

# EM DEBATE

## OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um Periódico do Grupo de Pesquisa "Opinião Pública:  
Marketing Político e Comportamento Eleitoral"

Ano 2 - N. 10  
Outubro de 2010  
ISSN: 2176-4883



### DOSSIÊ

## O PRIMEIRO RECADO DAS URNAS: LEGISLATIVO, GOVERNO E AGENDA DE CAMPANHA

Paolo Ricci  
Fernando Guarnieri  
Maurício Michel Rebello  
André Borges  
Glauco Silva  
Alan Freire de Lacerda  
Heloísa Dias Bezerra

### Opinião

Eduardo Meira Zauli

### Resenha

Moritz Lohe



# FEDERALISMO, ELEIÇÕES ESTADUAIS E COMPETIÇÃO VERTICAL NO BRASIL: REVISTANDO VELHAS HIPÓTESES SOBRE O PODER DOS GOVERNADORES

*Federalism, state elections and vertical competition in Brazil: inspecting old possibilities  
about the power of the governors*

André Borges

*Universidade de Brasília – UNB*

✉ andrebc@unb.br

No Brasil pós-democratização construiu-se um sistema político onde as instituições e interesses subnacionais desempenham papel substancial na dinâmica eleitoral e de formulação de políticas públicas. A Constituição de 1988 introduziu uma variante “robusta” de federalismo, em que os governos locais e, especialmente, estaduais, ganharam a capacidade de implementar um amplo leque de políticas sociais e econômicas, e ainda garantiram, sob diversas formas, a representação dos interesses subnacionais na arena política nacional. Alguns autores enfatizaram os efeitos perversos da descentralização política e fiscal, na medida em que esta teria contribuído para o fortalecimento de forças políticas de caráter oligárquico e paroquial (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Hagopian, 1996).

Em particular, argumentou-se que o federalismo contribuiria para a baixa institucionalização do sistema partidário, em função da descentralização da organização partidária e da capacidade dos governadores e lideranças estaduais de insular as suas máquinas políticas das influências nacionais. É representativa desta perspectiva a hipótese de Samuels (2003) para quem a influência dos presidentes sobre as eleições legislativas nacionais seria pequena, dada a centralidade da política estadual e dos governadores na estruturação da carreira política dos deputados federais. Olhando a mesma questão sob outro prisma, Hagopian (1996) argumentou que no Brasil as redes clientelistas são criadas e controladas por chefes políticos estaduais e locais, à revelia de partidos e lideranças nacionais.

Isso obrigaria as elites nacionais a buscar o apoio de forças regionais oligárquicas na construção de coalizões eleitorais, situação esta que não teria se modificado nem mesmo durante o regime militar (1964-1985).

As questões colocadas por essa literatura dizem respeito, em boa medida, à interdependência entre centro e periferia em federações regionalmente desiguais como o Brasil – muito embora este seja um elemento ausente nas análises acima citadas. Neste trabalho, argumenta-se que os processos de competição/cooperação entre o governo federal e os governos estaduais fornecem a chave para entender importantes mudanças em curso no cenário eleitoral dos estados brasileiros. Não obstante a longevidade das estruturas de baixa competitividade eleitoral, especialmente nos estados mais pobres, há evidências de que o processo político estadual está se tornando cada vez mais competitivo e fragmentado, em paralelo à decadência dos antigos chefes políticos.

### **Competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros**

Diversos trabalhos recentes identificaram uma clara tendência de crescimento dos partidos de esquerda em estados pobres e em bastiões tradicionais da direita. Para Montero (2009), estas mudanças no panorama eleitoral sinalizariam a decadência do “domínio conservador” no Norte e Nordeste, especialmente a partir da primeira eleição de Lula, em 2002. Com muitos anos de atraso, alguns dos estados destas regiões estariam finalmente experimentando verdadeira alternância de poder, dado o longo predomínio de grupos políticos criados (e fortalecidos) pelo regime autoritário. Utilizando outro recorte de análise, argumentei que o crescimento do PT e seus aliados foi mais significativo nos estados de baixa competitividade eleitoral, onde a esquerda até então possuía pequena penetração eleitoral fora das capitais e maiores cidades (Borges, 2010; Borges, 2007; Borges, 2011). O índice de “dominância eleitoral” utilizado nestes trabalhos possibilitou inferir que a renovação das forças políticas no Norte e Nordeste se deu de forma mais incisiva precisamente onde se esperaria uma maior resistência à mudança política<sup>1</sup>.

