. (...) a outra grande linha da reforma administrativa é resultado, em grande medida, da ação do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luis Carlos Bresser Pereira, que procurou fazer alterações constitucionais capazes de flexibilizar a administração pública e assim criar um novo modelo de organização

*burocrática, a administração pública gerencial*²¹ (Abrucio & Ferreira Costa, 1998:61-62).

Num contexto mais amplo, a reforma administrativa implementada pelo governo Fernando Henrique esteve voltada ao ajuste fiscal e a redução de custos. Por isso a medida mais discutida foi a PEC 173/95 que favorecia a flexibilização da estabilidade do servidor público no ponto em que ela abria espaço para a possibilidade de demissão caso os estados não adequassem seus gastos com folha de pagamento ao teto de 60% estabelecido pela Lei Camata. A aprovação dessa medida no Congresso foi arduamente negociada e demorada, porém, no final acabou contando com o apoio dos governadores que pressionaram suas bases parlamentares em favor da aprovação da Lei. Essa atitude é explicada pelo contexto então vigente. A aprovação da lei ocorreu em 1998, ano de eleições para diversos cargos, inclusive o de governador e o de deputado federal. Com a possibilidade de se reelegerem obtendo nas urnas um novo mandato, os governadores poderiam utilizar essa lei para adequar o quadro de funcionalismo e a folha de pagamento de seus estados tendo a possibilidade de demitir funcionários para alcançar o teto estabelecido em lei. O fator tempo, que foi muito decisivo para a aprovação da Emenda Constitucional relativa à Reforma Administrativa, já que os governadores pensando em sua reeleição, só usaria esse dispositivo no ano seguinte se isentando momentaneamente dos custos de sua aprovação

Entretanto, as coisas não ocorreram sem grandes discussões e barganhas. Os governadores em alguns momentos recuaram em suas posições o que obrigou o governo federal a trocar a aprovação da Reforma Administrativa pela renegociação das dívidas dos estados pela União (Melo, 2002:172). Dessa forma, nota-se que os governadores tiveram

²¹ Para maiores detalhes a respeito desse modelo gerencial de administração pública, ver Bresser Pereira, 1998

interesse, no fim das contas, em aprovar tal medida e conseguiram, sob o manto do federalismo predatório, trocar a renegociação de dívidas com a União pela pressão em cima da base parlamentar de seus estados a fim de aprovar a Emenda. O poder de barganha ainda se fez notar, mesmo diante de um executivo federal fortalecido.

Em 1999 o governo federal enviou ao Congresso uma lei que ampliava a Emenda de Reforma Administrativa enquadrando os administradores públicos, prefeitos, governadores em crimes co, pena de prisão para aqueles que não se enquadrassem nos ajustes fiscais propostos pela União e gastasse mais que 60 % da receita com pagamento de salários. Novamente o fator tempo foi importante para a aprovação da LRF, pois os 150 deputados federais que eram candidatos nas eleições municipais no ano 2000 estavam interessados na redução dos gastos com pessoal pq, se eleitos eles teriam que arcar com os custos de praticar a austeridade fiscal no município (Melo, 2002: 167). A Lei que foi aprovada em maio de 2000 estabelecia parâmetros para o endividamento do setor público estipulando sanções e punições severas para os administradores públicos que gastarem além do permitido, principalmente no último ano de seus mandatos. A lei estabelece também critérios para extinção de cargos, demissões e redução de vencimentos dos servidores públicos nos casos em que as despesas ultrapassarem o teto de 60% da receita. Essa nova situação que os governadores encontraram ao longo do governo Fernando Henrique é descrita da seguinte forma:

Os governadores até então haviam usado o poder político para obter favores financeiros e sustentar gastos acima do que seria possível com base nos recursos fiscais (...). o programa do governo, ao negar este quadro e forçar o ajuste patrimonial dos estados, aliado ao programa de privatizações de órgãos federais,

abriu uma fase de transição a um novo pacto federativo (...). As mudanças no ordenamento institucional, ora em gestação, interferem com as articulações financeiras presentes nas relações intergovernamentais e restringem as possibilidades dos estados usarem a vinculação com as suas empresas e bancos para fugirem aos limites dados pela órbita fiscal (Lopreato, 1997:102).

