

OS BARÕES DA FEDERAÇÃO

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Após as eleições estaduais de 1982, os governadores tornaram-se atores fundamentais em todos os principais fatos políticos do País, como na transição para o governo civil, em importantes votações na Constituinte ou mesmo no episódio do impeachment do presidente Collor. Com relação a este último episódio, basta recordar que os jornais da época usavam como importante termômetro para avaliar quais eram as chances de Collor ser ou não afastado da Presidência um placar medindo qual era a posição de cada governador frente ao impeachment.

Embora a ascensão dos governadores no cenário político nacional tenha sido notada por alguns analistas, especialmente por Aspásia Camargo, Brasília Sallum Jr. e Maria Helena Castro Santos², não há ainda uma explicação sobre quais as razões e as formas assumidas por este fenômeno. Este artigo pretende preencher estas lacunas, priorizando a análise das causas que proporcionaram o aumento do poder dos governadores desde o início da redemocratização. A hipótese principal do texto é que a formação de um "federalismo estadualista" explica em grande medida a atual posição dos governadores no sistema político brasileiro.

O texto é dividido em quatro partes: em primeiro lugar, na seção mais importante deste trabalho, mostro que a estrutura federativa

¹ É importante lembrar que vários parlamentares demoraram em tomar decisão pelo voto de afastamento de Collor porque esperavam que os governadores de seus estados os "liberassem" para tomar tal decisão.

² Cf. Camargo, 1992; Sallum Jr., 1994 e Santos, 1994. Cabe lembrar, todavia, que o texto que discuti seminalmente a questão do poder dos governadores no Brasil pós autoritário foi elaborado por Eduardo KUGELMAS, Brasília Sallum Jr. e Eduardo Graeff, intitulado "Conflito federativo e transição política" (1989).

surgida após o fim do regime militar beneficiou sobremaneira os estados e enfraqueceu o Governo Federal, sendo esta mudança um fator primordial no fortalecimento dos governadores; depois descrevo, sucintamente, como o governador controla a política interna estadual praticamente sem sofrer oposição; posteriormente, analiso as razões da força dos chefes dos executivos estaduais no plano federal; e, por fim, elaboro algumas considerações acerca das conseqüências da atual posição dos governadores no sistema político para a democracia brasileira.

A FORMAÇÃO DO FEDERALISMO ESTADUALISTA

O fortalecimento dos governadores no sistema político nasce com a redemocratização, tendo origem na crise do modelo centralizador e "unionista" de relações intergovernamentais montado pelo regime militar. Abre-se, então, um ciclo descentralizador que caracterizo aqui como "federalismo estadualista". Antes de analisar a estrutura do novo federalismo surgido na década de 80, faz-se necessário descrever o antigo modelo de relações intergovernamentais, a fim de entender melhor as mudanças surgidas.

O modelo unionista implantado pelo regime militar visava, basicamente, centralizar ao máximo o poder político e as decisões econômicas nas mãos do Governo Federal. O objetivo era eliminar a influência centrífuga das unidades subnacionais presente no federalismo do período 45/64, pois a existência de estados fortes seria um contrapeso indesejável a um governo autoritário. Estas tendências centrífugas se manifestavam de duas formas:

- a) pela extrema pulverização dos recursos orçamentários federais, que eram divididos pelos deputados apenas de acordo com os interesses regionais, em detrimento da racionalidade macroeconômica. Esta tendência era contrária ao ideal tecnocrático de planejamento e racionalização dos gastos públicos, e segundo Roberto Campos, um dos principais personagens do regime autoritário, "(...) O Congresso havia se transformado em "engenho da inflação" ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em "fator de distorção" de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas" (Campos, 1975: 35-36, grifo meu);

b) a segunda influência centrífuga se manifestava através da força dos governadores na esfera política nacional³, já que havia, como sustenta Aspásia Camargo (1992), uma certa sobrevivência da "política dos governadores". Nos momentos de turbulência política do período, os governadores foram atores fundamentais, como na formação da "cadeia pela legalidade", através do governador gaúcho Leonel Brizola; ou mesmo no golpe de 64, quando os governadores de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara (Ademar de Barros, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, respectivamente), os três estados mais importantes da federação, foram agentes importantíssimos na derrubada de Goulart.

Os governos militares estabeleceram um novo tipo de federalismo, concentrador de poder — econômico e político — nas mãos da União. Do ponto de vista financeiro, procurou-se, mediante certos dispositivos do texto constitucional de 1967 mantidos na Constituição de 1969, limitar "(...) o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária" (Serra, 1990:85). Assim, o Governo Federal controlaria as ações regionais dos deputados, que passariam, a partir daquele momento, exclusivamente pelos corredores dos ministérios.⁴

Mas, a grande mudança na área financeira foi feita pela reforma tributária de 1966. Concentraram-se os recursos tributários na órbita do Governo Federal, deixando os estados e municípios dependentes economicamente dos cofres da União⁵. Os estados foram os grandes perdedores na divisão do bolo tributário, porém não houve condições políticas para o regime autoritário criar um "federalismo mais centralizador" sem que

³ A importância dos governadores advinha da influência que eles tinham sobre as bancadas estaduais. Como mostrou Lavareda (1991), no período 45/64 era o pleito para governador — e não a disputa presidencial — que "(...) estruturava o desenho das demais competições, inclusive as proporcionais" (p. 118). Isto acontecia porque haviam se separado no tempo as eleições presidenciais da escolha dos deputados à Câmara Federal, colocando os pleitos proporcionais federais "(...) inteiramente sob a influência da competição pelos Executivos estaduais." Aí estava uma das principais origens da força dos governadores sobre as bancadas estaduais, que persiste até hoje.

