



Ano 1 • n. 01
Teresina-PI / dezembro de 2009
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

A FORMAÇÃO DE SUBGOVERNOS ESTADUAIS NO NOVO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Cleber de Deus*
Vítor Sandes*

Explicações que tendem a enfatizar o caráter oligárquico da política no Nordeste deixam de analisar a política como resultado de um processo mais complexo, que inclui a compreensão da relação entre o arranjo institucional e sua influência na composição política dos Estados. A política vista de forma simplista traz dificuldades de compreensão quanto à dinâmica das mudanças, o que poderá levar a erros de análise e generalizações de casos em que a prática política tem um traço reconhecidamente conservador. Como afirma De Deus (2006, p. 16), “o mais corriqueiro é ignorar as nuances de um sistema político extremamente heterodoxo como o brasileiro”.

Um tratamento mais apurado dessas dinâmicas faz-se necessário para afastar análises com escassa fundamentação empírica. Para tanto, devem ser consideradas as variações internas existentes no sistema político brasileiro, de modo a perceber como funciona o processo político nas unidades subnacionais. Isso se deve ao fato de que processos como a democratização têm frequentemente efeitos variados nas subunidades de um sistema político. Focando nestes casos, torna-se mais precisa a descrição do processo, o

* Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI. E-mail: <dideus@pq.cnpq.br>.

* Mestrando em Ciência Política (UFPI). E-mail: <vitorsandes@yahoo.com.br>.

que permite uma melhor teorização sobre a realidade política (SNYDER, 2001).

O arranjo institucional estabelecido durante a década de 1980, no Brasil, proporcionou maior rotatividade nos cenários políticos estaduais. Com isso, ampliou-se a competitividade nas eleições, principalmente com o advento do multipartidarismo e a introdução de novos atores políticos nos cargos eletivos.

Constata-se que as mesmas regras podem operar de forma diferenciada, dependendo do contexto social e político. A nova institucionalidade política e administrativa – de caráter multipartidário e de fortalecimento do sistema representativo federalista – baliza tanto o padrão de diversificação nos contextos políticos, com a entrada de novos atores, como pode permitir a continuidade de determinados grupos.

Sendo assim, este artigo apresentará uma discussão sobre a estrutura e a dinâmica de formação de governos nos Estados brasileiros pós-redemocratização, partindo do debate sobre o sistema partidário do País. A partir disso, discutir-se-á o impacto do federalismo nas conjunturas políticas estaduais e como estas podem se diferenciar, mesmo que tenham sido constituídas dentro de um mesmo arranjo institucional.

Sistema Partidário Brasileiro na Nova Institucionalidade: partidos políticos, regras eleitorais e estruturação da competição

A redemocratização brasileira, iniciada com o processo de abertura política do final da década de 1970 até meados da década de 1980, construiu um sistema eleitoral que impede, em muitos casos, o eleitorado de ter identificação direta com os partidos políticos. Um dos pontos a ser destacado no sistema eleitoral estabelecido é que, com o advento do multipartidarismo, foram muitas as siglas partidárias criadas, dificultando a percepção pelo eleitorado das diferenças ideológicas entre os partidos.

Além disso, ressalta-se que, com o retorno à democracia, algumas práticas tradicionais ainda perduram na relação entre representantes e representados, como o clientelismo. O sistema eleitoral favorece a escolha de candidatos em detrimento dos partidos, predominando o personalismo no plano das relações políticas. A sociedade, dessa forma, continua distancian-

da do processo decisório, reforçando os vínculos junto aos políticos e não propriamente aos partidos.

Com esse cenário, algumas críticas surgiram ao sistema partidário brasileiro, principalmente quanto ao seu baixo grau de institucionalização¹ e quanto às altas taxas de volatilidade eleitoral.² Isso indicaria que, mesmo com o transcorrer de mais de duas décadas de funcionamento e consolidação das instituições democráticas no Brasil, o País ainda viveria em um clima de instabilidade institucional a ponto de colocar em risco o funcionamento da própria democracia. O sistema partidário brasileiro, além disso, possui alto grau de fragmentação, tendo como agravantes as baixas taxas de identificação partidária e de confiança nos partidos (SARTORI, 1982; 1986; MAINWARING, 1993; 2001). O País, assim, não possui partidos fortes e capazes de agregar e canalizar as demandas da população, aproximando o cidadão das decisões públicas. Segundo Braga, para essa vertente da literatura:

[...] no sistema político brasileiro, o arranjo eleitoral de representação proporcional, baseado em lista aberta, incentivaria a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais, dificultando a estruturação dos partidos e a inteligibilidade da disputa eleitoral. Em consequência desse fato, teríamos partidos com frágil coesão interna, indisciplinados, políticos com baixa fidelidade partidária e uma competição partidária altamente instável. Esse quadro redundaria em um ambiente com baixa ou nenhuma identificação partidária, de fraca representatividade das organizações partidárias e de ampla dificuldade para a formação e coordenação de maiorias congressuais estáveis de apoio aos programas do poder Executivo, o que comprometeria as condições de governabilidade e, finalmente, poderia culminar com instabilidade do próprio regime democrático (BRAGA, 2007, p. 56-57).