Essa situação nos faz tirar algumas conclusões. Em primeiro lugar, o ajuste fiscal feito nos estados produziu resultados muito positivos gerando superávit primário no ano 2000 e isso foi resultado de um novo enquadramento da administração pública em moldes mais racionais com o manejo da máquina pública, principalmente no nível subnacional. As privatizações, as renegociações das dívidas com a União e a redução do quadro de servidores públicos possibilita a alocação de recursos em áreas como educação, saúde e assistência social. Por outro lado, em segundo lugar, o enxugamento da máquina pública estadual com o fim das empresas estatais que serviam como cabide de emprego usado para cooptar e manter apoio político junto ao poder local, bem como, a privatização dos bancos estaduais que serviam como torneiras onde saíam as verbas destinadas a manter o sistema de patronagem e cooptação política, deram um duro golpe no “ultrapresidencialismo estadual”, pois o poder dos governadores dentro de sua esfera administrativa se sustentava graças ao poderio econômico e às verbas e recursos administrativos disponíveis e aptos a serem usado como moeda de troca perante a elite política local. Outro ponto de inflexão do poder de barganha dos governadores internamente à esfera estadual refere-se ao relacionamento direto entre o governo federal e a esfera municipal na aplicação das políticas sociais. O governo federal em diversos programas como o SUS na área da saúde, o programa de custeio da merenda escolar e o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) na área educacional são exemplos de programas que têm o governo estadual como um regulador/coordenador desses projetos, ou seja, os

governadores sofrem uma baixa em seu poder de barganha, pois o dinheiro é repassado diretamente à esfera local que juntamente com própria comunidade implementa as ações. Além dessa relação entre União e Municípios, foi criado um programa que repassa verbas diretamente ao cidadão. Inicialmente denominado de Programa de Garantia de Renda Mínima e posteriormente transformado em Programa Bolsa Escola, ligado ao Ministério da Educação. Portanto, diminui um pouco o raio de ação e poder de barganha dos chefes dos Executivos estaduais.

Neste capítulo procuramos desenvolver o argumento que consagra um fortalecimento do governo federal, especialmente da Presidência da República e um relativo enfraquecimento do poder dos “barões” dentro do federalismo brasileiro. Nota-se uma certa centralização, sob o prisma institucional, do governo federal. Entretanto, os governadores foram atores importantes e efetivos na arena política decisória nacional na medida que barganharam melhores condições de pagamento de suas dívidas em troca de apoio parlamentar na aprovação de algumas medidas, dentre elas destaca-se a reforma administrativa. Em outro momento os governadores contribuíram para vetar discussões sobre as reformas previdenciária, política e fiscal, áreas de grande interesse dos governadores e que uma alteração profunda pode afetar seus interesses.

A relação do Presidente da República e o Congresso Nacional ao longo dos últimos 7 anos foi extremamente favorável a aprovação de parte da agenda legislativa enviada pelo Executivo federal. Além do mais, o processo de estabilização econômica fez com que os

estados se submetessem ao programa de ajuste fiscal visando especificamente a diminuição do gasto público. Isso levou o governo federal a intervir em alguns bancos estaduais liquidando-os e privatizando-os, gerando assim uma baixa acentuada no poderio dos governadores, pois estes usavam os bancos estaduais em períodos anteriores para cooptar apoio político e ampliar seu poder sobre a elite política local e regional.

Diante de tais fatos, difícil é saber se houve uma “domesticação” dos governadores e as relações intergovernamentais no país entram em uma nova era abrindo espaço para relações menos predatórias, ou os governadores estão “adormecidos” em baixa num momento específico da história política brasileira, esperando uma nova oportunidade para voltarem a fazer a festa de outrora.

Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso os governadores tiveram seu poder nitidamente diminuído pelas razões acima demonstradas. Entretanto, é bom salientar que eles tiveram participações importantes e visíveis em diversos momentos conseguindo trocar aprovação de reformas constitucionais pela renegociação de dívidas estaduais e também conseguiram dificultar a aprovação da totalidade da agenda de reformas do estado brasileiro, principalmente no que concerne a reforma fiscal.

CONCLUSÃO: O PAPEL DOS GOVERNADORES NO FEDERALISMO BRASILEIRO (1995 a 2001).

Ao analisar o papel dos governadores no cenário político nacional em dois contextos políticos distintos na história recente brasileira esse estudo procurou demonstrar, num primeiro momento, uma característica importante do sistema federativo que é a participação política de atores representantes das esferas subnacionais no jogo político federal. Foi elaborada uma análise comparativa entre dois momentos caracteristicamente distintos do cenário político brasileiro – a redemocratização e os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso - procurando identificar aspectos de continuidade ou ruptura do modelo conceitual elaborado por Abrucio (1998). Ele classifica o federalismo brasileiro do período da redemocratização, principalmente após a Constituição de 1988, como “estadualista”, dado o fortalecimento dos governadores que criaram barreiras a toda e qualquer alteração do jogo federativo que afetasse seus interesses e o enfraquecimento da Presidência da República que não conseguiu montar uma coalizão parlamentar capaz de efetivar a aprovação de uma agenda política para o país. A força dos governadores adviria da capacidade que eles possuem de controlar politicamente seus estados por meio da cooptação e do clientelismo das elites políticas locais, que dão base de sustentação eleitoral aos deputados federais. Essa relação é denominada por Abrucio como “ultrapresidencialismo estadual”.

