

# A NOVA POLÍTICA DOS GOVERNADORES

FERNANDO LUIZ ABRUCIO  
DAVID SAMUELS

O tema da reforma do Estado domina a agenda política da América Latina. Enquanto os vários atores lutam para aprovar ou vetar as reformas, os cientistas políticos tentam explicar os fatores que interferem neste processo. O Brasil não difere dos demais países latino-americanos quanto à centralidade das reformas, mas possui variáveis específicas que atuam no processo de reconstrução do aparelho estatal. Entre estas variáveis, o federalismo é uma das mais importantes, pois o tipo de relações intergovernamentais existente tem levado ao aumento do custo das negociações ou, nos casos em que a estrutura federativa está em jogo, possibilitado a criação de coalizões de veto<sup>2</sup>.

Estes obstáculos às reformas emergem historicamente do processo de transição democrática. Pode-se dizer, como concluíram Linz e Stepan em estudo sobre as transições à democracia na América Latina, no Leste Europeu e no Sul da Europa, "que as características do regime não-

<sup>1</sup> Este texto é uma adaptação de um trabalho mais longo intitulado "The New Politics of Governors: Subnational Politics and Brazilian Transition to Democracy", originalmente apresentado no XVII encontro mundial da IPSA (Internacional Political Science Association), em Seul, Coreia (17-21 de Agosto de 1997). Agradecemos a ajuda do colega Cláudio Couto na versão e adaptação do trabalho original.

<sup>2</sup> Vários estudiosos têm apontado o tipo de federalismo e de relações intergovernamentais existentes no Brasil como obstáculos a alterações em diferentes áreas, incluindo descentralização de políticas sociais tais como saúde, habitação e educação (Haggard *et alii*, 1996; Lobo *et alii*, 1993; Médici, 1995; Guimarães); setores de infra-estrutura, como transportes e energia elétrica (Prado, 1996a; Barat, 1996); finanças públicas e estrutura tributária (Oliveira, 1995; Serra, 1994; Afonso, 1995; Dain, 1995; Bonfim & Shah, 1990, World Bank, 1991); e no sistema político (Natal & Oliveira, 1993; Jatene, 1993; Nascimento & Ferreira Júnior, 1993; Abrucio, 1994).

democrático precedente têm profundas implicações para os *caminhos disponíveis da transição* e para as *tarefas* com as quais os diferentes países se defrontam na luta para desenvolver democracias consolidadas" (1996: 55). Seguindo este raciocínio, argumentamos que as raízes da crise do Estado brasileiro derivam em parte das conseqüências da ascensão dos atores políticos subnacionais no plano nacional durante a transição, *particularmente dos governadores*.

Embora a literatura que discute os problemas federativos brasileiros tenha crescido, falta uma investigação mais aprofundada a respeito do influência atores subnacionais na política nacional contemporânea<sup>3</sup>. Boa parte dos estudiosos — especialmente os chamados "transitólogos" — concentrou suas atenções em atores e questões que foram perdendo a importância ao longo das décadas de 80 e 90, ao passo que as importantes mudanças que ocorriam no arranjo federativo durante a transição eram negligenciadas.

Em recente trabalho, Hagopian (1996) constrói uma interessante via de análise para entender as relações entre o federalismo e a transição para a democracia no Brasil. Fundamentalmente, Hagopian argumenta que a marca da transição brasileira foi a habilidade das elites políticas brasileiras em se manter no poder — ademais, ela ressalta que, não obstante o esforço tecnocrático do regime de criar uma classe política "purificada", as elites conservadoras não somente sobreviveram à ditadura militar mas prosperaram sob as bases dela. Além disso, continua a autora, durante a transição "a elite política tradicional influenciou o desenho das instituições, e não o contrário" (1996: 213).

O argumento de Hagopian é estruturado a partir de um estudo sobre a política do estado de Minas Gerais, uma das unidades subnacionais mais importantes do País e de onde saiu o primeiro presidente civil pós-transição (Tancredo Neves). A análise da esfera estadual, e não o costumeiro estudo da política nacional em que se baseavam os outros trabalhos a respeito da mudança de regime, ressalta a importância deste nível de governo para a formação da classe política brasileira. A autora articula, desta forma, a ligação entre o federalismo e a transição pela via da continuidade das elites tradicionais.

De fato, as elites tradicionais aumentaram seu poder em vários estados mas não em todos. Em alguns deles, tais como São Paulo (Melhem, 1995), Rio de Janeiro (Diniz, 1982), Espírito Santo (Medeiros, 1996) e Ceará (Lemenhe, 1995), ocorreu, em verdade, o surgimento de no-

<sup>3</sup> Constituem exceções os trabalhos de Sallum Jr. (1996), Hagopian (1996), Camargo (1993), Abrucio & Couto (1996) e Abrucio (1994).

vas elites. Se por um lado concordamos com Hagopian no que se refere à influência das elites tradicionais no desenho das instituições políticas, por outro acreditamos que o argumento da continuidade dos grupos conservadores e de seu estilo de fazer política é necessário mas insuficiente para explicar tanto a ascensão das atores subnacionais na transição como os obstáculos causados atualmente pela estrutura federativa à aprovação de determinadas reformas.

A explicação do impacto do federalismo na transição democrática encontra-se precisamente no grande poder obtido pelas elites estaduais — sejam tradicionais ou recém-constituídas — de representar e lutar pelos interesses dos governos estaduais junto ao Poder Central, poder este que se estruturou enfraquecendo a atuação partidária e nacional da classe política brasileira (Abrucio, 1997; Mainwaring & Samuels, 1997).

Esta situação origina-se de três causas. A primeira é que a carreira da maior parte da elite política brasileira se sustenta única e exclusivamente na manutenção de lealdades eleitorais junto ao âmbito estadual em que cada político é eleito, de modo que o ângulo nacional de atuação praticamente não existe, sobretudo porque os partidos são frágeis para realizar tal tarefa. Adiciona-se a isto o fato que os governadores têm se utilizado, desde o início da transição, de um forte aparato político ancorado nas máquinas públicas estaduais com o objetivo de influenciar decisivamente nos rumos da classe política brasileira. Por fim, as mais importantes lideranças estaduais e regionais — cujo poder quase sempre provém de ter exercido ou estar ocupando as governorias — estabelecem um jogo não cooperativo, o que implica a atuação meramente defensiva dos estados no plano intergovernamental, impedindo assim a articulação de um projeto em âmbito nacional.