Nessa perspectiva, o sistema político brasileiro, diante de uma série de fragilidades apresentadas no seu desenho institucional, apresentaria grande propensão à ingovernabilidade. Os partidos teriam poucas possibilidades de enraizamento e de condução da representatividade, em decorrência das reduzidas chances de estabelecer maiorias no Congresso. Isso estaria representado pelo baixo grau de institucionalização alcançado pelas organizações, resultando, por fim, no comprometimento do próprio funcionamento das instituições democráticas.

A história política brasileira poderia explicar em muito a ausência de partidos fortes no País. Experiências políticas autoritárias interromperam a trajetória democrática estabelecida no Brasil em 1945. No primeiro período democrático (1945-1964), havia quantidade razoável de partidos disputando as eleições, sendo os principais o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), o que garantia certa competitividade, porém, com inclusividade muito restrita, principalmente em decorrência dos limites estabelecidos à participação do eleitorado, que em sua maioria era analfabeta.

Após 19 anos de democracia, o golpe militar de 1964 deu início ao período autoritário, no qual houve forte restrição das liberdades civis e políticas. O sistema partidário brasileiro passou a ser centrado em dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Contudo, a criação artificial dos partidos pelo regime autoritário não representava os anseios da maioria da sociedade, que demandava transparência e participação na gestão pública.

Apenas no final da década de 1970, houve a flexibilização do regime e o regresso do multipartidarismo, com o retorno às eleições diretas em 1985. Durante esse período, foram muitos os partidos criados, e a maioria deles não representava diretamente uma classe ou grupo social, com exceção do Partido dos Trabalhadores (PT), oriundo do movimento sindical e de seguimentos populares apoiados pela ala progressista do clero (MENE-GUELLO, 1989).

Segundo afirma Melo (2007, p. 269), as organizações partidárias no Brasil, “na maioria das vezes criadas de cima para baixo, lançaram-se ao mercado político com precário lastro social”. Diante disso, formaram-se, com estruturas organizacionais frágeis, perfis programáticos pouco diferenciados, tendo baixa capacidade de agregar as preferências do eleitorado. Entretanto, segundo o autor, a realização de eleições livres e competitivas, a lisura nos pleitos e a presença de instituições que garantem a alternância de representantes no poder são indicativos do fortalecimento da democracia no País, contrariando os diagnósticos mais pessimistas sobre o sistema partidário brasileiro.

Quando se trata de sistema partidário brasileiro, há uma tendência a compará-lo com outras democracias já consolidadas. Segundo Melo

(2007), os partidos no Brasil têm tomado um trajeto diverso em relação aos casos europeus, que possuem organizações políticas institucionalizadas com amplo lastro social.

Contrariando essa análise, a dinâmica política na Europa tem mudado nas últimas décadas. Os partidos, que tinham a base eleitoral focada em um público específico, têm agora um eleitorado cada vez mais heterogêneo, em consequência da modernização social e política (DALTON, 2002; DALTON; WATTENBERG, 2002). Além disso, alguns partidos (*cartel party*) passam a atuar dentro das esferas governamentais, influenciando decisivamente as decisões políticas, participando da indicação e da ocupação de cargos na burocracia, do acesso a mecanismos de patronagem, do recebimento de fundos públicos de financiamento dos partidos e de campanhas eleitorais, em alguns casos (KATZ; MAIR, 1995). Com essas mudanças, a competição eleitoral vem se tornando cada vez mais personalista, devido ao forte declínio da identificação partidária, e os partidos têm tido atuação cada vez mais dependente do Estado.

Os atuais partidos no Brasil não deixam de ter importância, apesar de serem organizações recentes. Como aponta uma vertente da literatura nacional, eles participam do jogo democrático, não na relação direta com o eleitorado, mas na articulação política no âmbito do Legislativo federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2007; SANTOS, 2003; NICOLAU, 2009).

Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que a atuação dos partidos está centrada no Congresso, onde estes controlam os recursos para a estruturação do jogo político, dando base de sustentação aos governos, seja na aprovação de medidas, na formação de coalizões ou na constituição dos gabinetes. Partidos, nessa visão, não representam apenas a estrutura legal para que candidatos agreguem as preferências do eleitorado, mas têm uma função essencial dentro do funcionamento da democracia representativa brasileira:

Partidos são organizações fundamentais, porque eles participam dos três momentos decisivos do sistema representativo. São a unidade decisiva no momento eleitoral, desde que políticos devem pertencer a um deles a fim de poderem concorrer a um cargo. São fundamentais na organização do trabalho legislativo e dos cargos do Executivo (mi-

nistérios/secretarias). E, por último, controlam a parte da burocracia responsável por implementar políticas (NICOLAU, 2009, p. 3, tradução nossa).

Os partidos políticos no Brasil, portanto, têm uma função primordial na estruturação da representação, desde a candidatura e a escolha dos representantes até às decisões no Legislativo, além de influenciarem diretamente na formação dos gabinetes do Executivo. No Legislativo, as lideranças partidárias indicam que tipo de postura o partido deve seguir quanto às decisões políticas. Assim, Melo (2007) afirma que a estruturação dos partidos dentro do Congresso indica a presença de comportamento disciplinado das bancadas em plenário, já que um deputado individualmente não consegue influenciar de forma significativa na agenda legislativa. Com isso, o melhor a ser feito é seguir o líder do partido ou da bancada. O comportamento disciplinado no Congresso, dessa forma, representa uma taxa de sucesso cerca de 70% na aprovação da agenda presidencial, refutando a tese de uma parcela da literatura que considera o País ingovernável.³

Ressalta-se que, nessa arena, são muitos os partidos considerados irrelevantes ou por terem pouco peso na definição de políticas ou por representar pequena fração do eleitorado. Sob este aspecto, Nicolau (2009) argumenta que há uma dificuldade de se definir a relevância de partidos políticos no Brasil, devido ao arranjo institucional presidencialista e federalista, que prevê outras arenas de competição eleitoral. Os eleitores escolhem seus representantes em três níveis: em nível local (Câmara de Vereadores e Prefeitura); em nível estadual (Assembleia Legislativa e Governo) e em nível federal (Senado, Câmara de Deputados e Presidência). Os partidos, portanto, podem ter uma maior relevância em um nível e menos em outro. Ou serem, em um mesmo nível, fortes no Legislativo e fracos no Executivo ou vice-versa.

Daí pergunta-se: – o que seria um partido institucionalizado e relevante? Nicolau (2009) utiliza o critério de Rose e Mackie, que considera um partido como institucionalizado aquele que disputa mais que três eleições para a Câmara de Deputados; e eleitoralmente relevante aquele que tem conseguido um mínimo de 1% dos votos ao menos nas últimas três eleições para a Câmara de Deputados. Assim, segundo esse critério, afirma que apenas 11 partidos seriam relevantes: PMDB, PT, PP (a princípio PDS, PPR e

PPB), PTB, PDT, PR (ex-PL), PSB, DEM (ex-PFL), PPS (ex-PCB), PCdoB e PSDB (NICOLAU, 2009, p. 7).

A grande quantidade de partidos presentes no cenário político nacional indica alta fragmentação partidária na representação no Legislativo.⁵ Segundo Nicolau, isso é comprovado quando se mede o número efetivo de partidos (N) na Câmara de Deputados no período 1986-2006.⁶

Tabela 1 - Brasil: Número Efetivo de Partidos (N) na Câmara de Deputados - 1982-2006.

| Ano | 1982 | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| N | 2,4 | 2,8 | 2,7 | 8,2 | 7,1 | 8,5 | 9,3 |

Fonte: Nicolau (2009).

Observa-se, na Tabela 1, nos três primeiros anos, que o padrão do índice oscilou entre 2,4 e 2,8 partidos, indicando baixa quantidade de partidos, mesmo com o retorno ao multipartidarismo. Somente em 1994, observa-se crescimento substancial do índice para 8,2, mantendo o padrão entre 7 e 9, com pequenas alterações até 2006.

Melo (2007), partindo desses dados, analisa a trajetória do atual sistema partidário brasileiro, destacando a existência de fases distintas. Primeiramente, com o retorno do multipartidarismo, cinco partidos são criados (PMDB, PDS, PDT, PTB e PT). PDS e PMDB conquistaram 90% das cadeiras na Câmara em 1982 e 97% das cadeiras no Senado, aproveitando-se da herança da estrutura organizacional da ARENA e do MDB, respectivamente.