O segundo período analisado é o governo Fernando Henrique Cardoso. Este foi marcado por um fortalecimento do governo federal, especialmente da presidência da república, que conseguiu montar uma base de sustentação parlamentar no Congresso que

teve sucesso na aprovação de parte de uma agenda política voltada para a realização de reformas constitucionais capazes de assegurar a estabilidade econômica alcançada após implementação do Plano Real. O foco principal de análise do trabalho é verificar se os conceitos de “federalismo estadualista” e “ultrapresidencialismo estadual” continuam norteados o jogo federativo brasileiro em um contexto político diferente do anterior.

O Estado organizado de maneira federativa é compreensível tendo como ponto de partida não o conceito de soberania, mas, sim, o da supremacia da lei, neste caso, o da Constituição, que delimita as respectivas esferas de competência dos entes federativos. Ao depararmos com as discussões sobre o conceito de federalismo, notamos uma divisão dos termos federalismo e federação feita por King tendo definido o conceito de federação como um arranjo institucional que possui a forma de um Estado Soberano que se diferencia de outros pelo fato de que o governo central incorpora unidades regionais em suas decisões sendo isso assegurado por uma base constitucional. Segundo Burgess *“this definition is perfectly acceptable because it recognizes the cardinal feature of federation, namely, the institutionalization of diversity in a state (...)”* [Burgess, 1998, pg 04], ou seja, ocorre uma verdadeira institucionalização da diversidade em um Estado e quando essa diversidade possui uma capacidade de mobilização política ela pode determinar a estabilidade e a legitimidade do Estado. A contribuição de Burgess ao debate sobre federalismo abre caminho para a investigação das motivações que embasam a existência de cada federação em particular. Cada federalismo, e também cada federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e sócio-culturais que se interrelacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um motivo norteador, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico.

A descentralização e seu oposto, a centralização, não são elementos constitutivos da definição de Estado federal. Assim como existem estados federados com um alto grau de descentralização política e administrativa, também encontramos estados federais que são organizados com estruturas políticas e administrativas bastante centralizadas. O maior ou menor grau de centralização e descentralização não caracteriza um estado federal.

Uma das melhores formas de visualizar o conceito e também verificar os elementos que se assemelham e os que diferem do caso brasileiro, é tomando alguns casos de países organizados de maneira federativa, mas que possuem mecanismos institucionais distintos como modelos para efeito de comparação. É importante ressaltar que nesse estudo levamos em conta apenas a relação entre o governo central e os governos estaduais/provinciais. Apenas com a finalidade demonstrativa tomaremos o exemplo de três países cujas estruturas federativas seguem dinâmicas distintas.

Um desses modelos seriam os Estados Unidos, onde os governadores parecem exercer um papel bastante reduzido nas decisões de âmbito nacional²². O exemplo americano se diferencia das demais experiências federativas porque o local de excelência das discussões políticas é o Congresso. Porém, mesmo o Congresso sendo constituído por um Senado formado por representantes dos estados membros, o foco de atenção dos congressistas divide-se entre os seus distritos eleitorais (*constituencies*) e os diversos interesses econômicos e sociais organizados no âmbito nacional, pois estes são os dois pilares de sustentação das carreiras de deputados e senadores. Os interesses dos estados, enquanto unidades político-administrativas, não encontram um espaço legítimo na esfera nacional, sendo os governadores, deputados estaduais e prefeitos obrigados a constituir

²² Para uma análise das relações entre governo federal e governos estaduais, ver Donahue (1997)9

lobbies altamente profissionalizados para negociar e pressionar os parlamentares a votarem favoravelmente aos seus interesses, tal como acontece com os interesses privados. O processo decisório é controlado pelo Presidente da República e o Congresso Nacional que possui, como dito antes, uma força muito grande dentro do federalismo americano.

A experiência canadense é bastante distinta da americana. O Canadá possui um modelo bastante descentralizado de relação intergovernamental com forte presença dos primeiros-ministros provinciais nas decisões nacionais. Combina um sistema parlamentarista com um federalismo denominado de “executivo”, pois, diferentemente, do caso norte americano, os executivos federal e provinciais controlam o processo decisório intergovernamental. Embora o Gabinete do Primeiro Ministro canadense concentre grande poder político, ele precisa negociar todo o processo de distribuição de recursos e implementação de políticas públicas com as províncias. A presença dos *premiers* provinciais nas decisões de âmbito nacional é portanto decisiva e ocorre através de freqüentes conferências intergovernamentais, envolvendo especialmente os altos escalões da administração pública.