O poder e a independência das elites estaduais junto aos partidos ou ao Governo Federal são fenômenos com raízes profundas no sistema político brasileiro. Da Primeira República ao período 45-64 houve uma grande tensão entre a busca da autonomia estadual por intermédio dos governadores e das principais lideranças estaduais e a tentativa de fortalecimento do Poder Central, no mais das vezes em detrimento dos governos subnacionais. Para alcançar este intento, por duas vezes os governantes no nível federal instalaram regimes autoritários baseados numa excessiva centralização do poder. Isto ocorreu em 1937, com o Estado Novo, e em 1964, com o regime militar. Apesar destes períodos autoritários terem empreendido um vigoroso processo de centralização, as elites estaduais nunca foram alijadas por completo do jogo político. Ao contrário, elas têm recuperado forças e influência ao final de cada período ditatorial, embora seja sempre necessário ressaltar as peculiaridades de cada período.

Este trabalho procura analisar a ascensão dos governadores na transição do regime militar à democracia, a fim de compreender as razões do fracasso do projeto centralizador arquitetado naquele período, bem como os motivos que levaram à recuperação do poder dos atores subnacionais. Durante a transição, a despeito da maior importância dada aos temas nacionais na mídia e nos meios acadêmicos, os interesses subnacionais forneceram, no mais das vezes, a linha de atuação dos grupos políticos mais relevantes. Neste cenário, destacam-se o fortalecimento do poder dos governadores no âmbito nacional e a manutenção da lealdade política estadual como parâmetro da competição política, em detrimento de uma lógica partidária e nacional.

Assim sendo, embora as principais decisões do País sejam tomadas no âmbito das negociações entre o Executivo e o Legislativo federais, os parlamentares têm decidido *através* do Congresso Nacional, mas não o fazem como portadores de um mandato nacional. Na definição de Nelson Jobim, ex-parlamentar, ex-ministro da Justiça e hoje integrante do Supremo Tribunal Federal:

"Nós não temos uma Assembléia Nacional, temos uma Câmara dos Estados do Brasil (...) Na medida em que temos uma Câmara dos Estados do Brasil e representações estaduais, cuja reprodução política depende de seu desempenho local e não de seu desempenho nacional (...) podemos afirmar claramente que a República não produziu partidos nacionais" (apud Veras, 1993: 34).

A lógica estadualista da política brasileira ganha o seu contorno mais acabado ao acrescentarmos mais um aspecto: o papel dos governadores no plano nacional e sua importância dentro do Congresso Nacional<sup>4</sup>. Por terem os governadores este poder, as relações intergovernamentais constituem um aspecto fundamental da relação entre o Executivo Federal e o Congresso. Muitas das questões que compõem a atual agenda de reformas perpassam pelo eixo federativo e os governadores não apenas são peças-chave nestas matérias, mas principalmente vêm se constituindo em importantes negociadores e/ou "*veto players*" frente às reformas, atuando primariamente sob a égide dos interesses subnacionais.

<sup>4</sup> Um bom exemplo disso ocorreu na batalha pela aprovação da reeleição para presidente, governador e prefeito. A influência dos governadores de estado sobre "suas" bancadas e os reiterados apelos do presidente pelo apoio dos governadores podem ser notados na imprensa da época. Ver O Estado de São Paulo (OESP), 09/01/97, pp.A-1 e A-4; OESP, 11/01/97, p. A-5; OESP, 29/08/96, p.A-3; OESP, 06/03/97, p.A-6.

Para demonstrar tal argumentação, este artigo é estruturado da seguinte forma. Primeiro, apontamos, de forma bem sucinta, para a importância da questão federativa na transição brasileira. Segundo, tentamos explicar as razões do fracasso do regime militar em reduzir significativamente a influência dos atores subnacionais no sistema político brasileiro. Terceiro, analisamos o papel dos atores subnacionais na transição democrática, destacando como os parâmetros da carreira política fortaleceram as elites estaduais e sobretudo os governadores no embate com o Poder Central. Quarto, mostramos como o calendário eleitoral de 1982 até 1994 acentuou a influência dos governadores no sistema político brasileiro. Por fim, estudamos dois casos em que os governadores tiveram uma importância significativa na construção da nova democracia brasileira: o caminho da Campanha das Diretas até a eleição presidencial indireta de Tancredo Neves e o processo de descentralização de recursos iniciado em 1974 e cujo cume se deu na Constituinte.

## TRANSIÇÃO E A QUESTÃO FEDERATIVA

Em geral, a literatura brasileira sobre a transição ignora as variáveis federativas do processo político. Esta literatura pode ser classificada, grosso modo, de duas maneiras: uma perspectiva societária ("bottom-up approach"), que procura explicar a transição como resultado da pressão das forças políticas da chamada sociedade civil, e uma outra visão mais "elitista" ("top-down approach"), que enfatiza as disputas intra e inter-elites como variável explicativa da derrocada do regime militar. Nesta divisão, a perspectiva societária ressalta a pressão dos sindicatos, da opinião pública, dos movimentos sociais e dos partidos oposicionistas, em especial o (P)MDB, no sentido de mudar a ordem política vigente, ao passo que a visão "elitista" centra o foco nas negociações entre os militares e os grupos moderados da oposição para realizar a passagem do poder — uma "transição transada", nos termos da literatura —, dando ênfase ao aspecto de continuidade do processo.