⁴ Esta mudança não mudou o caráter paroquial do mandato dos deputados, tal como existia no período de 45/64 e que era tão criticado pelos tecnocratas do regime militar. Ao contrário, apenas mudou o *locus* do paroquialismo: passou do Legislativo para o Executivo.

⁵ Sobre a questão da centralização financeira, ver AFONSO, 1989b. Em verdade, a grande alteração na divisão de tributos ocorreu a partir do ato institucional no 5, quando foi reduzida a parcela do Fundo de Participação dos Estados e Municípios de 20% da arrecadação federal do IR e do IPI para 10%, com um adicional de 10% para um fundo especial.

desse algo em troca às unidades subnacionais. Assim, os estados ganharam duas formas de contrapartida não tributária:

- a) as chamadas transferências negociadas, beneficiando basicamente as unidades mais pobres da federação. No período 1967/1981, a região mais beneficiada com as transferências foi a região Norte, vindo depois, respectivamente, o Nordeste e o Centro-Oeste (Graham, 1990: 8).⁶
- b) os avais para empréstimos externos, que eram quase sempre obtidos pelos estados mais ricos. Isto pode ser comprovado pelos seguintes dados: em 1981, dos 22 bilhões de dólares contraídos pelos estados até aquele momento, 18,3 eram do Sudeste, sendo 8,1 bilhões somente do Estado de São Paulo (Graham, 1990:87).⁷

Ainda referente ao ângulo financeiro, uma última medida tomada pelos governos militares foi a tentativa de criar um processo de desconcentração industrial da economia, impulsionado pelo II PND, o qual promoveria a multiplicação de polos regionais, atingindo vários estados brasileiros (Dias & Aguirre, 1992:88). Com esta medida, o governo militar procurava diminuir o poder econômico dos grandes estados num futuro próximo, tornando o controle dos rumos da federação uma tarefa hipoteticamente mais fácil para a União.

Do ponto de vista político, o Governo Federal procurou controlar a esfera estadual através do estabelecimento de eleições indiretas para o cargo de governador. O instrumento da eleição indireta teve o propósito de anular o efeito dos votos provavelmente oposicionistas dos grandes centros urbanos. Para os partidários do regime, o apoio dos deputados estaduais era mais fácil de ser conseguido, já que as bases municipais daqueles parlamentares dependiam muito de verbas federais, em razão da concentração de recursos estabelecida pelos militares.

Contudo, o mecanismo da eleição indireta para governador não evitou que a Arena tivesse problemas para conquistar em alguns momentos os governos dos estados. Em 1966, por exemplo, o MDB tinha maioria nas Assembléias Legislativas do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

⁶ A importância das transferências negociadas pode ser constatada ao analisarmos os dados referentes a todos os repasses feitos da União às unidades subnacionais entre 1970 e 1984: enquanto o aumento das transferências de tributos foi da ordem de 160%, o crescimento das transferências não-tributárias chegou a 374% (Afonso, 1989a: 22).

⁷ Para se ter uma idéia da magnitude destes empréstimos, em 1981 a dívida externa dos estados representava 1/3 do endividamento externo brasileiro.

Como estes estados eram considerados estratégicos pelas Forças Armadas, o presidente Castelo Branco cassou "(...) um número suficiente de deputados do MDB para "criar" maiorias para a ARENA" (Fleischer, 1986:22).

Em 1978, o regime lançou mão de outro casuísmo: introduziu as "representações municipais" na composição dos Colégios Eleitorais dos estados, aproveitando que a ARENA controlava a maioria dos municípios. Esta medida impediu a derrota em estados importantes como São Paulo e Rio Grande do Sul, mas não no Rio de Janeiro (Fleischer, *idem*, 26-28)

A vitória oposicionista nos grandes estados nas eleições ao Senado em 1974 levou o Governo Federal a apostar na estratégia da super-representação dos estados mais pobres na Câmara Federal, mediante o "Pacote de abril" de 1977. O objetivo era beneficiar às regiões Norte e Centro-Oeste, lugares onde o apoio ao governo em trocas de verbas era mais fácil de ser conseguido. Esta estratégia foi repetida em 1982, com a Emenda Constitucional no 2, que aumentou mais ainda a desproporcionalidade eleitoral, estipulando um número mínimo de seis e um máximo de sessenta deputados federais por estado.

O modelo centralizador e unionista de relações intergovernamentais entra em crise quando seu criador, o regime militar, chega ao fim. Os motivos que levaram à derrocada da criatura e do criador são basicamente os mesmos, listados a seguir.

Em primeiro lugar, a partir da segunda crise do petróleo em 1979 e da crise da dívida em 1982, o modelo de financiamento do Estado desenvolvimentista entra em colapso. As contas públicas nacionais são as mais prejudicadas neste processo, levando à União a uma grande crise financeira.

Para agravar ainda mais a situação financeira do Governo Federal, as antigas contrapartidas não-tributárias saem do controle da União. As dívidas dos estados mais ricos, por exemplo, começaram a não ser pagas, pois com a transição o governo militar precisava de aliados, e por isso "relevava" algumas situações para poder barganhar apoio no Congresso. Com as transferências negociadas ocorreu a mesma coisa.

A tentativa de diversificação econômica promovida pelo II PND também teve resultados inesperados para o Governo Federal - tornando esta decisão um exemplo daquilo que Weber chamava de "paradoxo das seqüências". Os estados que tiveram investimentos em infra-estrutura paralisados, sabendo da situação política do governo Figueiredo, barganharam ao máximo o apoio político. A criação de um "federalismo multipolar" pelo regime militar apenas aumentou o número de estados com poder de barganha, sem que isto implicasse um enfraquecimento significativo dos estados mais ricos, que era o objetivo político do II PND.