Uma das razões pelas quais as províncias adquiriram tal presença no contexto das relações intergovernamentais canadenses, que Brock chamou de “diplomacia federal-provincial” (Brock, 1995), é a permanente tensão entre a província do Québec e o governo federal. Essa tensão afeta o sistema político e principalmente a organização federativa do país. Assim, embora o Primeiro Ministro controle a maioria do Parlamento, devido a esse conflito federativo verifica-se uma tendência de fortalecimento dos partidos regionais. O principal representante é o Partido *Québécois* que possui a segunda maior bancada no parlamento. Assim, o Primeiro Ministro precisa estar cada vez mais atento às demandas

regionais para não colocar em risco sua base de sustentação parlamentar. Também devido a esse conflito central, o federalismo canadense tende a se tornar cada vez mais assimétrico, isto é, direitos e obrigações das províncias tendem a se diferenciar em função das particularidades e da força política de cada uma. Esse movimento tende a diminuir a homogeneidade do sistema e a reduzir os incentivos para que as províncias permaneçam unidas. Uma consequência importante desse processo é o direito das províncias de não participar de políticas ou programas de âmbito nacional (*“opting out”*).

Assim, a presença dos premiers nas decisões de âmbito nacional é muito maior do que a dos governadores norte-americanos, embora não pela fragilidade dos poderes executivo e legislativo federais. O principal problema é a inexistência de canais de articulação institucionalizados entre estes e as províncias. É preciso levar em conta que o Senado canadense não exerce funções de representante dos interesses provinciais, pois seus membros são escolhidos pelo Primeiro Ministro. Por outro lado, o Parlamento nacional, apesar da crescente fragmentação, é amplamente controlado pelo Executivo federal. Não existe outro meio de expressão efetiva dos interesses provinciais nas decisões nacionais que a negociação direta entre o executivos federal e provinciais. Mas, isto não significa que os premiers provinciais intervenham nas decisões de âmbito exclusivamente nacionais. Além disso, a agenda de discussão intergovernamental está geralmente sob o controle do Primeiro Ministro, o que significa que os premiers tem capacidade apenas de vetar ou modificar as políticas propostas pelo executivo federal.

A Argentina apresenta certas semelhanças com o federalismo brasileiro, mas a crise atual tende a modificar profundamente as bases do seu sistema político²³. A

²³ Uma descrição do federalismo argentino é encontrada em Rojo & Tavares (1998).

Argentina possuía, até a crise atual, um sistema presidencial que combinava um presidente escolhido em eleições plebiscitárias e um Congresso dominado por um dos dois grandes partidos, Partido Justicialista (Peronista) e União Cívica Radical. Quando havia coincidência entre o partido do Presidente e o da maioria congressual este governava com amplos poderes de agenda sobre o Congresso. Quando o Presidente governava com minoria no Congresso era forte a tendência de crise institucional.

Isto não quer dizer que os governadores das províncias não tivessem capacidade de interferir nos assuntos políticos nacionais. O problema é que a difícil história da construção do sistema federativo argentino ficou em segundo plano durante o longo período de predomínio do sistema bipartidário, edificado sobre uma estrutura política e social caracterizada pelo estilo personalista/populista de fazer política. O personalismo que permeia toda a vida social e política argentina contribuiu para esse quadro tornando os dois partidos poderosas máquinas eleitorais.

Outro motivo para a pouca visibilidade dos governadores provinciais é exatamente a traumática memória política da formação do Estado federado argentino. Havia o medo de uma quebra do pacto federativo, já que as províncias interioranas sempre contestaram o fato de Buenos Aires acumular o papel de centro de poder político com o de província mais rica e populosa. O forte papel nacionalizador que o sistema partidário cumpriu ao longo de boa parte do século XX encobriu em parte essas tensões.

A crise atual, agravada após a renúncia do Presidente Fernando De La Rúa em dezembro de 2001, tornou mais visível a estrutura federativa do país e mostrou que o

potencial de interferência dos governadores nas decisões políticas nacionais é maior do que deixava transparecer o predomínio dos dois grandes partidos nacionais.

Quando mencionamos o caráter centralizado do federalismo argentino faltou distinguir um sistema político federal centralizado de outro com um padrão cooperativo ou coordenado. Nos dois casos existe a tendência de predomínio da política nacional sobre as regionais, mas no primeiro isto se dá através da subordinação ou isolamento do poder político regional sem que estes sejam integrados ao sistema político nacional de forma estável. Qualquer crise política ou econômica, ao enfraquecer a capacidade de subordinação/coerção do governo federal sobre as províncias/estados, pode resultar na desmontagem do sistema político nacional, tal como parece estar acontecendo agora na própria Argentina.