O dilema continuidade ou mudança no processo de transição esconde o verdadeiro debate, qual seja, descobrir sob quais estruturas políticas e mecanismos institucionais foi realizada a passagem para o novo regime. A partir deste ângulo, pode-se dizer que um dos elementos-chave da transição foi a ascensão de elites políticas cujo poder estava calcado em bases estaduais e que a liderança deste processo coube, via de regra, aos governadores. Eles tiveram um papel estratégico na queda do regime militar exatamente porque foram os principais responsáveis pelas mudanças na agenda da abertura e da transição. A atuação dos governadores redundou

em elementos positivos, como a reconquista da democracia e destruição progressiva da centralização asfixiante montada no período autoritário. Porém, a "nova política dos governadores" não logrou criar um padrão nacional de ação política; em vez disso, reforçou o caráter estadualista que circunscreve historicamente a carreira dos políticos brasileiros, o que vem atrapalhando as reformas do Estado quando estas exigem uma lógica de decisão mais nacional.

A seguir, explicamos o porquê do fracasso do regime militar em reduzir o poder político do nível subnacional, e, conseqüentemente, as razões que trouxeram as lideranças estaduais com toda força ao cenário político nacional.

## **REGIME AUTORITÁRIO E FEDERALISMO**

Os principais analistas da política brasileira têm estudado a transição do autoritarismo à democracia pela ótica da evolução do sistema partidário (cf. Kinzo, 1988), ou focalizando o controle autoritário sobre a sociedade (Moreira Alves, 1989), ou ainda estudando o papel do Estado, em sua ascensão e crise, para entender a dinâmica do regime militar e de sua derrocada (Sallum Jr., 1996). Sem negar a importância destas visões para entender a transição, vamos analisar como as relações intergovernamentais se inseriram neste contexto. Mais especificamente, analisaremos a tentativa do regime militar em aumentar o controle sobre os níveis subnacionais. Neste ponto é possível dizer que a história da transição no Brasil foi marcada pela ascensão dos governadores como um resultado da inabilidade dos militares em eliminar a tradicional base da classe política, que é a esfera estadual e não o plano nacional e partidário. Nesta seção, explicaremos as razões deste fracasso.

Os militares assumiram o papel de "Poder Moderador" do sistema político brasileiro após a Segunda Guerra Mundial e ao longo do período foram aumentando seu poder no sistema político. Em 1964, os militares deram um golpe de Estado respaldados pelo apoio de boa parte da elite política, ação motivada pelo temor quanto às políticas redistributivas iniciadas ou — no mais das vezes — apenas previstas pelo presidente João Goulart. Até este ponto, há uma concordância geral na literatura. Resaltaremos aqui, no entanto, como a descrição dos atores civis participantes do golpe e a análise dos objetivos gerais do regime militar levam ao tema federativo.

O golpe militar necessitou de um forte suporte civil para obter êxito. Esse suporte, não por acaso, foi garantido sobretudo pelos governa-

dores dos três principais estados da Federação: Ademar de Barros, de São Paulo, Magalhães Pinto, de Minas Gerais e Carlos Lacerda, da Guanabara. Além de angariar legitimidade junto à população, estes governadores buscaram apoios — ou os consolidaram — na classe política, indo muito além da base udenista, e tiveram também um papel crucial na bem sucedida operação militar que derrubou João Goulart (Abrucio, 1994: 65).

Mesmo sendo artífices do golpe, os militares não possuíam um projeto para institucionalizar um regime autoritário sob o controle da corporação (Stepan, 1975: 157). Isto porque os militares somente concordavam entre si quanto à necessidade de derrubar Goulart, pois de resto estavam divididos em várias facções com visões diferenciadas sobre o poder político conquistado. Ademais, o grupo majoritário dentro da coalizão governista, os "sorbonistas", do qual fazia parte o presidente Castelo Branco, tinha como objetivo "arrumar a casa" e entregar o poder aos civis.

Dois coisas, no entanto, mudaram esta perspectiva e levaram os militares a constituir um projeto que passava, necessariamente, pela alteração da correlação de forças presente no jogo federativo. Uma foi o fortalecimento da visão centralizadora do poder, que já era historicamente um dos eixos principais do discurso e da atuação das Forças Armadas — vide o ideário de duas importantes lideranças militares, Golbery do Couto e Silva e Góes Monteiro. O exercício do poder reforçou ainda mais essa visão, o que foi potencializado também pela ocupação dos principais cargos do governo por tecnocratas que professavam a mesma crença centralizadora — aliás, em ambos os grupos a defesa da centralização do poder estava ancorada numa forte desconfiança em relação à classe política.

Mas foi o objetivo de manter a ordem no curto prazo, e a todo custo, que levou os militares a optarem mais vigorosamente pela centralização. Pois a cúpula governante convenceu-se de que a única forma de sanar imediatamente os graves problemas econômicos e de evitar a instabilidade política era concentrar ao máximo o poder político nas mãos do Executivo Federal, a fim de realizar importantes reformas, como a do sistema financeiro e a tributária. A concentração do poder nas mãos da União, contudo, tinha como principais adversários os mesmos que haviam dado o suporte ao golpe: os governadores. Tal situação derivava, por um lado, da posição dos governadores na Federação no período pré-64, visto que eles se constituíam no mais forte contrapeso ao Poder Central; e por outro lado, os governadores também tinham sido historicamente preten-

<sup>5</sup> É bom lembrar que inicialmente, em julho de 1964, quando os militares estenderam o mandato presidencial até 1967, não estava previsto que as eleições seriam indiretas. De modo que todos os principais governadores, os mais fortes candidatos junto com Juscelino, já preparavam suas campanhas, acreditando que o pleito seria direto.

dentes diletos à Presidência da República, e naquela ocasião isto era ainda mais verdadeiro uma vez que Lacerda, Ademar de Barros e Magalhães Pinto — além de um ex-governador e ex-presidente, Juscelino Kubitschek — fariam de tudo para conquistar o poder<sup>2</sup>.

Diante deste contexto federativo e do posicionamento dos governadores, os militares promulgaram pouco a pouco medidas centralizadas e autoritárias, redesenhando as relações intergovernamentais. Houve, ainda, um outro fator que impulsionou isto. Foi a eleição para governador em 1965, ocorrida em dez estados. Na Guanabara e em Minas Gerais, estados fundamentais dentro da Federação, os governadores mais ligados ao regime perderam a eleição, e assim dois opositores assumiriam o principal posto — as governorias — abaixo da Presidência. De certa forma, esse episódio colocava em risco o projeto concentrador de poder nas mãos Executivo Federal, sobretudo porque isto poderia se repetir em outros pleitos e em mais larga escala.