O modelo "unionista", no que se refere à repartição de receitas, começou a ruir com a aprovação da emenda Passos Porto, em 1983, que aumentou a quota dos estados e municípios nos respectivos Fundos de Participação. Significativamente, o senador Passos Porto pertencia ao PDS gaúcho, estado onde o governador também era da situação. Este fato nos permite considerar a Emenda Passos Porto não uma vitória dos governadores da oposição, mas do conjunto dos governadores (Kugelmas, Sallum Jr. & Graeff, 1989:96-97)⁸.

Enfim, o fim do regime militar coincidirá temporalmente com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista⁹, significando a quebra de um pacto político de sustentação do Estado e de um modelo de intervenção estatal que desde Vargas era guiado pela lógica da centralização e do fortalecimento da Presidência.

Em segundo lugar, vitória oposicionista nos principais estados da federação nas eleições para governador em 1982 ajudou a derrubar tanto o regime autoritário como o padrão "unionista" de relações governamentais.

Pela primeira vez em quase vinte anos a oposição detinha o controle de estruturas governamentais do porte das administrações públicas estaduais. Além disso, os partidos oposicionistas (PMDB/PDT) passavam a controlar 3/4 do PIB, aproximadamente 75% do ICM recolhido pelos estados, tendo ainda a vitória de 1982 os tornando governantes de 56,48% da população brasileira (Ferreira Filho, 1983:181-182).

Esta situação possibilitou aos governadores dos estados mais desenvolvidos liderar o movimento da sociedade civil contra a ditadura, pois além de comandarem estas verdadeiras máquinas de fazer política que são os governos estaduais, contrapunham a legitimidade por eles conquistada nas urnas à origem arbitrária do poder do grupo governante instalado em Brasília.

Portanto, no contexto da transição política, os grandes condutores do processo político são os governadores de estado. São eles atores decisivos no movimento das Diretas-já e posteriormente na disputa presidencial indireta, tanto que um deles, Tancredo Neves, tornou-se o presidente da República.

⁸ A insatisfação com a centralização financeira entre os governadores era tamanha que um governador partidário do regime, Roberto Magalhães (PE), disse que "(...) não se sentia, desgraçadamente, um governador de estado, mas um mero "administrador de província" (Camargo & Góes, 1984:75).

⁹ Um dos principais textos que abordou de forma original a coincidência entre a crise do regime militar com a crise do Estado desenvolvimentista foi o de Fiori (1990).

Ademais, a propósito da eleição indireta à Presidência, não só os governadores da oposição, mas os da situação foram importantes personagens. Tanto isto é verdade que Paulo Maluf, candidato do PDS, lutou até o fim pelo apoio dos governadores ligados ao partido governista, principalmente depois que o governo militar, através da Emenda no 22 de 1982, mudou a representação das Assembléias Legislativas no Colégio Eleitoral, passando estas a ter, indistintamente, seis representantes por estado (Cf. Camargo & Góes, 1984).

Entretanto, esta nova engenharia eleitoral não evitou a derrota do partido governista na eleição indireta para presidente, já que vários governadores do PDS - Antonio Carlos Magalhães (BA), Hugo Napoleão (PI) e Roberto Magalhães (PE), entre outros - não apoiaram Maluf e elegeram os delegados da Assembléia Legislativa favoráveis a Tancredo (Dimenstein et alii, 1986).

Resumindo a exposição dos motivos que levaram à derrocada o regime autoritário e do modelo centralizador de relações intergovernamentais, pode-se dizer que "(...) a reversão do ciclo econômico e a abertura política inviabilizaram o controle que a União exercia sobre os estados no auge do regime militar" (Kugelmas, Sallum Jr. & Graeff, 1989:100).

No início da década de 80, portanto, estavam dadas as condições para a formação de um novo padrão de relações federativas, pois, dada a fragilidade da União e a ascensão dos governadores, o resultado só poderia ser um federalismo no qual os estados teriam posição privilegiada. A dinâmica eleitoral posterior, a lógica da política estadual e a vitória federativa dos estados na Constituinte acabam por consolidar este novo federalismo.

A dinâmica eleitoral da redemocratização proporcionou a existência de três eleições para governador, todas elas "casadas" com pleitos proporcionais definidores de legislaturas com papéis importantíssimos: a de referendar a transição pactuada (1982-86), criar um novo arcabouço constitucional para o País (1986-90) e de ser o Congresso Nacional do primeiro presidente diretamente eleito após a derrocada do regime autoritário. Neste mesmo período, no entanto, só houve uma disputa presidencial (1989), e "solteira".

O pleito para governador foi, portanto, o mais importante elo de ligação eleitoral com os deputados e senadores. As chapas proporcionais neste período, por exemplo, foram montadas para eleições cujo foco principal era a disputa para o governo do estado. Os deputados federais teriam então que se atrelar a uma candidatura a governador que lhes dessem possibilidades de vitória. Formava-se assim um pacto de lealdade

entre os candidatos a governador e os aspirantes ao parlamento. O triunfo de uma aliança eleitoral significava que o pacto de lealdade formado na eleição seria cobrado no exercício da legislatura dos parlamentares (Abrucio, 1994:20). Isto dará um grande poder de influência aos governadores no Congresso Nacional, exatamente num momento em que a presidência da República se enfraquece no sistema político, como mostrei mais adiante.