Já em 1986, tinham sido criados outros partidos, como o PFL (formado por parcela de políticos do PDS), PSB, PL, PPS, PC do B e PDC. Com a aliança PFL e PMDB – dando base para a vitória de Tancredo Neves e o consequente apoio ao governo de José Sarney – o PMDB conquistou 53% das cadeiras na Câmara e 77,5% no Senado, elegendo 96% dos governadores nos Estados. Contudo, com os sucessivos fracassos nas políticas econômicas implementadas pelo governo e com as cisões do partido nas votações na Assembleia Constituinte houve uma desestabilização do PMDB.

Em 1988, com as diferentes vertentes dentro do PMDB, houve a criação, por uma parte dos parlamentares do partido, do PSDB. Outros partidos foram criados e, em 1990, a configuração do sistema partidário brasileiro já apresentava outro padrão. O número efetivo de partidos subiu de 2,8 para 8,7 na Câmara de Deputados, devido ao crescimento eleitoral de partidos como o PT, PTB, PDT, PSDB e o declínio do número de cadeiras conquistadas pelo PMDB (de 51,4% em 1986 para 21,5% em 1990).

A partir de 1994, observa-se evidente estabilização no número efetivo de partidos na Câmara, apesar de uma clara variação na força dos partidos, “o que é compatível com o grau de porosidade e de competitividade do sistema eleitoral” (MELO, 2007, p. 279). Para se compreender essas variações, deve-se observar a sequência das eleições presidenciais, pois, em tese, estas influenciariam os pleitos no Legislativo Federal e também nos níveis subnacionais. Segundo Melo (2007, p. 280):

Ao contrário do que vem acontecendo em países como Venezuela, Peru, Equador, Bolívia, Colômbia, no Brasil têm sido os partidos, e não os movimentos criados em torno dos candidatos, os atores responsáveis pela condução do processo sucessório para a Presidência da República. Dessa forma a dinâmica presidencial vem gerando um efeito estruturante sobre o sistema partidário. À exceção da eleição de 1989, quando 21 partidos lançaram nomes à disputa, e o número efetivo de candidatos chegou a 5,7, nas quatro disputas seguintes o pleito foi polarizado por dois blocos, à frente dos quais se destacavam o PT e o PSDB. O número efetivo de candidatos caiu para 2,7 [...], e os dois partidos se firmaram como alternativas de polices perante o eleitorado nacional, aumentando sua presença nos órgãos representativos e equiparando-se ao PMDB e ao PFL (MELO, 2007, p. 280).

Desse modo, a eleição para a presidência teve a capacidade de polarizar a competição político-eleitoral no País, delineando o crescimento ou a retração da força dos partidos. Na Câmara, observa-se a expansão do PSDB ao longo da Presidência de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e uma queda quando Lula (PT) vence o pleito em 2002. O PT, por sua vez, teve considerável aumento do número de cadeiras conquistadas na Câmara.

Percebe-se que os partidos, com maior êxito nas disputas eleitorais para a Presidência, conseguem alavancar candidaturas também para outros cargos. Por outro lado, o sistema partidário brasileiro, mesmo tendo alcan-

çado certo grau de institucionalização, permite variações na força eleitoral dos partidos de acordo com a conjuntura política dos pleitos, principalmente com o desempenho do partido nas eleições para a Presidência ou na formação de alguma coalizão que possibilite ao partido conquistar cargos de relevância junto ao Gabinete presidencial.

Pode-se afirmar, então, que o eleitorado brasileiro é influenciado por dois fatos: o arranjo institucional implementado durante a década de 1980, que estrutura o sistema representativo brasileiro e a relação representante-representado; e o grau de estruturação do sistema partidário brasileiro (MELO, 2007; SARTORI, 1996).

Não é demais afirmar que o sistema eleitoral brasileiro favorece a criação de laços entre o eleitorado e o candidato e não propriamente com os partidos.⁷ O sistema se faz competitivo, pelo grau de abertura à participação eleitoral, mas é altamente personalizado. A lista aberta, nesse contexto, favorece a criação de incentivos ao voto no candidato. Os atributos pessoais, em geral, são enfatizados na disputa eleitoral em detrimento da trajetória ideológico-partidária do candidato, e as coligações dificultam ainda mais a identificação do eleitorado com os partidos. O arranjo institucional, portanto, contribui para a criação de laços pessoais entre o representante e o representado, pois incentiva os políticos a adotarem estratégias que valorizem suas qualidades pessoais em detrimento de suas vinculações com os partidos.

Diante do exposto, verifica-se a existência de duas dinâmicas no sistema representativo brasileiro: 1) a relação entre o eleitorado e os candidatos e partidos; 2) a atuação dos partidos dentro da arena do Legislativo. Quanto à primeira dinâmica, percebe-se que os eleitores escolhem candidatos em vez de partidos. Os candidatos, por sua vez, detêm uma base eleitoral com a qual, na maioria das vezes, estabelecem relação de proximidade. Já os partidos não são tão importantes na disputa eleitoral, servindo apenas de apoio organizacional para que os candidatos possam se credenciar na disputa, possuindo, dessa forma, pouca ascendência sobre os eleitores.