Apenas catorze dias após as eleições de outubro de 1965, o governo militar decretou o AI-2, o qual estabelecia eleições indiretas para governador. Começava aí a mudança na estrutura da Federação brasileira com o intuito de centralizar e concentrar o poder nas mãos do Governo Federal. Essa mudança foi fundamental dentro da lógica do regime autoritário. Como bem ressalta Brasília Sallum Júnior:

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

Além do estabelecimento de eleições indiretas para governador, outros mecanismos utilizados para controlar os governos subnacionais foram a centralização das receitas tributárias no nível federal, aumentando assim o poder discricionário da União em transferir recursos para estados e municípios, e a tentativa de uniformizar a atuação administrativa em todos os âmbitos da Federação, por meio do Decreto Lei-200, que levava os governos estaduais e municipais a repetir a estrutura administrativa do Governo Federal, facilitando o controle e o planejamento centralizados.

Os mecanismos de controle autoritário e centralizado dos níveis subnacionais conviveram, paradoxalmente, com a manutenção de eleições diretas cujo *locus* eram os estados e os municípios. Eleições para senador, de-

putado federal, deputado estadual, prefeito e vereador foram realizadas continuamente, embora a competição e a contestação tenham sido regularmente limitadas por freqüentes mudanças na legislação eleitoral, realizadas quase em sua totalidade com um sentido casuísta, e mesmo até por cerceamentos à participação equânime do MDB contra o partido oficial, a ARENA.

A manutenção dessas várias eleições no plano subnacional, mesmo com a diminuição das autonomias financeira, administrativa e política dos governos estaduais, transformava os governadores em peças importantes no jogo político. Isto porque a lógica da patronagem, sustentada em mais larga escala nas máquinas estaduais, ainda permanecia como o nexó estruturador das carreiras políticas no Brasil, de forma similar ao que ocorria no período pré-64<sup>6</sup>. Em outras palavras, apesar de não poder ignorar por completo os projetos elaborados no Poder Central pela cúpula militar, a sobrevivência da classe política dependia muito mais da vinculação com as redes políticas estaduais.

Portanto, o controle das governadorias, dado seu grande impacto no resto do sistema político, deveria ser o mais estrito possível. Para alcançar esta meta, os militares perceberam que não bastava ter eleições indiretas; era preciso eleger governadores de “confiança”, que preferencialmente tivessem poucos laços com a estrutura política do período democrático anterior e que também obedecessem mais ao comando nacional provindo do Executivo Federal do que à lógica da política estadual. Tal diagnóstico reforçou-se à medida em que aumentava, paulatinamente, a desconfiança dos militares, principalmente os da linha dura, com relação aos políticos. Episódios como o do pedido de cassação do deputado Márcio Moreira Alves, negado pelos seus pares, inclusive os governistas, tornaram mais forte a idéia de “purificação” da classe política.

Foi neste contexto que o presidente Médici procurou mudar o perfil dos candidatos a governador para as eleições de 1970. Ele estrategicamente procurou escolher candidatos com perfil mais técnico do que político, que tivessem poucas ligações com a elite política estadual e fortes vínculos com o Governo Central (Santos, 1971). Procurava-se, assim, construir uma nova elite política, cuja lógica de atuação fosse diferente da adotada pelos políticos remanescentes do pré-64. Aparentemente, a estratégia foi bem sucedida: dos 22 governadores eleitos em 1970, 10 podem ser considerados

<sup>6</sup> Ressalte-se, no entanto, que a passagem do multipartidarismo ao bipartidarismo acarretou mudanças no cálculo eleitoral do políticos, bem como dos eleitores — a lógica plebiscitária que começou a se manifestar em 1974 é o melhor exemplo desta mudança. Mesmo assim, o que queremos pontuar é que o entendimento da lógica de atuação da maior parte da classe política deve ir além do artificialismo do bipartidarismo, uma vez que eram sobretudo os Executivos estaduais e não os partidos que forneciam o suporte necessário para obter o êxito eleitoral.

“técnicos” e não “políticos”, representando um acréscimo de 200% em relação à eleição de 1966 (Nunes, 1996: 90-91; Santos, 1971: 125).

Porém, quanto mais avançavam no tempo os governos militares, mais os “políticos” recuperavam as governorias em detrimento dos técnicos e mais o comportamento político distanciava-se dos desígnios do Governo Federal. A estratégia de nomeação dos “governadores-técnicos” não foi capaz de eliminar de fato a autonomia e o poder das elites políticas tradicionais, substituindo-as por uma nova classe de políticos, nem conseguiu destruir os vínculos destas mesmas elites com as máquinas públicas dos estados. Em suma, não foram alcançados os dois objetivos que estavam implícitos na estratégia dos “governadores-técnicos”: nacionalizar o sistema político — leia-se: tornar a lealdade ao Poder Central mais importante do que a lealdade às bases estaduais — e criar uma nova elite política que desse suporte ao regime militar.

Dois motivos explicam o fracasso dessa estratégia. Primeiro, apesar de todas as restrições eleitorais criadas no período autoritário, o regime não teve forças suficientes para interferir na escolha de todos os cargos públicos em disputa. Ao invés de nomeações decididas pela direção nacional do partido, o que ocorria era que o destino da classe política ainda permanecia atrelado às estruturas políticas subnacionais, sejam elas partidárias, sejam os governos estaduais ou municipais. Como consequência disso, os políticos, em sua maioria, continuaram mantendo a lealdade à base estadual como principal diretriz de atuação, e os dois partidos existentes permaneceram sendo nominalmente nacionais, mas em verdade eram um condomínio de lideranças regionais com ampla independência sobre a direção partidária.