Ainda no terreno político, forma-se nos estados um sistema ultra-presidencialista de governo, no qual não há *checks and balances* contrabalançando o poder dos chefes dos Executivos estaduais, tanto por parte das instituições políticas como da opinião pública. Por ora, basta dizer que a atual estrutura federativa comporta sistemas presidencialistas distintos: um, no nível federal, onde há um grande equilíbrio entre os Poderes e o chefe do governo (o presidente) encontra-se fragilizado; e outro, no nível estadual, onde o chefe do Executivo controla praticamente os três Poderes. A vitória federativa dos estados na Constituinte foi outro importante fato, que deu novas feições ao federalismo. Em primeiro lugar, os estados venceram a batalha tributária, aumentando sua parcela nos recursos nacionais em 12,9% com relação à antiga Constituição. Já a União, perdeu 1,05%.¹⁰ Giambiagi (1991:64) calcula ainda que, entre 1980 e 1990, enquanto a importância relativa da União na receita disponível total das três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26% e 70%, respectivamente.

A redistribuição financeira prevista pela Constituição de 1988 não veio acompanhada por um reequilíbrio na divisão dos encargos; ao contrário, a União ainda concentra uma série de atividades governamentais, mesmo tendo perdido recursos tributários, enquanto os estados se eximem de assumir as responsabilidades pelas políticas públicas. É necessário frisar também que a Constituição de 1988 definiu claramente a repartição dos recursos nacionais entre os níveis de governo, porém delimitou vagamente a divisão de competências entre os entes federativos.

O ganho financeiro dos estados, contudo, não se restringe à divisão de recursos tributários. Durante os últimos dez anos, os estados têm postergado o pagamento de suas dívidas com a União. O valor total desta dívida chega a 49 bilhões de dólares¹¹, valor imprescindível para o Governo Federal ajustar as contas públicas nacionais.

¹⁰ Para uma análise da mudança na distribuição dos recursos tributários feita pela nova Constituição, ver Afonso, Rezende & Varsano, 1992.

¹¹ "Folha de S. Paulo", 15/06/93, p.A-7.

Os bancos estaduais também se tornaram fonte de "recursos protegidos" para os governadores dentro do novo federalismo. Há hoje 89 instituições financeiras estaduais no país, sendo que, desde fevereiro de 1987, 60 delas foram submetidas ao "regime de administração especial" (intervenção do BC) ou ao "processo de liquidação extrajudicial" "Folha de S. Paulo", 29/05/94, encarte especial:9). Nos últimos dez anos, o Governo Federal, na tentativa de recuperar os bancos estaduais, gastou US\$ 2,315 bilhões. Outros "US\$ 31,589 bilhões foram usados no pagamento de credores e na cobertura de despesas de liquidações extrajudiciais" (idem:9).

Um documento do Banco Central, produzido em 1993, fez um exame das instituições financeiras estaduais, localizando no tempo o começo das dificuldades destes bancos: as eleições de 1982.¹² Assim, ao longo dos últimos anos, os governadores receberam uma "proteção financeira" do Governo Federal, via socorro aos bancos estaduais, que resultou no aumento dos cargos¹³ e dos recursos à disposição para barganha política, seja com políticos da órbita estadual, seja com os parlamentares federais, esperando, neste último caso, fidelidade dos deputados e senadores na votação de assuntos regionais no Congresso Nacional.

Nessas condições, surge o que denominei "federalismo estadualista", no qual os estados — e mais particularmente os Executivos estaduais e seus comandantes, os governadores —, se fortalecem nos campos político e econômico, enquanto a União se enfraquece nestes dois campos. Ademais, este "federalismo estadualista" se caracteriza pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais frente à qualquer mudança na atual estrutura federativa, introduzindo uma relação meramente defensiva, não-cooperativa, ou até predatória — como no caso dos bancos estaduais --, dos estados junto ao Governo Federal. Estas duas características explicam a origem e a forma de atuação dos governadores no cenário político.

Tratarei a seguir, rapidamente, da força dos governadores no âmbito estadual, para depois mostrar como os governadores são poderosos no plano nacional e porque atuam de forma não-cooperativa frente a boa parte das iniciativas do presidente da República.

O ULTRA-PRESIDENCIALISMO ESTADUAL

O argumento básico desta seção é que vige hoje um presidencialismo sem *checks and balances* na esfera estadual, dando aos governadores

¹² Idem, P. A-7.

¹³ Em 1993, as despesas com pessoal dos bancos estaduais US\$7,7 bilhões. Ibidem, p.A-8.

um enorme poder. A principal prova do poder dos chefes dos Executivos estaduais é o controle das Assembléias Legislativas que eles possuem. Em pesquisa que fiz pelo CEDEC, mostrei que em 13 dos 16 estados estudados (81,25% da amostra), o Executivo detém a maioria absoluta na Assembléia, além deste apoio ser extremamente seguro (Abrucio, 1994: 6-7).

Desenvolvo a seguinte hipótese: o poderio que os governadores possuem no âmbito interno dos estados os fortalece no terreno da política nacional. Falarei sobre isto na próxima seção. Antes, descreverei sucintamente as causas do poder dos governadores dentro da política estadual. Não o farei de forma mais detalhada pois já tratei deste assunto com mais rigor em outro texto (Abrucio, 1994).

Há quatro razões para a hipertrofia dos Executivos estaduais:

a) A ausência de uma opinião pública que debata e fiscalize constantemente a política estadual e as ações dos governadores. Pesquisa realizada pelo CEDEC/Data-Folha mostrou que apenas 8,5% dos entrevistados se interessavam mais pela política de seu estado do que pela das outras esferas federativas, enquanto 37,7% interessavam-se mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal (Balbachevsky, 1992:142).