Quanto à segunda dinâmica, percebe-se, dentro do Legislativo, atuação mais coesa dos partidos. Os deputados seguem orientações dos líderes partidários, pois não possuem capital político necessário para barganhar individualmente. Os partidos, além disso, possuem importante atuação na

indicação de cargos para o Executivo. Desta forma, os partidos passam a existir com mais clareza no âmbito do Legislativo, sobrepondo-se aos atributos pessoais dos parlamentares.

Sendo assim, o cenário político no Legislativo altera a configuração estabelecida na arena eleitoral, pois incentiva maior atuação dos partidos em detrimento da consecução de projetos eminentemente pessoais. “A comparação entre os dois cenários permite chegar à conclusão de que o eleitor acaba sendo levado a designar o agente *errado* na defesa de seus interesses” (MELO, 2007, p. 293).

Outro importante aspecto para que se compreenda a organização e institucionalização dos partidos brasileiros é que estes apresentam diferentes formas de estruturação nos cenários políticos subnacionais. A combinação do sistema proporcional com o federalismo proporciona alta fragmentação e competitividade. Isto é percebido pela presença de poucos partidos fortes em todo o território nacional, gerando, por consequência, arenas políticas estaduais e locais com tipos diversos de competição eleitoral e de ação dos partidos no cenário político brasileiro. Quanto maior a proximidade do nível local, mais se percebe a existência de diferentes dinâmicas político-partidárias. O desempenho dos partidos, com isso, distingue-se significativamente, dependendo dos Estados e dos municípios em análise.⁸

Os partidos possuem dificuldades de manter a força política de modo homogêneo no Brasil como um todo, sendo isto, por consequência, um obstáculo à sua institucionalização. Essas variações se devem ao impacto do sistema federalista em um cenário político multipartidário, que acarreta menor interiorização dos partidos em nível estadual e principalmente local.

Partindo desse diagnóstico sobre o sistema partidário brasileiro, faz-se necessário discutir o impacto do federalismo na organização dos subsistemas partidários no País e como isso pode gerar contextos políticos diferenciados nas unidades subnacionais.

Federalismo e Estruturação dos Subsistemas Partidários no Brasil

Diante da ampliação das atribuições e funções do Estado brasileiro e da necessidade de maior aproximação das políticas governamentais com as localidades, as políticas públicas, gradualmente, foram descentralizadas a

partir da década de 1980. O princípio da descentralização na política brasileira foi firmado posteriormente com a promulgação da Constituição de 1988. A descentralização das políticas públicas no Brasil coincidiu com a queda do regime militar, que restringiu a influência dos governos estaduais na política nacional. Estes, posteriormente à queda dos militares, fortaleceram sua importância no cenário nacional.

Diferenciando-se do regime anterior, a Constituição Federal brasileira, oficialmente em vigor a partir de 1988, trouxe modificações fundamentais ao pacto federativo do país, seja em seu aspecto administrativo, econômico ou político. Uma das mudanças de maior impacto está relacionada ao seu caráter profundamente descentralizante. O exercício do poder passou a ser, desde então, compartilhado pelos três entes formadores da República: União, Estados e Municípios (DE DEUS, 2006, p. 24).

Observe-se que o novo arranjo federativo permitiu que contextos estaduais e locais tivessem maior poder e, por consequência, passasse a ter mais autonomia quanto à administração de recursos públicos. Outro efeito do federalismo é a possibilidade da existência de diferentes dinâmicas políticas, nas quais partidos e atores políticos tenham formas diversas de competir e de lidar com a esfera pública. Nesse sentido, é importante perceber como são governados os Estados brasileiros após o advento da redemocratização, procurando compreender como se dá a atuação das elites políticas estaduais, buscando verificar como se procedeu à manutenção ou a modificação dos padrões de reprodução das elites.

Importante aspecto a ser destacado na compreensão dos diversos cenários políticos surgidos no Brasil, com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, é que o Legislativo ganhou mais poderes no sentido de ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Segundo Fernando Abrucio (1998), as mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal, considerando que o sistema presidencialista possui dinâmicas diferentes quando se observam os contextos federal, estadual e municipal. Nos Estados, ao invés de haver equilíbrio entre os poderes, há uma hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de *ultrapresidencialismo estadual*.

Abrucio percebeu esse fenômeno ao analisar a atuação do Poder Público nos Estados brasileiros, no período 1991-1994, cujas características

são as seguintes: o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o sistema político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (ABRUCIO, 1998, p. 87).