Em segundo lugar, e mais importante, o sucesso da estratégia dos “governadores técnicos”, mesmo que por um curto período de tempo, semeou o seu próprio fracasso, uma vez que as elites estaduais tradicionais eram obrigadas a “engolir goela abaixo” os candidatos nomeados pelo Governo Central, perdendo assim o controle sobre os recursos de patronagem das governorias, o que as tornava a cada eleição mais descontentes com o sistema político vigente. Tal situação criava um grande problema para o regime, pois com a manutenção de diversas eleições no nível subnacional, os militares dependiam da classe política tradicional para fazer as campanhas aos seus “escolhidos” e mesmo para o recrutamento de candi-

<sup>7</sup> Um caso típico foi o de Minas Gerais, onde o governador Rondon Pacheco — ele próprio um “técnico” — nomeou um secretariado no qual as posições estratégicas estavam com técnicos desvinculados da elite política tradicional. O conflito aí, como relata reportagem da revista *Veja* (3/3/1971), foi intenso. Em outros estados ocorreu o mesmo, mas por razões de espaço não pudemos aqui relatá-los.

dados para o partido oficial. O crescente descontentamento com a estratégia imposta dos "governadores técnicos" afastou diversos políticos da Arena da linha de frente das campanhas arquitetadas em Brasília.

Ademais, os "governadores-técnicos" procuraram constituir uma nova base política, que começava pela escolha do secretariado, ocupado quase por completo por outros "técnicos"<sup>7</sup>. Esses governadores, desse modo, foram se distanciando da classe política tradicional e ficaram politicamente isolados em seus estados. O suporte dado pelo Governo Federal, contudo, não garantia aos governadores o controle das seções estaduais da ARENA. Nascia aí uma importante divisão informal no partido do governo: de um lado, aquilo que podemos chamar de ARENA I, isto é, o grupo mais ligado ao Poder Central e aos então governadores; de outro, a ARENA II, constituída por boa parte da elite política estadual que se sentia alijada do processo político. Essa divisão foi fundamental nas outras três eleições estaduais do período autoritário (1974, 1978 e 1982), assim como na definição dos caminhos da transição, como ressaltaremos adiante.

O governo mais importante para a definição dos caminhos da abertura e depois da transição, como se sabe, foi o de Ernesto Geisel. Ele iniciou o processo de liberalização política, além de ter estabelecido um projeto de transição controlada, que implicava no aumento da sobrevivência do regime. A fim de alcançar seus objetivos, Geisel tentou aumentar o controle sobre a linha-dura militar e fazer alianças com grupos civis que fornecessem a sustentação para o regime e pudessem, mais adiante, governar ainda sob os ditames do partido oficial (Sallum Jr.: 1996: 24). Esta estratégia dependia do controle sobre os governos estaduais, dada a sua centralidade no recrutamento da classe política brasileira. Portanto, mais uma vez um governo militar precisava eleger governadores de sua confiança, não mais para substituir a elite tradicional por técnicos atrelados ao Governo Federal, mas para dentre os políticos estaduais escolher os mais afinados com o Planalto.

Geisel teve desde logo dificuldades para realizar seus planos nos estados porque as elites locais estavam, como dito anteriormente, bastante descontentes com os então "governadores-técnicos" e com as consequências dessa estratégia adotada por Médici. Em resumo, a ARENA já começaria desunida para as próximas eleições se não houvesse um realinhamento entre as forças do partido que agradasse à elite política estadual. Geisel tentou de algum modo fazer isso, buscando reincorporá-las no processo de escolha dos candidatos ao Senado e às governorias. Para isso foi indicado Petrônio Portella, senador e presidente da ARENA, como enviado oficial do governo aos estados, a fim de discutir e de decidir quais seriam os candidatos do partido, originando a chamada "Missão Portella".

Um fiasco político, assim poderíamos definir o resultado da "Missão Portella". Nas eleições de 1974, a ARENA teve sua primeira grande derrota eleitoral, representada pelo crescimento dos votos do MDB para o Senado — de 28,6% em 1970 para 50% em 1974 —, para a Câmara Federal — de 21,3% para 31,7% — e para as Assembléias Legislativas — de 22% para 38,8% (Fleischer, 1994: 169). Para essa derrota, a explicação básica encontrada na literatura mostra que a perda do dinamismo econômico aumentou a insatisfação da população com o regime, sentimento este que foi mais facilmente canalizado contra o governo em razão da própria estrutura bipartidária, a qual facilitava um confronto e um voto plebiscitários (Lamounier, 1988). Essa explicação é correta, mas insuficiente pois não analisa as razões do fracasso da ARENA em cada estado. Neste ponto, o principal problema foi o distanciamento entre os aliados do Poder Central e os demais políticos arenistas, que na verdade constituíam a maioria do partido. Ou seja, os conflitos entre a ARENA I e a ARENA II permaneceram.

O fracasso da estratégia de Geisel ocorreu porque a "Missão Portella" continuou afastando a classe política estadual da definição dos nomes dos candidatos aos cargos majoritários. Isto porque não houve de fato uma negociação entre o Poder Central e as elites estaduais: Portella impôs os nomes indicados pelo Governo Federal. Essas escolhas, além disso, respondiam mais ao critério da confiança do governo com relação ao candidato do que à representatividade do indicado junto às bases estaduais do partido. Ao fugir deste último critério, Geisel escolheu ex-udenistas para os três mais importantes estados conquistados pelo governo — Paulo Egídio em São Paulo, Aureliano Chaves em Minas e Sinval Guazelli no Rio Grande do Sul — quando na verdade a UDN nunca foi forte nestes estados no pré-64 e nem era majoritária como grupo dentro da ARENA local.