Portanto, o que parece caracterizar o federalismo argentino é mais a desarticulação entre as esferas de governo do que uma centralização consistente do poder, assentada em partidos nacionais capazes de fornecer uma direção coerente à federação como um todo.

Essa breve comparação é interessante para se verificar se a existência ou ausência de mecanismos institucionais semelhantes aos do caso brasileiro explicam o papel mais ou menos importante dos governadores no cenário nacional desses países. Algumas conclusões podem ser feitas a partir disso:

- O caso americano, é o que apresenta a mais baixa capacidade de mobilização e interferência política dos governadores no cenário político nacional. A política norte americana é dominada por partidos nacionais frouxos e a arena de decisão por excelência é o Congresso junto com a Presidência da República.

- A situação se modifica quando analisamos os casos canadense, argentino e brasileiro.

O modelo de organização federativa adotado por esses países dá margem para que os *premiers*/governadores participem do debate político nacional de forma mais acentuada. Entretanto, o Canadá se destaca dos outros dois por deter estruturas federativas mais coordenadas e interligadas, apesar da instabilidade permanente causada pela província do Québec.

- Os modelos de estruturas federativas de Argentina e Brasil se assemelham no tocante à força dos Executivos, tanto nacionais como estaduais/provinciais. Na ausência de partidos nacionais fortes, o balanço de poder entre governo federal e estados/províncias é decidido pela capacidade de controlar o terceiro poder relevante nesse jogo: o Congresso. Quando o Governo Federal consegue montar uma coalizão sólida, no caso brasileiro, ou pertence ao partido majoritário no Congresso, no caso argentino, tende a controlar e impor sua agenda de governo aos governos regionais. Quando o Presidente se enfraquece tendem a prevalecer os interesses regionais em detrimento de um arranjo de forças nacional. Instaura-se o tipo de federalismo que Abrúcio denominou de “predatório”.

Caminhando dentro de análises do tipo comparativas, agora tendo como parâmetro os limites do cenário político brasileiro em momentos distintos, e partindo da hipótese de que o jogo federativo no Brasil favorece na prática a atuação dos chefes dos Executivos estaduais no contexto da política nacional, obtemos a algumas conclusões:

Houve um fortalecimento do Executivo Federal a partir do governo Fernando Henrique Cardoso e as políticas implementadas em seu governo proporcionaram um duro golpe no poder dos “barões”. Ao longo da redemocratização os governadores foram atores ativos no cenário político brasileiro influenciando a arena decisória nacional por meio de

sua força junto aos deputados federais no Congresso Nacional e na elaboração da Constituição de 1988. Eles influíram em benefício próprio procurando resguardar sua autoridade e influência dentro de suas esferas administrativas. Embora a Constituição limitasse as atribuições legais dos governadores no âmbito estadual, na prática, os governadores exerceram considerável influência política no jogo federativo.

As causas desse fenômeno são evidenciadas por algumas características do sistema político brasileiro, tais como a organização partidária marcada por uma dinâmica estadualista e baixa capacidade de controle das direções nacionais sobre a carreira dos deputados federais e a necessidade do executivo federal de formar grandes coalizões parlamentares para realizar seus programas de governo.

A influência dos governadores no cenário político nacional se manifesta de forma mais acentuada quando o executivo federal precisa implementar modificações importantes na legislação e/ou na distribuição de recursos entre as unidades federativas e não possui recursos políticos e financeiros suficientes para manter o apoio dos deputados/partidos que formam a base governista. Mesmo quando o governo federal dispõe de recursos simbólicos e materiais suficientes, essas características do sistema político obrigam a constantes negociações entre o executivo federal e o bloco governista no Congresso para aprovação de medidas específicas. Em suma, o governo central não encontra incentivos no sistema político para formar coalizões sólidas que permitam anular a influência dos governadores nas decisões de âmbito nacional.