Entretanto, não é só em nível estadual que o Executivo detém grande poder frente ao Legislativo. Percebeu-se que, ao longo dos anos, o presidente, por possuir prerrogativas legislativas e controle de recursos públicos, conta com poder de definição de agenda, demonstrado pelas altas taxas de sucesso e de domínio na produção legal. Acredita-se que nos Estados aconteça da mesma forma, indicando que a ascendência do Executivo sobre o Legislativo perpassa todas as esferas da federação. Contudo, diferenças existem na relação Executivo-Legislativo nos diferentes níveis de governo. Assim, os governadores, guardadas as proporções, possuem poderes semelhantes aos do Executivo federal, inclusive na definição da agenda legislativa estadual, exceto no caso de proposição de medidas provisórias, que é restrita ao nível federal.

Em nível estadual, a dinâmica política é marcada por diferentes contextos político-partidários e pela forte preponderância do Executivo. A princípio são observados nos Estados brasileiros padrões políticos bem distintos quando se comparam os casos entre si.⁹ Na obra organizada por Fabiano Santos (2003), observa-se que o papel do Legislativo, no conjunto da produção legal, é expressivo na maioria de seis casos analisados. Em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo é expressivo, enquanto no Ceará e Rio Grande do Sul o fenômeno não se repete.

Para se compreender a relação Legislativo e Executivo, quanto à produção de leis nos Estados, faz-se necessário avaliar a natureza das leis que têm origem nas duas instâncias. Enquanto as leis de iniciativa do Legislativo, na sua maioria, possuem pouca relevância (estabelecendo datas comemorativas ou homenagens, bem como denominando repartições do Estado, como escolas), as leis propostas pelo Executivo têm o propósito de regulamentar as estruturas administrativas e econômicas do Estado.

A influência do governador na definição da agenda, dessa forma, obedece à lógica das políticas econômicas implementadas pelo governo federal. Quanto à definição da agenda do Legislativo, o Executivo estadual possui,

em geral, alta taxa de sucesso, o que indica considerável semelhança com o que ocorre com o governo federal. Nos Estados, observa-se, porém, que o Legislativo possui capacidade maior de reverter os vetos do Executivo se comparado ao Congresso Nacional.¹⁰

A combinação do sistema presidencialista de governo com a organização federativa do Estado, acompanhada da significativa variedade de sistemas partidários de cada Estado e região, resulta em uma faceta peculiar à democracia brasileira. No Brasil, portanto, existem diversas formas de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo e também de evolução do sistema partidário. A composição desse quadro político permite a percepção de que nos últimos anos houve a estruturação de um arranjo institucional bastante complexo.

Verifica-se, a partir dos estudos de caso que constam da obra de Santos (2003), que instituições semelhantes podem gerar resultados diferentes, dependendo do contexto político em que se encontram. Assim, as Assembleias Legislativas operariam de forma diferente se analisadas caso a caso. As análises presentes na obra tentaram compreender o funcionamento do Legislativo estadual sob o enfoque de duas variáveis: a estrutura e organização interna, e o poder de agenda do governador. Partindo disso, foi possível concluir que as diferentes formas como as Assembleias são organizadas e as relações estabelecidas entre Executivo e Legislativo, somadas aos diferentes sistemas partidários estaduais, geram múltiplos cenários políticos no âmbito dos Estados brasileiros.

A obra organizada por Olavo Brasil de Lima Junior (1997) já tentava mostrar, no mesmo sentido, as variedades de formas políticas estabelecidas no País, propondo uma análise, caso a caso, dos sistemas partidários em diferentes Estados (Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Para a empreitada, foram utilizados alguns índices (volatilidade eleitoral, fragmentação partidária eleitoral e parlamentar, número efetivo de partidos nas eleições e nas bancadas), de forma a expor o impacto do sistema eleitoral na competição política. O resultado foi a percepção de diferentes trajetórias percorridas pelos Estados no processo de transição democrática. Isso se deve à interação estrutural e estratégica que os atores desenvolveram entre si diante da nova institucionalidade, a qual demarca os mecanismos reguladores das disputas.

Lima Júnior aponta para distinções significativas quanto ao ritmo e ao grau com que o multipartidarismo tem se implantado nos Estados brasileiros. A variedade institucional no Brasil é fruto do próprio projeto de país implantado durante a década de 1980. Dessa forma, é evidente a influência do sistema eleitoral sobre a configuração do sistema partidário, ou seja, sobre o padrão de competição entre os atores políticos e de formação de governos. Entretanto, os índices que medem competitividade são úteis somente se acompanhados de análise descritiva dos processos políticos, o que permite uma visão acurada de como se processa a mudança política nos Estados.