Este desinteresse pela política estadual, por sua vez, deve-se a três razões: a primeira é que os estados possuem pouquíssimas competências materiais e legislativas próprias, tornando difícil para o cidadão enxergar onde se situam as ações específicas dos governos estaduais. Já nos municípios, principalmente nos médios e nos grandes, a população sente-se mais atingida pelo poder público, seja na prestação de serviços públicos, seja na interferência que determinadas leis municipais, como a lei de zoneamento, têm na vida dos cidadãos. O Governo Federal, por sua vez, através das políticas macroeconômicas de combate à inflação, é cobrado pela eficácia ou não de suas medidas, o que o torna muito visível à opinião pública.

A segunda razão refere-se à forma de cobrança de impostos pelos três níveis de governo. Os governos federal e municipal têm, entre os seus principais tributos, impostos diretos, como o imposto de renda (federal) e o IPTU (municipal). Os cidadãos visualizam claramente a fonte cobradora destes tributos, responsabilizando os respectivos governantes pela "justiça" ou não do valor pago — o caso da suspensão da progressividade das alíquotas do IPTU paulistano, no fim da gestão de Luiza Erundina, mostrou que a população reage mais às flutuações destes impostos. Na esfera estadual, no entanto, o principal tributo é indireto — o ICMS —, fazendo com que os cidadãos tenham

um grau muito pequeno de percepção do valor e do nível de governo cobrador deste tipo de imposto. Desta maneira, os governos estaduais sofrem menos fiscalização da opinião pública com relação aos seus tributos, lembrando que se há algo que a população não gosta e reclama ao fazê-lo é pagar impostos.

Por fim, a apatia da opinião pública com relação à política estadual ocorre também porque os governadores e seus principais aliados detêm o controle direto de vários órgãos de comunicação¹⁴, dificultando a existência de uma imprensa fiscalizadora dos atos dos Executivos estaduais. Além disso, a maior parte da imprensa regional brasileira, mesmo aquela não vinculada diretamente aos governadores, depende das verbas publicitárias dos governos estaduais.

b) Os governadores têm um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais. Isto porque, em primeiro lugar, grande parte dos municípios depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não podem se auto-sustentar. Na batalha entre quem consegue obter maior "eficácia política" na distribuição dos recursos, os estados vencem o Governo Federal, por três razões.

A União tem sob sua jurisdição quase cinco mil municípios, o que a impossibilita tanto de dar um atendimento satisfatório a boa parte deles como de saber se os recursos foram "bem aplicados" — O que significa em alguns casos o "sumiço" dos recursos. Cada governo estadual, ao contrário, tem individualmente melhores condições de controlar a destinação dos recursos, utilizando-os de forma mais eficaz; depois, uma parcela considerável dos recursos do governo federal que vai para os municípios passa pelas mãos dos governos estaduais, que na verdade foram os intermediadores das verbas. Desta maneira, o governador aparece para os municípios como o governante que realmente conseguiu as verbas, capitalizando politicamente com recursos da União; finalmente os estados vencem a batalha para controlar as bases políticas municipais também porque estão em condições financeiras relativamente melhores do que as da União, cujo problema maior agora é acertar as contas públicas nacionais.

¹⁴ Se ficarmos de olho apenas nos órgãos de mídia nacionais, perceberemos que o poder dos governadores nos meios de comunicação é pequeno. No entanto, é na mídia regional — que representa a maior parte da imprensa brasileira —, que a influência dos chefes dos Executivos estaduais aparece. Os governadores vêm concentrando suas forças na obtenção do apoio ou controle principalmente das rádios no interior do País, seja em estados ricos ou pobres, pois elas têm um grande poder de formar as opiniões de uma importante parcela do eleitorado.

Ainda há outro fator que potencializa o poder dos governadores frente às bases municipais: não há estruturas político-administrativas intermediárias que congreguem os interesses das centenas de municípios junto ao governo estadual. O Executivo estadual se aproveita da fragmentação das demandas municipais para controlá-las e até organizá-las, tendo, diante de cada município, uma enorme força para decidir os rumos do processo decisório.

O ente administrativo da Região Metropolitana, que deveria servir para descentralizar o poder no nível estadual, não tem a autonomia financeira, política e administrativa para organizar os interesses dos municípios de sua área.¹⁵ As decisões estaduais ficam inteiramente concentradas nas mãos dos governadores, que não possuem nenhum contrapeso geográfico ao seu poder, numa situação bem diferente da existente no plano nacional, onde os estados contrabalaceiam de fato o poder da União.

c) Os governadores possuem grande margem de manobra para definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública, numa situação mais confortável que a enfrentada pelo Governo Federal. Por um lado, porque vários estados não adotaram regras gerais definidas pela Constituição, como o Regime Jurídico Único e a admissão apenas de servidores concursados, normas que já estão presentes na sistemática da Administração Pública Federal. Por exemplo, o Pará, no governo de Jader Barbalho, contratou 47.000 servidores públicos temporários, tornando regra o que deveria ser exceção. Apesar de ser este somente um caso, em boa parte dos estados a realidade é a mesma.¹⁶

Por outro lado, os chefes dos Executivos estaduais detêm um controle bem rígido sobre os cargos em comissão. Isto acontece exatamente porque no momento da negociação destes cargos para a formação do governo são os governadores que dão "as cartas do jogo" e não a Assembleia Legislativa. Já na esfera federal o presidente da República, dada a amplitude e a instabilidade da coalizão que precisa fazer para tentar governar (Cf. Abranches, 1988), não possui o controle pleno do processo de ocupação dos cargos em comissão. O "loteamento" da administração pública que o presidente é obrigado a fazer cria um governo sem um centro político. Nessas circunstâncias loteamento do Governo Federal é mais

¹⁵ Mesmo que as Regiões Metropolitanas tivessem realmente poder, é preciso lembrar que nem metade dos estados brasileiros as possuem e, nos estados onde elas existem, sua amplitude restringe-se às imediações da capital, não atingindo grande parte do interior.