O que as evidências indicam, portanto, é que a suposta capacidade dos governadores de manter férreo controle sobre bases políticas municipais,

---

<sup>1</sup> Sobre a operacionalização do índice, ver Borges (2007).

deputados e eleitores a partir da utilização intensiva de estratégias clientelistas (Ames, 2001; Abrucio, 1998; Hagopian, 1996) deve ser relativizada. A literatura comparativa sobre clientelismo argumentou, de forma convincente, que a capacidade dos *patrons* de extrair retornos eleitorais da distribuição estratégica de cargos e recursos públicos será maximizada apenas na hipótese destes estabelecerem controle de caráter monopolista ou quase-monopolista sobre os recursos desejados pelos clientes (Fox, 1994; Stokes, 2007; Stokes e Medina, 2002). Isto porque, numa situação em que vários chefes políticos competem pelo apoio dos eleitores, aumentam as oportunidades para o comportamento oportunista dos clientes (pois nenhum partido é capaz de monopolizar o acesso aos recursos).

Em países federais, os governos subnacionais precisam lidar não apenas com a ameaça da competição horizontal (entre partidos), mas também com a ameaça da competição vertical (entre esferas de governo). Em sistemas federais, como o brasileiro, o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo *pool* de eleitores ao ofertar serviços similares em um dado território. Isto é, ao buscar o apoio do eleitorado por meio de políticas de gasto social, os governos estaduais ou locais competem com políticas similares ofertadas pelo governo federal (Migué, 1997).

A competição vertical enfraquece as redes clientelistas no nível estadual, uma vez que os chefes políticos são forçados a concorrer com partidos de oposição ocupando postos executivos nas esferas federal ou local de governo que detêm o controle sobre a alocação de recursos que podem ser utilizados na mobilização dos eleitores. É por esta razão que a consolidação de monopólios eleitorais requer que as elites estaduais consigam evitar ou minimizar a ameaça da competição vertical. Como sugerido por Gibson (2005), isto implica a monopolização das conexões entre as esferas subnacional e federal de governo. Ou seja, os grupos dominantes na esfera estadual têm forte incentivo para buscar o apoio do governo federal e assim garantir a ocupação das arenas decisórias relevantes, evitando que oposição local obtenha o apoio de atores e organizações nacionais nas disputas eleitorais estaduais.

Devido ao potencial para a competição vertical no federalismo brasileiro, os chefes políticos estaduais deverão ter maior probabilidade de sucesso nas suas estratégias de controle político em contextos caracterizados pela coincidência, ao longo do tempo, entre os partidos /coalizões ocupando os governos federal e estadual. Uma vez que as máquinas políticas estaduais obtêm acesso continuado

aos recursos de patronagem federais, participando das coalizões nacionais, estas estarão em uma posição mais confortável para evitar que a oposição estabeleça alianças com atores nacionais. De forma análoga, uma mudança na composição partidária do governo federal pode representar uma ameaça ao domínio oligárquico, ao abrir espaço para uma aliança entre os adversários estaduais e nacionais das forças políticas dominantes no estado.

A importância destas questões para o entendimento das recentes mudanças verificadas nos estados de menor competitividade eleitoral não pode ser minimizada tendo em vista a associação verificada entre dominância eleitoral nos estados e a persistência de determinados partidos/coalizões na esfera nacional. É sintomático que pelo menos quatro dentre os cinco estados brasileiros onde existia um partido dominante até 1998 eram governados por partidos que participaram de praticamente todas as coalizões nacionais formadas entre 1985 e 2002: o PFL (Bahia e Maranhão) e o PMDB (Goiás e Paraíba). O Ceará é uma exceção apenas parcial, pois o PSDB, partido dominante no estado, foi um dos fiadores da coalizão de sustentação do presidente Itamar Franco (1992-1994), além de ter governado o país nos oito anos imediatamente subsequentes (Borges, 2007).

O esfacelamento da coalizão que sustentou os oito anos de governo FHC e a vitória de Lula nas eleições de 2002 representaram a ruptura definitiva da lógica de acomodação que garantia a sobrevivência das máquinas políticas estaduais até então. Enquanto que parte das forças de centro-direita que haviam se beneficiado de uma hegemonia quase absoluta na política nacional foram forçadas a migrar para a oposição, os partidos de esquerda puderam se beneficiar do acesso ao governo federal para incrementar os seus prospectos eleitorais nas regiões mais atrasadas. Em particular, as políticas públicas sociais e econômicas implementadas pelo governo Lula permitiram ao PT e seus aliados de esquerda obter retornos eleitorais significativos junto às camadas mais pobres da população (Borges, 2010).

O efeito da competição vertical tende a ser mais forte nos estados menos desenvolvidos, dado o “viés governista” dos eleitores das localidades mais pobres e mais dependentes de recursos governamentais. A análise estatística de Zucco (2008) sobre as eleições presidenciais desde 1989 demonstrou, de fato, que as regiões mais pobres do país costumam apoiar os candidatos governistas, independente do partido e da sua agenda. Assim, uma vez que a sobrevivência política das elites estaduais nas regiões menos desenvolvidas (e mais dependentes

de recursos federais) depende fortemente da sua capacidade de mobilizar o voto do eleitorado mais pobre, disso decorre que os custos de fazer oposição ao governo federal serão mais elevados nestas regiões.