É patente, portanto, a necessidade de se construírem modelos explicativos, que sejam eficientes na compreensão das diferentes trajetórias dos Estados na formação dos governos, e na própria relação construída entre o Legislativo e o Executivo. Um estudo comparado entre todos os Estados brasileiros seria essencial para um aprofundamento sobre as razões das diferentes trajetórias políticas dos Estados pós-redemocratização, entretanto não cabe no escopo da presente pesquisa.

As razões conjunturais explicariam as diferentes formas assumidas pelos subsistemas partidários brasileiros. Contudo, o novo arcabouço institucional – arranjo federalista e regime multipartidário – pode ter resultado em modificações no contexto oligárquico tradicional presente na composição dos governos dos Estados.

Conforme Wanderley Guilherme dos Santos (2007), o atraso econômico não impediria o acirramento da competitividade nos Estados, ou seja, a possibilidade de entrada de novos atores políticos. As evidências dos estudos realizados pelo autor, no período entre 1945 e 2006, mostram que regiões não desenvolvidas podem ter altos índices de competitividade, como no caso da região Norte, que, nas eleições para a Assembleia Legislativa no período analisado, apresenta maior índice de competitividade quando comparado à região Sul (respectivamente 4,4 e 1,1).

Portanto, não se poderia afirmar que o atraso econômico conduza a uma baixa competição entre os atores políticos. Para Santos, “uma eventual redução do número de opções oferecidas ao eleitor deve-se a decisões dos comandos partidários e ao interesse individual de cada candidato” (SANTOS, 2007, p. 55); ou seja, o delineamento da competição é fortemente influenciado pelas conjunturas políticas estaduais.

O arranjo institucional implementado durante a década de 1980 propiciou a ampliação da competição, por favorecer a entrada de novos atores no jogo político. As eleições nos Estados passaram a ser quase ou totalmente competitivas nos pleitos pós-1990. O eleitorado expandiu-se, aumentando a inclusividade. Quanto à competição, antes confinada ao âmbito das lideranças tradicionais, diversificou-se e ampliou-se durante os últimos 20 anos. A lógica do sistema eleitoral-partidário brasileiro teria passado de oligárquico a poliárquico, configurando o sentido da democracia no país (SANTOS, 2007). E nesse percurso:

O desvio-padrão das oligarquias às poliarquias seria *relativamente constante* ou *cadente*, na hipótese de trajetórias rota-dependentes (*path-dependents*). [...] Ou seja, morte e ressurreição democráticas não seriam (como não são) o resultado de qualquer probabilidade *ex ante*, mas *oscilações singulares* a configurar, *ex post*, ciclos competitivos rota-dependentes (SANTOS, 2007, p. 59).

Assim, a edificação poliárquica constituída a partir do período pós-ditadura possui constância evolucionária no sentido de ampliação da competição. O processo de democratização no Brasil tem se consolidado com o tempo, permitindo a existência de um ciclo competitivo de rota-dependente;¹¹ ou seja, de ampliação contínua das prerrogativas democráticas e da possibilidade de maior acirramento e de rotatividade entre os atores políticos. Contudo, Santos (2007, p. 61) percebe que aquilo que pode existir de instabilidade nos quadros do sistema eleitoral-partidário vigente encontra-se na competição estadual. O desvio-padrão médio encontrado nos índices de competitividade das assembleias legislativas é superior a 60% à média do desvio da Câmara.

Os diferentes padrões estabelecidos pelos partidos políticos nas unidades subnacionais estabelecem desvios percebidos entre os Estados, como mostrou Santos. Dessa forma, pergunta-se: - quais variáveis seriam capazes de explicar essas diferenciações nas trajetórias políticas estabelecidas entre os Estados brasileiros?

Uma abordagem que pode elucidar os padrões e as tendências dos processos de democratização nos Estados brasileiros deve perceber como as instituições são afetadas pela trajetória histórica e pelo contexto social. A história, deste modo, importa. Esta se faz relevante, face ao entendimento

de que o presente e o futuro estão conectados ao passado pela continuidade das instituições. Para Douglass North (1990, p. vii), o passado só pode ser construído de forma inteligível através da história da evolução institucional.

As trajetórias políticas, porém, não determinam a dinâmica do presente, mas influenciam o jogo entre os atores políticos, já que as elites são formadas ao longo do tempo. No entanto, o novo arranjo possibilita mudanças no cenário político já estabelecido. É na conjugação destes aspectos que será possível uma análise dos Estados brasileiros. Contudo, só é possível compreender o processo de mudança política, em cada caso, se for possível a identificação das variáveis que seriam relevantes para o entendimento das diferentes formas de rotatividade de elites nos Estados.