¹⁶ Em razão do curto espaço que tenho aqui, não posso detalhar melhor a situação da máquina pública nos outros estados.

uma resposta reativa do Executivo às pressões e contra-pressões de deputados, senadores, governadores, grupos de interesse, corporações e da própria burocracia para a ocupação dos cargos de direção na administração direta e indireta, do que uma política sistemática de ocupação da máquina pública por um grupo representativo de interesses sociais ou uma corrente partidária com um mínimo de coerência política" (Costa, 1994:255).

d) Finalmente, o último fator que proporciona a vigência do ultra-presidencialismo nos estados é a "neutralização" das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual. Em outras palavras, os governadores "neutralizam" as instituições incumbidas de fiscalizá-los, que são o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, tornando-as pouco independentes em relação ao Executivo.

Os governos estaduais determinam o processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador-Geral do Ministério Público de cada estado, o qual deve comandar os processos contra a administração pública. A Constituição nos dois casos dá amplo poder aos governadores: no caso dos TCEs, cabe ao governador escolher parte dos Conselheiros, enquanto outra parte é escolhida pela Assembléia, não sendo necessário que o ocupante do cargo seja servidor público de carreira. Como os governadores dominam as Assembléias, na prática eles escolhem todos aqueles incumbidos de analisar suas contas, manifestando preferências, na maioria das vezes, por correligionários.

No caso do Procurador-Geral do Ministério Público os chefes dos Executivos estaduais escolhem um nome de uma lista tríplice elaborada pela própria corporação, contendo nomes de funcionários de carreira. Apesar disso, além de os governadores não precisarem escolher o nome do mais votado da lista, eles se imiscuem na disputa interna do Ministério Público, para obter um candidato ligado ao governo.

O resultado, nos dois casos, é que os governadores "neutralizam" os *checks and balances* provindos dos órgãos de fiscalização, a despeito do princípio da separação dos poderes.

Depois de descrever o universo do ultra-presidencialismo estadual, mostrarei a força dos governadores no nível nacional.

OS GOVERNADORES NA POLÍTICA NACIONAL

O poder adquirido pelos governadores no plano estadual não encerra a ambição dos mesmos. Eles, por meio das chamadas "bancadas dos

governadores", agem no Congresso Nacional para defender seus interesses e/ou ampliar seus horizontes políticos. Esta seção tenta explicar as causas da força dos governadores no âmbito nacional e as razões para que a atuação deles tenha a forma assumida recentemente.

O enfraquecimento da União e da Presidência é o primeiro fator que explica o fortalecimento dos governadores no plano nacional. Este enfraquecimento ocorre em três campos:

- a) no campo financeiro, a União está quebrada desde o fim do regime militar, e não conseguiu ainda acertar as contas públicas. Boa parte do insucesso do Governo Federal se deve à instauração de um federalismo estadualista que aumenta os recursos para os estados sem dar-lhes a responsabilidade correspondente pelas políticas públicas e pelo equilíbrio financeiro do País;
- b) no campo administrativo, como mostrei na seção anterior, o presidente não controla grande parte dos cargos em comissão, fundamentais para implementar as decisões políticas. Além disso, a estrutura da Presidência da República e de seus órgãos de assessoria estão completamente fragilizados;
- c) no campo político, desde a redemocratização o Poder Legislativo vem se fortalecendo no embate com o presidente. Com a Constituição de 1988, instala-se um presidencialismo que traz novos poderes ao Congresso Nacional e ao Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal — como foi demonstrado no episódio do julgamento da constitucionalidade das primeiras medidas provisórias propostas por Collor. Como os últimos presidentes não obtiveram maioria parlamentar, suas chances de governar ficaram praticamente restritas ao uso das medidas provisórias, cuja eficácia restringe-se às terapias de choque anti-inflacionárias, não sendo um instrumento capaz de implementar reformas profundas no Estado brasileiro.

Se, como havia mostrado antes, do ângulo financeiro os estados se fortaleceram diante do Governo Federal, a nova situação política faz os governadores mais fortes do que o presidente, pois o "chefe do Executivo (federal) é mais fraco, no âmbito dos três Poderes, que o de qualquer estado" (Ribeiro, 1994).

O segundo fator que aumenta o poder dos governadores no plano nacional é a fragmentação partidária no Congresso Nacional. Há uma dificuldade enorme para o presidente compor uma maioria.

Ademais, a atuação dos políticos no presidencialismo multipartidário brasileiro é meramente individualista, em razão de vários incentivos institucionais neste sentido, tais como a inexistência de regras de fidelidade partidária, o sistema eleitoral de lista proporcional aberta e a permissividade quanto a criação de bancadas extra-partidárias (Cf. Mainwaring, 1993 e Lima Jr., 1993). As ações políticas coletivas serão, portanto, fracamente organizadas pelos partidos. O presidente terá que buscar muitas vezes o apoio de deputados mediante uma barganha individual-fisiológica.

Como o Governo Federal enfrenta uma crise financeira, não há como o presidente atender ao grosso dos pedidos individuais. Assim, fica muito difícil criar uma base parlamentar através do eixo partidário.

À fragilidade da Presidência e do sistema partidário soma-se a força do fator regional como organizador das demandas dos deputados. A lealdade dos deputados às suas bases estaduais se sobrepuja à perspectiva nacional dos parlamentares — presente, em tese, na atuação vinculada ao programa partidário. Formam-se, portanto, vinte e sete "bancadas estaduais", com grande autonomia diante das agremiações políticas. Desta maneira, o Congresso Nacional se transformou em uma "assembléia dos estados", como bem definiu o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS):

"(...) o problema básico é que nós não temos uma Assembléia Nacional, temos uma Câmara dos Estados do Brasil (...). Na medida em que temos uma Câmara dos estados do Brasil e representações estaduais, cuja reprodução política depende da sua performance local de não de sua performance nacional, não há condições instrumentais de praticar um pacto federal. (...) podemos afirmar claramente que a república não produziu partidos nacionais. (...) Temos secções regionais rigorosamente autônomas na formação de suas políticas" (apud Veras, 1993:34, grifo meu).