É sintomático que, dentre as famílias políticas mais longevas do Nordeste, os Sarney tenham estado entre os poucos a resistir à “onda vermelha” que tomou conta da região em 2006 e, mais uma vez, no primeiro turno das eleições deste ano. Diferentemente do “tassismo” no Ceará, ou do “carlismo” na Bahia, o grupo liderado pelo senador José Sarney manteve-se em posição privilegiada na coalizão multipartidária montada por Lula, garantindo o apoio presidencial – contra a vontade da seção estadual do PT – a suas pretensões regionais.

Olhando-se o panorama nacional, a rápida decadência do DEM nas eleições estaduais reflete precisamente a fragilidade das bases eleitorais do partido, concentradas na região Nordeste. Em 2002, o partido elegeu 4 governadores (três deles no Nordeste); em 2006, o DEM foi vitorioso apenas no DF. No primeiro turno de 2010, o partido elegeu os governadores de dois pequenos estados: Rio Grande do Norte e Santa Catarina (o DEM não disputará as eleições em nenhum dos estados onde haverá 2º turno). Em quatro dos seis estados da região Nordeste onde a eleição foi decidida em primeiro turno neste ano, venceram candidatos do PT (Bahia, Sergipe) e PSB (Pernambuco, Ceará). Além disso, nas três disputas do segundo turno figuram candidatos de esquerda: PSB na Paraíba e no Piauí, e PDT em Alagoas. Estes resultados, portanto, sugerem que continua em curso a paulatina transferência das bases eleitorais do DEM e outros partidos conservadores para o PT e seus aliados na região mais pobre do país.

### **Considerações finais**

Parte da literatura sobre federalismo e instituições subnacionais tomou como elemento estrutural um aspecto de caráter conjuntural da democracia brasileira nos anos 1980 e 1990, qual seja, a persistente hegemonia de um mesmo arco de forças do centro a direita do espectro político, na arena nacional. Muitos analistas supuseram que a pujança de partidos como o PFL/DEM na política nacional era função direta da sua hegemonia eleitoral nos estados mais pobres. Aos presidentes e demais elites nacionais seria vedada a possibilidade de uma reconfiguração das coalizões eleitorais, em razão do férreo controle exercido por longevas máquinas políticas regionais nestes espaços. Estranhamente, esta literatura relevou a importância do acesso ao poder nacional para a sobrevivência

das elites estaduais, especialmente aquelas vinculadas ao regime autoritário findo em 1985. A constante presença de determinados grupos regionais nas coalizões nacionais era condição necessária para a sobrevivência destes grupos na esfera estadual, ao passo que o seu controle sobre as instituições estaduais lhes permitia maximizar o seu poder e influência em Brasília, sinalizando uma clara relação de interdependência entre centro e periferia. Hoje, parece fora de dúvida que a sobrevivência política das elites estaduais, especialmente nos estados mais pobres, encontra-se cada vez mais vinculada às estratégias eleitorais e de formação de coalizões do Presidente. Processos como a recentralização fiscal e a crescente atuação do governo federal na coordenação, financiamento e implementação de políticas sociais apontam, de fato, para uma intensificação dos efeitos da competição vertical sobre os processos eleitorais. Assim, as hipóteses tradicionais sobre o poder dos governadores na democracia brasileira precisam ser urgentemente revisadas, quando não descartadas.

### **Bibliografia:**

- ABRUCIO, F.L. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan: The University of Michigan Press: Ann Harbor, 2001.
- BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. *Revista de Sociologia & Política*; 18, 35, p. 167-188, 2010.
- BORGES, A. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines. *Brazilian Political Science Review*; 2, 2007.
- BORGES, A. The Swan Song of Political Bosses: Vertical competition in Brazilian federalism. *Latin American Research Review*; 43, (no prelo). p., 2011.
- FOX, J. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship - Lessons from Mexico. *World Politics*; 46, 2, p. 151-184, 1994.
- GIBSON, E. Boundary Control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*; 58, p., 2005.
- HAGOPIAN, F. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MIGUÉ, J.L. Public Choice in a Federal System. *Public Choice*; 90, p. 230-254, 1997.
- MONTERO, A.P. A Reversal of Political Fortune: The transitional dynamics of conservative rule in Brazil. In. *2009 Meeting of the Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro, Brazil, 11-14 June, 2009.
- SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- STOKES, S.C. Political Clientelism. In: C Boix, SC Stokes, eds. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2007.
- STOKES, S.C. e MEDINA, L.F. Clientelism as Political Monopoly. In. *Chicago Centre on Democracy, Working Paper n. 25*. Chicago, IL, 2002.
- ZUCCO, C. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 presidential elections. *Journal of Latin American Studies*; 40, p. 29-49, 2008.