O governo Fernando Henrique altera, em parte, esse cenário, pois conseguiu formar e manter uma ampla coalizão de forças no Congresso. Podemos atribuir o seu sucesso em fortalecer a Presidência da República aos seguintes fatores:

- 1) Apoio parlamentar sob uma base estruturada para vencer as eleições de 1994 tendo a frente o próprio FHC e ancorada no Plano Real que trouxe estabilidade econômica pondo fim ao processo inflacionário anterior. Esse respaldo político foi incrementado por um acordo entre principais partidos majoritários que reuniam um grande contingente de parlamentares e, conseqüentemente, uma quantia grande de votos favoráveis capazes de aprovar medidas necessárias ao sucesso do plano de estabilização.
- 2) Além de obter apoio no Congresso para aprovação de sua agenda política, o governo federal tinha o apoio da opinião pública que aprovava o novo cenário em que houve até um ligeiro aumento de renda por causa do fim do processo inflacionário que corroía os salários.
- 3) Muitos governadores do partido do presidente foram eleitos no pleito de 1994 e entre eles contavam os principais estados da federação como São Paulo Minas Gerais, Bahia, e outros. A eleição de 1994 reuniu num único pleito a escolha para diversos cargos dentre eles ressalta-se os majoritários de governador e presidente da república. Nesse caso, o puxador de votos da eleição foi a escolha majoritária nacional que tinha como objeto de propaganda o Plano Real que estava sendo socialmente aceito. Assim, diante do resultado favorável das urnas aos partidos que compunham a coligação em torno do nome de Fernando Henrique, ficou mais propício ao governo negociar acordos com os governadores.
- 3) O ajuste fiscal era a meta a ser atingida pelo governo, pois era a única maneira de o país obter sucesso com seu plano de estabilização. As finanças dos estados foram afetadas pela valorização da moeda e o fim da inflação, pois os governos estaduais ganhavam muito com a inflação e com o fim desta. Além de deixarem de ganhar, acabaram vendo as contas de seus estados em situação catastrófica. A única saída era a renegociação de dívidas com a União e o controle dos gastos públicos estaduais. O ajuste foi implementado pelo governo federal juntamente com um amplo programa de privatizações, inclusive de estatais

estaduais. Houve também uma forte intervenção nos bancos estaduais, tradicional fonte de rendimento para manter o sistema de cooptação/clientelismo por parte do governador junto ao poder local.

Essas medidas não foram aprovadas sem grandes turbulências e sem nenhum tipo de persuasão dos governos estaduais. Houve vários pontos de resistência e muita barganha. Em várias votações importantes, os governadores trocaram o apoio para a aprovação de projetos do governo por melhores condições de refinanciamento de suas dívidas, inclusive obrigando a União a assumir dívidas estaduais junto a entidades de crédito privadas.

Esse conjunto de fatores que ilustra como o governo federal conseguiu se sobrepor aos governadores. Mas, ao contrário do que possa parecer, estes não ficaram inertes. Em vários momentos dificultaram a aprovação de parte da agenda de reformas pretendidas pelo governo. Porém, diante de uma presidência fortalecida e sustentada por uma ampla coalizão parlamentar no Congresso e pressionados por um quadro fiscal restritivo, os governadores viram seu poderio de outrora bastante reduzido, principalmente na esfera nacional.

Isto é, houve uma importante mudança no sistema federativo que Abrúcio caracterizou como “estadualista”. Por outro lado, com importantes variações, os governadores continuam exercendo forte controle sobre os sistemas políticos estaduais, embora a presença ativa do governo federal tenha reduzido a capacidade dos governadores de anular os mecanismos constitucionais de “freios e contrapesos”. Embora as assembleias estaduais continuem amplamente dominadas pelos governadores e os tribunais de conta não tenham muita autonomia, os ministérios públicos federal e estaduais, os meios de comunicação nos estados maiores e vários órgãos da esfera federal tiveram papel importante no controle do “ultra-presidencialismo” estadual. Ou seja, os governadores

podem não ser mais os “barões da federação”, mas ainda são um centro decisório importante no federalismo brasileiro.

Ao mesmo tempo que o governo federal encontra-se em posição privilegiada na política nacional, os governadores sentem também um pequeno choque em seu poderio interno a seus estados. O “ultrapresidencialismo estadual” também é afetado pelo conjunto de medidas adotadas pelo governo federal ao longo dos anos FHC.

A privatização de empresas estatais estaduais reduziu o escopo de manobra para cooptação política das bases locais, pois os cargos nessas empresas, em sua maioria, eram usados como objeto de troca de apoio e gratificação de aliados políticos. Com a privatização, esse recurso deixa de existir. Além disso, nessa mesma esteira, encontra-se a reforma administrativa que obrigou os governadores a reduzirem o percentual de gasto com folha de pagamento até alcançar o limite de 60%, podendo até mesmo utilizar recursos extremos como o da demissão. Um elemento fundamental na composição de forças dos governadores em nível estadual é a liberdade de manobra dos cargos como moeda de troca por apoio político. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para fiscalizar e punir os administradores que não seguirem os planos de equilíbrio das contas de suas esferas administrativas. Isso é fator que inibe, de certa forma, o uso de cargos para barganhar apoio.