Os governadores dos estados são os comandantes das "bancadas estaduais", e graças a isto obtêm uma força extraordinária no Congresso Nacional, assegurando a fidelidade de cerca de 40% dos parlamentares¹⁷ — transformando as "bancadas estaduais" em "bancadas dos governadores".¹⁸

¹⁷ Cálculo feito pelo jornalista Luiz Gutemberg, experiente analista político em Brasília, no "Jornal da Bandeirantes" no dia 13/05/93.

¹⁸ Outros "caciques regionais" que não são governadores também têm um poder de influência sobre uma parcela de deputados. Mas, e aqui está o cerne da questão, quase todos eles já foram governadores de estado ou ajudaram a eleger o atual governador.

O controle destas bancadas pelos governadores ocorre porque eles possuem mecanismos de otimizar a performance local dos deputados. Primeiro, através da distribuição de vários recursos políticos e financeiros que as máquinas públicas estaduais detêm. O estado, individualmente, tem a possibilidade de distribuir recursos sem o grau de dispersão que envolve a liberação de verbas da União. Além do mais, a Constituição proporcionou uma situação financeira melhor aos estados, aumentando seu poder de barganha junto aos parlamentares federais.

Além disso, os governadores estaduais podem monitorar, via burocracia estadual, os "distritos informais" dos deputados, dando-lhes informações preciosas sobre o eleitorado. Esta tarefa não pode ser realizada a contento pelo Governo Federal, que mal sabe se suas obras estão sendo realizadas nos estados.

Depois, os chefes dos Executivos estaduais controlam dois importantes cabos eleitorais dos deputados federais: os prefeitos e os deputados estaduais. Desta forma, os governadores podem até criar novos candidatos a deputado federal, com o apoio dos deputados estaduais, prefeitos e lideranças locais que eles conseguiram conquistar.

Por fim, as eleições para deputado são casadas com a de governador desde o começo da redemocratização. Em troca de uma fidelidade futura no Parlamento, os governadores oferecem uma aliança política que dá toda a estrutura logística e financeira para os deputados se elegerem.

Porém, o grande poder que os governadores possuem no Congresso Nacional não significa que eles governem ou dêem condições de governabilidade para o País. A atuação dos governadores tem praticamente se resumido a criar "coalizões de veto" contra o presidente, pois uma preocupação orienta as ações dos governadores: a defesa da atual distribuição de poder e recursos dentro da estrutura federativa, que contempla generosamente os interesses das unidades estaduais e prejudica enormemente o equilíbrio administrativo e financeiro do Governo Federal. Os governos Sarney, Collor e Itamar tentaram modificar esta situação diversas vezes, mas não conseguiram porque os governadores construíram "coalizões de veto" que barraram às iniciativas da Presidência. A ação dos governadores contra as últimas tentativas de ajuste fiscal, levou analistas a observarem que a presença, atuação e intervenção dos governadores no processo decisório é de tal forma intensa, que autoriza considerá-los como "quarto Poder da República" (Santos, Rua & Machado, 1994:58).

Uma importante observação deve ser registrada: grande parte das reformas propostas pelos últimos presidentes passavam pela reconstrução de um novo pacto federativo. São temas que passa pela questão fe-

derivativa: reforma tributária, administrativa, mudança dos atuais padrões de representação política, criação de mecanismos eficazes para atacar os desequilíbrios regionais, enfim, como bem notou Aspásia Camargo, "a federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar" (Camargo, 1994:93).

Em suma, os governadores vetam qualquer mudança no pacto federativo para permanecerem os "barões da federação", poderosíssimos nos seus feudos. Tornaram-se primi inter pares dos últimos presidentes, definindo até onde vai o domínio do presidente. E para piorar, parcela significativa dos governadores nutre um sonho comum: chegar ao Palácio do Planalto. Outra parcela, por sua vez, se contenta em se tornar um grande "eleitor" nacional, podendo barganhar apoio nas disputas presidenciais. Por isso, os governadores quase sempre enxergam nos seus semelhantes e no presidente - ou no grupo político que o cerca - concorrentes em potencial. Tal situação dificulta o estabelecimento de um jogo cooperativo dos governadores entre si e destes com o presidente.

A análise feita permite algumas considerações finais. Em primeiro lugar, se não houver nenhuma mudança significativa no federalismo estadualista, os governadores permanecerão sendo, por um lado, ultrapresidentes no plano estadual, e, por outro, um dos focos de ingovernabilidade no cenário nacional. Quanto ao plano estadual, não podemos esquecer que lá que é realizada a "socialização política" da maioria dos políticos brasileiros (Abrucio, 1994:39). Padrões ultra-presidenciais, convenhamos, não conformam uma classe política muito afeita às negociações democráticas e republicanas.

O presidencialismo, na sua "fase agônica" — na formulação de Régis de Castro Andrade — não pode mais sobreviver num jogo onde há um "chefe nacional" fraco rodeado por poderosos "chefes estaduais", zelosos apenas de seus próprios interesses. O grau de *accountability* (Andrade, 1991) do sistema político, que já é pequeno por causa da estrutura partidária, torna-se menor em razão do atual padrão comportamental dos governadores. Assim, as reformas que o País precisa, com "urgência urgentíssima", poderão não acontecer.