Em São Paulo fica bem claro o fracasso que representou a "Missão Portella" junto à ARENA local. A elite paulista — tanto a política como a empresarial — tinha como candidato o ex-ministro Delfim Netto, que foi preterido em favor de Paulo Egídio, nome aceito à revelia pela maioria dos arenistas. No Senado o problema foi ainda maior, já que havia dois candidatos fortes dentro do partido (Paulo Maluf e Ademar de Barros) e ambos foram preteridos para que Carvalho Pinto, nome sem nenhuma expressão no partido, saísse candidato. Neste último caso, o descontentamento gerado pela escolha fez com que importante parcela de arenistas

<sup>8</sup> Esta matéria da revista *Veja* relata vários casos em que a elite estadual da ARENA ficou muito descontente com a "Missão Portella", resultando, em alguns episódios, numa política de "corpo mole" no momento da campanha do candidato oficial, e em outros até em apoios aos candidatos opositoristas.

atuasse na campanha do candidato do MDB ao Senado, Orestes Quércia (Martins, 1975). Resumindo, em São Paulo repetiu-se o diagnóstico corrente entre as elites estaduais governistas de que a "Missão Portela" foi uma mera fachada para continuar a intromissão da cúpula militar na política estadual (cf. Veja, 7/5/1975: 19)<sup>8</sup>.

A essa derrotas o governo reagiu, entre outras medidas, tentando reequilibrar o poder dentro da Federação, uma vez que foi nos estados mais ricos que a ARENA tinha ido mal nas eleições. Neste contexto, o regime militar adotou quatro medidas: 1) desconcentração regional dos investimentos por meio do II PND (Silva & Aguirre, 1992); 2) reforma eleitoral realizada pelo Pacote de Abril, promulgado em 1977, cujo principal impacto federativo se deu com o aumento da desproporção eleitoral na Câmara Federal em prol dos estados mais pobres, notadamente os do Norte, tradicionalmente mais "governistas"; 3) criação de "senadores biônicos", que comporiam 1/3 do total e seriam eleitos de forma indireta pelas Assembleias Legislativas, todas, com exceção da Guanabara, controladas pela ARENA; 4) criação de um novo estado, o Mato Grosso do Sul, em uma região até então pouco desenvolvida, e portanto elevando a bancada de deputados e senadores que em tese ficaria mais atrelada ao Executivo Federal.

Tais medidas deram um fôlego curto ao regime, pois nas eleições de 1978 e 1982 o Governo Central foi perdendo o controle dos políticos estaduais. Na primeira destas eleições, a ARENA continuou ainda com o domínio de praticamente todos os governos estaduais, mas cada vez mais os arenistas eleitos tinham suas vitórias vinculadas mais às organizações políticas estaduais do que ao Poder Central. Como os militares precisavam cada vez mais das elites estaduais devido às crises política e econômica, os grupos arenistas vencedores nos estados ganhavam cada vez mais poder de barganha junto ao Governo Federal, obtendo crescente autonomia financeira, administrativa e mesmo política.

Já as eleições de 1982 representaram o fracasso final do regime militar em controlar as elites políticas estaduais, visto que os partidos de oposição conquistaram governos estaduais e a partir deles conseguiram constituir os caminhos para derrubar o regime autoritário. As estratégias de nomear governadores de confiança do Poder Central — sejam "técnicos" ou não — e através disso constituir uma nova elite política e realizar os projetos de "modernização" elaborados de forma centralizada não lograram êxito. As razões para tal fracasso encontram-se na dificuldade de subordinar as elites estaduais, mesmo as arenistas, a uma lógica nacional e partidária e também no não rompimento das redes sociais estabelecidas entre as elites tradicionais e as máquinas públicas estaduais. A emergência do PMDB nos estados e daí para o plano nacional dependeu muito da habilidade em construir sua estrutura

política sob as bases estadualistas da política brasileira, reforçando ainda mais o poder dos governadores na transição, como veremos adiante.

## A ESTRUTURA DO PODER DOS GOVERNADORES

A ascensão do poder dos governadores no cenário político brasileiro, sobretudo a partir de 1982, foi alicerçada basicamente em três fatores<sup>9</sup>: 1) a carreira dos integrantes do Congresso Nacional é baseada, via de regra, no atendimento dos interesses de suas bases políticas estaduais; 2) o aumento do poder dos governadores no nível estadual; 3) o calendário eleitoral adotado no Brasil na transição, que acoplou de forma “casada” as eleições para o Congresso aos pleitos majoritários estaduais, e fez com a eleição presidencial existente (1989) fosse solteira, desvinculada assim do restante do sistema político.

Tomando como base a experiência internacional, historicamente a carreira dos políticos brasileiros não têm sido estruturada por partidos nacionais (Mainwaring, 1995), mas sim, por intermédio dos interesses estaduais organizados prioritariamente organizados pelas governorias, e secundariamente pelas prefeituras. Ao estruturar sua lógica de atuação sob bases subnacionais, a maior parte dos congressistas brasileiros, ao contrário do que ocorre no sistema político americano, constrói sua carreira *por fora e não por dentro* do Congresso Nacional (Samuels, 1997). Isto ocorre porque a classe política precisa responder primeiramente ao seu suporte local, de maneira que muitos preferem depois de vencerem eleições à Câmara Federal abandonar a legislatura para obter um cargo de secretário de estado ou mesmo concorrer a prefeito<sup>10</sup>. No quadriênio de 1991-94, por exemplo, 35% dos deputados concorreram para prefeito ou ocuparam outros cargos no Executivo, sobretudo no plano subnacional (Samuels, 1997).

Os congressistas brasileiros mantêm firmemente suas lealdades estaduais e preferem regularmente cargos não-congressuais porque muitos deles iniciaram ou cumpriram uma parte importantes de suas carreira nas

9 Deixamos de citar aqui o papéis importantes cumpridos pelas crises do regime militar e do modelo de intervenção estatal para criar condições estruturais à ascensão dos governadores. Não menosprezamos de modo algum estes fatores, mas resolvemos priorizar no texto os fatores mais específicos ligados ao crescimento do poder dos governadores na transição.

<sup>10</sup> Desde 1988, aproximadamente 25% dos deputados federais têm concorrido às eleições para os governos municipais (Samuels, 1997).

<sup>11</sup> Entrevista com Marcelo Linhares, deputado federal no período de 1971 a 1986 (ARENA/PDS-CE), Fortaleza, 7/02/1997.