A intervenção do Banco Central e a posterior privatização da maioria dos bancos estaduais colabora ainda mais com o enfraquecimento dos governadores dentro do seus estados porque esses bancos eram fontes privilegiadas de manobra para cooptação e barganha política. com os Bancos estaduais, os governadores financiavam - sem nenhuma responsabilidade fiscal, pensando apenas nos benefícios políticos de tal ato – prefeituras e a elite local que se sentia agraciada com tal ato e também procurava obter lucro eleitoral

junto à população. Os Bancos estaduais exemplificavam claramente o poderio econômico dos governadores e possibilitava a farra desmedida com dinheiro público em favor de seus interesses políticos. A transferência do controle desses bancos ao setor privado mina bastante esse poderio dos governadores.

Mesmo diante do quadro de fortalecimento do governo federal e um certo enfraquecimento em seu poder de barganha dentro de seu estado, os governadores ainda constituem forças ativas no federalismo brasileiro. No cenário político nacional eles conseguiram impedir a aprovação de parte da agenda proposta pelo Executivo, principalmente a reforma tributária. Em alguns momentos eles aproveitaram o controle que ainda exercem sobre os deputados federais para barganhar um melhor refinanciamento de suas dívidas junto à União. Isso mostra que, mesmo com seu poder diminuído, os governadores ainda dominam o cenário político estadual a ponto de conseguirem controlar em certos momentos suas bancadas de deputados federais. Seria necessário um estudo mais detalhado e minucioso para verificarmos a que ponto se encontra o “ultrapresidencialismo estadual” atualmente.

A força dos governos subnacionais não significa que o Brasil retornou aos dias da República Velha, nos quais os interesses regionais de alguns poucos estados dominavam o país. Entre a República Velha e hoje, o Brasil tornou-se um economia industrial e uma sociedade urbana, junto com avanços nos sistemas político e eleitoral, que se tornaram mais democráticos e mais competitivos. Mas, o modo de fazer política da época apenas se modernizou permanecendo na essência do mesmo. O estilo coronelista de troca de apoio político e cooptação da elite local pelos governadores foi muito bem analisada por Victor Nunes Leal em seu clássico “Coronelismo Enxada e Voto” escrito há décadas atrás. A

relação patrimonial prevalece no trato com os recursos públicos. Para Nunes, o universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impessoalidade, direitos iguais perante a lei, e “freios e contrapesos, e o insulamento burocrático, que seria a criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica dentro da burocracia estadual, poderiam refrear e contabalançar o clientelismo (Nunes, 1999: 33-34).

Para Celina Souza, em um ambiente democrático onde a maioria dos partidos políticos ainda é relativamente fraca, as lideranças regionais representadas pelos governadores passaram a ser uma das principais fontes de sustentação do governo federal. (Souza, 1998: 16). O problema dessa afirmação é o não enquadramento do sistema político brasileiro dentro de uma organização federativa predatória. E esse aspecto do federalismo brasileiro é semelhante ao caso argentino e acaba servindo como obstrução e não cooperação e solidariedade em nível nacional, e isso é um elemento que ainda permanece na política brasileira.

O resultado das eleições de 2002 será importante para novos estudos como esse, pois existe a possibilidade de alteração dos governos nacional e em muitos casos, estadual e a pergunta que fica é: será que os novos governadores, juntamente com o novo presidente da república, caso sejam eleitos por partidos e/ou alianças de oposição ao atual governo, irão conseguir manter e até mesmo aprimorar o atual quadro de relações intergovernamentais, visando a uma forma mais equilibrada de relações, especialmente mais cooperativa, ou haverá alguma ruptura voltando ao sistema verificado no período de redemocratização? Em 2000, houve um aumento de cerca de 20% nas receitas próprias dos governos estaduais²⁴. Caso o próximo Governo Federal seja obrigado a elevar seu superávit

²⁴ Jornal Valor Econômico 30/07/2001 A3

primário, diminuindo sua capacidade de gasto distributivo, não corremos o risco de enfrentar um cenário federativo parecido com o dos anos 80?