As eleições gerais de 1994 poderiam ser uma esperança para mudar este quadro, visto que presidente, governador e parlamentares federais seriam eleitos dentro de programas unificados. No entanto, as coligações se transformaram numa grande "salada de frutas", sem nenhuma coerência programática nacional, obedecendo quase sempre a lógica estadual dos partidos. Como foi apontado, acerca das atuais eleições gerais,

na realidade, a centralidade do sistema político brasileiro tem derivado das disputas intra-elites políticas estaduais (presidencialismo estadual) e não das disputas nacionais (Nicolau, 1994:19).

Em 1995, os novos governadores podem continuar sendo os "barões da federação", continuando a prática de seus antecessores. Oxalá esta previsão esteja errada.

FERNANDO LUIZ ABRUCIO é mestrando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisador do CEDEC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, Sérgio Henrique (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". DADOS, vol.31, no 1.
- Abrucio, Fernando Luiz (1994). "Federalismo e processo de governo: a hipertrofia dos Executivos estaduais brasileiros". CEDEC, mimeo.
- Afonso, José Roberto (1989a). "Despesas Federais com Transferências Intergovernamentais: Uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnósticos". Brasília, Relatório Interno INPES/IPEA, no 12.
- Afonso, José Roberto (1989b), "Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: transferência e endividamento". Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, UFRJ.
- Afonso, José Roberto; RESENDE, Fernando & VARSANO, Ricardo (1992). "A reforma tributária e o financiamento do investimento público". In Velloso, J. P. dos Reis (org.). Crise do Estado e retomada do desenvolvimento. Rio de Janeiro, José Olympio.
- Andrade, Régis de Castro (1991). "Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil". Lua Nova no 24.
- Balachevsky, Elizabeth (1992). "Identidade partidária e instituições políticas no Brasil". Lua Nova no 26.
- Camargo, Aspásia (1994), "Um novo pacto federativo", in Revista do Serviço Público, vol.118, n.1.
- Camargo, Aspásia (1992), "A Federação Acorrentada - Nacionalismo, Desenvolvimento e Instabilidade Democrática", Paper apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- Camargo, Aspásia & GÓES, Walder de (1984). O Drama da Sucessão. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira.
- Campos, Roberto (1975), "O Poder Legislativo e o Desenvolvimento". In Cândido Mendes (org.). O Legislativo e a Tecocracia. Rio de Janeiro, Imago Editorial.
- Costa, Valeriano Mendes, "Sistema de governo e Administração Pública no Brasil, in Estrutura e Organização do Poder Executivo, vol. 2, ENAP, 1994.
- Dimenstein, Gilberto et alii (1986). O complô que elegeu Tancredo. Rio de Janeiro, Ed. JB.

- Dias, Guilherme Leite da Silva & AGUIRRE, Basilia Maria Batista (1992), "Crise Política Econômica: As raízes do impasse", Revista do IEA, volume 6, no 14, janeiro/abril.
- Ferreira Filho, Manoel Gomçalves (1983), "As eleições de novembro e o "equilíbrio federativo" ". Revista Brasileira de Estudos Políticos, no 57, julho, Belo Horizonte.
- Fiori, José Luis (1990), "Transição terminada: crise superada? Novos Estudos 28, outubro.
- Fleischer, David (1986). "Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil — 1964-84. Planejamento e políticas públicas. IPEA, no. 6, dezembro.
- Giambiagi, Fábio (1991). "Impasse distributivo e paralisia fiscal — reflexões acerca da crise do setor público". IPEA, no.6, dezembro.
- Graham, Lawrence S. (1990). *The State and Policy Outcomes in Latin America*. New York, Praeger,.
- Kugelmas, Eduardo; Sallum Jr., Brasília & Graeff, Eduardo (1989), "Conflito Federativo e Transição Política", in São Paulo em Perspectiva, jul/set, São Paulo.
- Lavareda, Antonio (1991), *A democracia nas urnas - O processo partidário eleitoral brasileiro*, Editora Rio Fundo, Rio de Janeiro.
- Mainwaring, Scott (1993), "Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil". Lua Nova, nos 28/29.
- Nicolau, Jairo Marconi, (1994) "Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o Quadro Partidário". Cadernos IUPERJ n.50.
- Ribeiro, Renato Janine (1994) "Presidente fraco inflação forte". O Estado de S. Paulo, 02/08/94, p.2.
- Santos, Maria Helena de Castro; RUA, Maria das Graças & MACHADO, Érica (1994), "Interesses Sociais e Poderes Constituídos na Política Fiscal e Tributária dos Governos Collor e Itamar Franco: Padrões de Interação, Conflitos e Barganhas", mimeo, Brasília, ENAP.
- Serra, José (1990), "A Constituição e o gasto público". In Velloso, João Paulo dos Reis (org.). *Modernização Política e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- Sola, Lourdes (1993), "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil". In — (org.). *Estado, Mercado e Democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Veras, Beni (1993), "Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro". Brasília, Relatório do Senado, vols. I, II e III.

OS BARÕES DA FEDERAÇÃO

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Examinam-se as razões do fortalecimento dos governadores no atual sistema político brasileiro. Com o fim do regime militar formou-se no país um "federalismo estadualista". De uma parte, a União se enfraqueceu diante das unidades estaduais. De outra, os governadores, diversamente do que se passa com o presidente no âmbito federal, tornaram-se um centro político incontestável no âmbito estadual.

THE BARONS OF THE FEDERATION

The reasons for the strengthening of the state governors in the Brazilian political system are examined. It is argued that, as a result of the relative loss of power of the Union since the end of the military regime, the president has lost power relatively to the state governors and these are left free to rule almost without checks and balances.