Notas

1 Institucionalização, em princípio, é entendida como o processo em que as organizações políticas e os procedimentos adquirem valor e estabilidade. Segundo Limongi (1999, p. 107), o contrário da institucionalização política é a instabilidade, a incapacidade de o governo governar.

2 A volatilidade eleitoral é um índice utilizado em estudos eleitorais para mensurar os padrões de variação entre dois pleitos consecutivos (NICOLAU, 1997; BOHN; PAIVA, 2009).

3 Segundo Mainwaring (1993) e Ames (2003), a ingovernabilidade no Brasil seria originária do desenho das instituições políticas, que combina presidencialismo com representação proporcional de lista aberta, personaliza a política e enfraquece o controle dos partidos sobre os políticos.

4 O critério usado por Klaus von Beyme (1987) prima por estabelecer uma porcentagem arbitrária, em que estabelece a relevância de um partido. No seu estudo sobre sistemas partidários de países europeus, o autor estabelece que sejam relevantes os partidos que obtêm mais que 2% dos votos. Já o critério utilizado por Giovanni Sartori (1982) estabelece um critério puramente quantitativo para identificar a relevância de um partido. Segundo o autor, deve-se verificar o contexto em que está incluso o partido, se ele é potencialmente capaz de formar governos de coalizão, ou se eles afetam a natureza da competição (NICOLAU, 2009).

5 Até agosto de 2009, o Brasil possuía 27 partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE (Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>).

6 O número efetivo de partidos juntamente com o índice de fracionalização dos partidos são medidas que visam calcular o grau de dispersão e concentração do poder partidário em um determinado pleito ou na composição do Legislativo (NICOLAU, 2004, p. 103).

7 Nicolau (2002), analisando o caso da eleição para a Câmara de Deputados, afirma que apenas uma pequena parcela de candidatos se orienta partidariamente na escolha de um candidato.

8 Um indicativo da existência de diferentes conjunturas políticas nos Estados brasileiros é que no Senado – onde as unidades da federação são representadas igualmente em número – é observada alta fragmentação no período entre 1990 e 2006, tendo o número efetivo de partidos um valor médio de 5,8 (MELO, 2007, p. 277).

9 Segundo Celina Souza e Paulo Fábio Dantas (2006), existem dois tipos de interpretação sobre o funcionamento dos governos e das políticas estaduais. O primeiro tipo afirma que a política estadual é movida somente por práticas e lógicas clientelistas e de manutenção do status quo, sendo que as políticas públicas seriam sustentadas por recursos públicos federais e estaduais. Já o segundo enfoque percebe que as políticas públicas implementadas nesses territórios podem ter diversas lógicas, o que permite dizer que as práticas políticas nos Estados não seriam apenas motivadas pelo clientelismo e por práticas fisiológicas. Acredita-se que o segundo enfoque seja mais adequado para compreender as diversas trajetórias tomadas pelos Estados brasileiros, devido às diferentes motivações que as elites políticas estaduais podem possuir diante da formulação e da implementação de políticas públicas.

10 No Estado do Espírito Santo, um terço dos vetos do Executivo é rejeitado, apesar de a Assembleia Legislativa possuir alto índice de fragmentação partidária (SANTOS, 2003).

11 Path-dependence ou “dependência de trajetória” é a relação de dependência criada na rota de desenvolvimento em contextos sociais e políticos cujas trajetórias são difíceis de ser retrocedidas, pois os custos de reverter o trajeto se tornam altos (FERNANDES, 2002).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro. **Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- BEYME, Klaus von. Competitive party system. In: **The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions**. Oxford: Blackwell, 1987. p. 123-126.
- BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. A volatilidade eleitoral nos Estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208, 2009.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O processo político-partidário brasileiro e as eleições de 2006. **Política & Sociedade**, v. 6, p. 53-90, p. 53-89, 2007.
- DALTON, Russel. The decline of party identifications. In: DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (Ed.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin. Unthinking democracy: political change in

advanced industrial democracies. In: DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (Ed.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DE DEUS, Cleber. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime Multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, London/New Delhi, vol. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Sumaré; ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 23-24, p. 25-73, 2003.

MAINWARING, Scott. **Repensando os sistemas partidários na terceira onda da democracia: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido (1989-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 313-320.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Partidos e democracia no Brasil (1985-2008)**. Rio de Janeiro, 2009. (Mimeo).

- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília: UnB, 1996.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.
- SNYDER, Richard. Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93-110, 2001.
- SOUZA, Celina; DANTAS, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos Estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.