A necessidade de reforma das instituições políticas brasileiras é prioritária e a busca por um sistema federativo mais equilibrado e mais cooperativo em lugar desse que prima por seu lado predatório deve entrar em pauta das discussões parlamentares e também deve servir como desafio aos próximos governos.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES**, Sérgio (1988), "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1 Rio de Janeiro.
- ABRUCIO**, Fernando L. (1994). "Os Barões da Federação". *Lua Nova*, nº 33. São Paulo.
- ____ & SAMUELS, David (1997). "A nova política dos governadores". *Lua Nova*, nº 40/41. São Paulo.
- ____ (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec/USP. São Paulo.
- ____ (1998a). "O ultrapresidencialismo estadual". In: ANDRADE, R. C. (org). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. Edusp/Fapesp. São Paulo
- ABRUCIO**, Luiz Fernando & **FERREIRA COSTA**, Valeriano Mendes (1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Konrad Adenauer, São Paulo
- AFONSO**, José Roberto R. & **MELLO**, Luis de (2000). *Brazil: Na Envolving Federation*. Paper apresentado no Seminar on Decentralization IMF/FAD. Washington, novembro.
- AFONSO**, José Roberto R., **ARAÚJO**, Érika A. & **RAIMUNDO**, Julio C. Maciel (1998). *Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil*. Paper download Banco Federativo, série Estudos, BNDES. www.federativo.bndes.gov.br

- AMORIM NETO, Octávio & TAFNER, Paulo** (2002). *Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias Dados* vol.45 no.1 Rio de Janeiro
- ARRETCHE, Marta**. "Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana (2001). *São Paulo em Perspectiva*. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec São Paulo.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos** (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Editora 34/ENAP. São Paulo
- BNDES** (2002). "Federalismo Fiscal – Municípios: Despesas com Saúde e Transferências Federais". *Informe-se*, nº 38, fevereiro. Brasília
- BROCK, Kathy L.** (1995). The End of Executive Federalism? In: **ROCHER, F. & SMITH, M.** (ed) *New Trends in Canadian Federalism*. broadview press, Ontário.
- BURGES, Michael** (1998). Federalism and Federation: a Reappraisal. In: **BURGES, M. & GAGNON, A.** *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*. Londres,.
- CINTRA, Antônio Octávio** (1974). "A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o Centro e a Periferia". In **BALAN, Jorge** (org). *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*. Difel. São Paulo.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL** (1993). Organizado por **Juarez de Oliveira**. Saraiva. São Paulo.
- DONAHUE John D** (1997). *Disunited States*. Basic Books,.

- FIGUEIREDO**, Argelina & **LIMONGI**, Fernando. (1995). “Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol 10 nº 29. São Paulo. Anpocs.
- FIGUEIREDO**, Argelina C., **LIMONGI**, Fernando & **VALENTE**, Ana Luiza (1999). “Governa bilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC” *Tempo Social – Revista de Sociologia USP* 11 (2) outubro. (editada em fevereiro 2000). São Paulo.
- GIAMBIAGI**, Fabio & **RIGOLON**, Francisco (1998). *Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal ou a repetição de uma antiga história?*. Paper. Série Estudos Banco Federativo Download www.federativo.bndes.gov.br
- KING**, Preston (1982). *Federalism na Federation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- KUGELMAS**, Eduardo & **SOLA**, Lourdes (1999). “Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90” *Tempo Social – Revista de Sociologia USP* 11 (2) outubro. (editada em fevereiro 2000). São Paulo
- LAMOUNIER**, Bolívar (org) (1980) *Voto de Desconfiança – Eleições e mudança política no Brasil: 1970 – 1979*, Editora Vozes. São Paulo.
- LEAL**, Victor Nunes. (1986). *Coronelismo, Enxada e Voto*. Alfa-ômega. São Paulo.
- LEME**, Heládio José de C. (1992). *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Tese de Mestrado. Unicamp. Campinas.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (1997). "Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?"

Economia e Sociedade, nº 09, Campinas.

MELO, Marcos André (2002). *Reformas Constitucionais no Brasil – Instituições políticas*

e processo decisório. Editora Revan, Rio de Janeiro

NERY, Sebastião. (1975). *As 16 derrotas que abalaram o Brasil.*, ed Francisco Alves, Rio

de Janeiro.

NUNES, Edson (1999). *A Gramática Política do Brasil – Clientelismo e Insulamento*

Burocrático, Zahar Editor, Rio de Janeiro, 2 Edição.

PALERMO, Vicente (2000). "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições

Políticas e Gestão de Governo. *Dados* vol.43 no.3 Rio de Janeiro.

SALLUM JR, Brasília (1999). "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento"

Tempo Social – Revista de Sociologia USP 11 (2) outubro. (editada em fevereiro

2000). São Paulo.

SOUZA, Celina (1998). *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas*

Políticas Públicas Brasileiras. Trabalho apresentado ao Seminário Internacional

sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de

Globalização. 18 – 21 de maio. São Paulo.

STEPAN, Alfred (1999) "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da

democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos". *Dados*, v.42,

n.2

Periódicos:

Jornal O Estado de São Paulo (10/01 a 28/02/2002)

Jornal Valor Econômico, 30/07/2001.