<sup>12</sup> Entrevista com José Pinotti, deputado federal no período de 1995 a 1998 (PMDB-SP), São Paulo, 10/01/1997.

máquinas públicas estaduais, e calculam que tais postos dão maior poder ou retorno eleitoral do que a performance no Congresso Nacional. Como nos disse um deputado que foi secretário estadual de Planejamento:

“Quando você está no Executivo estadual, os efeitos de suas ações políticas podem ser melhor mensurados. Já no Legislativo, isto é muito mais difícil”<sup>11</sup>.

Outro deputado que foi secretário estadual de Saúde também nos disse que “o retorno político de um cargo no Executivo é muito alto, ao passo que no Legislativo o retorno é muito pequeno”<sup>12</sup>.

O fato é que os congressistas, na maior parte dos casos, utilizam-se de seus cargos como trampolins para outros postos executivos, indo especialmente para os governos subnacionais. Na legislatura de 1991-94, 11% dos deputados deixaram seus cargos pelo menos por uma parte seus mandatos para ocupar uma posição nos Executivos estaduais (Samuels, 1997). Essa motivação estadualista norteadora da carreira dos políticos brasileiros torna os partidos estruturas “federalizadas” com baixíssimo grau de articulação nacional, fragmentando assim a ação parlamentar e dificultando a construção de maiorias parlamentares estáveis (Mainwaring & Samuels, 1997). Ressalte-se que essas estruturas “federalizadas” são controladas por lideranças estaduais — os chamados “caciques regionais” — que, direta ou indiretamente, controlam as máquinas públicas estaduais

A ascensão dos governadores foi potencializada também pelo aumento do poder dos Executivos estaduais frente à classe política. Ao longo da transição, os governadores conquistaram uma gama enorme de recursos, o que tornou as máquinas públicas estaduais peças fundamentais na estruturação das disputas — e manutenção — dos cargos com base eleitoral no “distrito” estadual. Como consequência disso, os governadores ganharam mais voz no Congresso Nacional, articulando parte considerável do comportamento das bancadas estaduais, especialmente durante a transição (Abrucio, 1994).

O controle das bancadas estaduais por parte dos governadores é ainda favorecido pela fraqueza dos partidos em organizar as carreiras parlamentares, uma vez que o fundamental para a reeleição da maior parcela dos congressistas — ou “avanço” na carreira — é obter recursos para as bases eleitorais. Ora, ao contrário do caso americano, no qual os deputados conseguem utilizar seus cargos para trazer recursos para as suas clientelas,

<sup>13</sup> Entrevista com Virgílio Guimarães, deputado no período de 1987 a 1990 (PT-MG), Belo Horizonte, 27/12/1996.

no Brasil os congressistas dependem do poder e da “logística” dos governos estaduais para levar adiante o atendimento das demandas de seu eleitorado. Tal qual afirmou um ex-deputado:

“Os Executivos estaduais têm a capacidade de empreender os grandes projetos públicos, capacidade que o Legislativo nacional não tem. Os governos estaduais iniciam projetos para beneficiar seus aliados, e assim obtêm suporte político. Dessa forma, normalmente os Executivos estaduais controlam a maioria da bancada estadual no Congresso”<sup>13</sup>.

Outra importante recurso nas mãos dos governos estaduais é o da nomeação dos cargos públicos. O “poder da caneta” é fundamental no sistema político brasileiro, em particular nos níveis subnacionais. Após 1982, os governadores recém-eleitos acrescentaram mais de 500 mil novos servidores às folhas de pagamento dos estados (Graham, 1990: 79). Depois da Constituição de 1988, os governadores ampliaram ainda mais o uso dos cargos como moeda de barganha política. Não por acaso praticamente todos os estados hoje gastam mais de 60% da receita líquida com pessoal, e muitos deles têm quase todo o Orçamento amarrado à folha de pessoal. A politização da Administração Pública estadual pode ser percebida citando-se um “singelo” exemplo divulgado pela imprensa: no Estado do Mato Grosso, de pequeno para médio porte, tinha 16 mil cargos de confiança a disposição do governador, número muito próximo ao que tem o presidente Fernando Henrique Cardoso para a Administração Direta do Governo Federal. Por fim, tocando num outro ponto não ressaltado pela literatura, os governadores também possuem grande influência na nomeação dos cargos de segundo e terceiro escalões do Governo Federal, aumentando assim os postos a serem distribuídos para a classe política estadual.

Pelo ângulo do sistema eleitoral, no caso brasileiro a eleição proporcional com lista aberta e a grande magnitude dos distritos aumentam a vulnerabilidade dos deputados em relação aos governadores. Isto porque o atual sistema eleitoral acirra a competição entre os candidatos do próprio partido e estar vinculado a uma estrutura poderosa como são as máquinas públicas estaduais eleva as chances de vitória eleitoral. Além disso, os governadores têm atuado de forma a redesenhar os “distritos eleitorais”, já que os deputados fazem suas campanhas em um contexto de “indefinição espacial”, uma vez que eles precisam conquistar votos mais fiéis em áreas mais concentradas além de procurar parte dos votos em outras regiões dos estados. Ora, esta indefinição espacial per-

mite aos governos estaduais não só redesenharem os “distritos eleitorais” como criar novos candidatos através de seus secretários estaduais, como fez recentemente Antonio Carlos Magalhães na Bahia, construindo um grupo de aliados no Congresso e no Executivo estadual a partir dos ocupantes de cargos nas secretarias ou importantes órgãos em seus mandatos de governador.

Durante a transição, os governos estaduais utilizaram-se tanto dos recursos obtidos com a descentralização tributária como dos Bancos estaduais, cujos déficits eram sustentados pelo Banco Central, para financiar as bases políticas municipais, fundamentais no suporte aos deputados estaduais e federais. É importante ressaltar que apesar dos municípios terem com a Constituição de 1988 aumentado sua participação no bolo tributário nacional, a maioria dos municípios ainda depende dos outros níveis de governo para realizar suas políticas públicas ou obras, sobretudo quando estas últimas são inter-municipais e precisam de mais aporte de recursos e de uma coordenação intergovernamental, atividades estas que geralmente são realizadas pelos governos estaduais. O controle dos governadores sobre as bases locais beneficiou-se, ainda, do gigantesco aumento do número dos municípios ocorrido de 1988 até 1995 — incremento de 23% (Abrucio & Couto, 1996) —, o que resultou em fragmentação de recursos e, por conseguinte, necessidade de auxílio financeiro do governo estadual.

No caso dos Bancos estaduais, a politização levou a resultados catastróficos, assumidos, pelo menos até agora, por completo pela União. Basta lembrar que durante a transição os governadores usaram irresponsavelmente os recursos dos Bancos estaduais, criando um débito destes bancos junto ao Governo Federal de aproximadamente US\$ 100 bilhões (Gazeta Mercantil, 19/01/1996: A-8).

Finalmente, o poder dos governadores torna-se ainda maior na medida em que vigora um sistema ultra-presidencial nos estados brasileiros. Isto é, não há um controle institucional do Executivo estadual — *checks and balances*, segundo o padrão presidencialista americano — pois tanto o Legislativo como os órgãos de controle (Ministério Público e Tribunal de Contas) têm sido em quase todos os casos dominados ampla-

<sup>14</sup> Nos quinze estados estudados durante o período de 1991 a 1994, nenhum governador tinha no início do mandato a maioria nas Assembleias Legislativas; com o decorrer do período, quatorze destes governadores conseguiram construir maiorias estáveis no Legislativo, de modo a aprovar praticamente todos os projetos enviados pelo Executivo (Abrucio, 1994: 196).

<sup>15</sup> Na pesquisa citada, realizada pelo Cedec/Data-Folha, apenas 8,5% dos entrevistados se interessavam mais pela política de seu estado do que pela das outras esferas federativas, ao passo que 37,7% interessavam-se mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal (idem, 1992: 142).

mente pelos governadores, como foi demonstrado em estudo realizado abrangendo o período 1991-94 (Abrucio, 1994)<sup>14</sup>. Além disso, o controle da sociedade sobre os governos estaduais é igualmente pequeno, resultado primeiro das poucas competências materiais e legislativas privativas dos estados, o que torna pouco visível a atuação desse nível de governo, e em segundo lugar pois o principal tributo cobrado pelos governos estaduais — o ICMS — é indireto, com um impacto bem menor na população em termos de visibilidade do que o IPTU ou mesmo o Imposto de Renda. Esta pouca visibilidade do governo estadual para a população pode ser constatado em pesquisas de opinião, as quais perguntam qual o nível de governo mais importante para a população e têm como resposta que os governos municipais e federal são percebidos como muito mais relevantes (Balbachevsky, 1992)<sup>15</sup>.

O último fator que proporcionou a ascensão dos governadores foi o ciclo eleitoral vigente na transição brasileira. Os estudos eleitorais comparados notam que que o ciclos eleitorais nacionais e subnacionais desempenham um papel importante na definição do número e das características dos partidos políticos em sistemas presidenciais. Shugart (1995) demonstrou que eleições concomitantes do Congresso Nacional e da Presidência da República tendem a reduzir o número de partidos relevantes, ao passo que eleições não concomitantes tendem a aumentar esse mesmo número.

No caso brasileiro, no que tange à vinculação entre os plano nacional e estadual, houve em primeiro lugar duas eleições não concomitantes, em 1982 e em 1986, em que estavam em disputa apenas cargos cujos “distritos” eram estaduais (governadores, senadores e deputados estaduais e federais), e somente depois uma eleição nacional presidencial mas “solteira”, em 1989.

Esse cenário afetou mais do que o número de partidos relevantes; afetou também o tipo de sistema partidário e, acima de tudo, deu um grande poderio aos governadores junto às bancadas no Congresso, uma vez que elas eram eleitas em um pleito cujo principal foco era a disputa pelo governo estadual, bem como fortaleceu os chefes dos Executivos estaduais frente ao presidente, pois este último, seja Figueiredo ou Sarney, não tinha sido eleito diretamente, tendo assim menor legitimidade política do que os governadores.

Na transição, as eleições “casadas” de governador e dos congressistas constituíram um tipo de sistema partidário em que os nexos estaduais de campanha são mais importantes do que as diretrizes partidárias nacionais. A primeira eleição presidencial, em 1989, aumentou ainda mais a dissociação entre os planos partidários locais e nacional, pois a disputa “solteira” para a Presidência pouco tinha a ver com a lógica do restante do

sistema político. É interessante notar que Fernando Collor de Mello governou em seu primeiro ano de mandato com um Congresso Nacional cuja base eleitoral tinha sido a campanha eleitoral de 1986; depois, Collor governou, a partir de 1991, com um Legislativo cuja composição havia sido estruturada pela campanha a governador em 1990. Este é um dos motivos para as dificuldades encontradas por Collor em sua relação com os parlamentares, como também explica porque o então presidente, sempre que seu governo estava em crise, fazia como Sarney e chamava os governadores para reuniões em Brasília.

A seguir, descremos dois casos em que os governadores tiveram um papel fundamental para construir os caminhos da transição democrática no Brasil.

## **A DERRUBADA DO REGIME MILITAR**

Brevemente, descreveremos adiante dois episódios fundamentais para o fim do regime militar: um foi a vitória dos governadores oposicionistas em 1982 e a campanha das “Diretas Já”, fatos a nosso ver extremamente ligados; e o outro foi a vitória de Tancredo Neves, ex-governador de Minas Gerais, no Colégio Eleitoral, sendo o primeiro civil a tornar-se presidente após mais de vinte anos.

Em 1982, a oposição venceu em 10 dos 22 estados, incluindo os três mais importantes da Federação: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. As oposições, basicamente o PMDB e o PDT, começaram a controlar poderosas máquinas administrativas, as quais, como temos mostrado, têm uma grande influência sobre as carreiras políticas. Ademais, as oposições começaram a governar estados que representavam 56% da população brasileira, 75% do PIB e aproximadamente 75% do principal imposto estadual, o então ICM (Ferreira Filho, 1983: 181-182).

Com o poder adquirido, os governadores oposicionistas foram os principais comandantes do maior movimento de protesto contra o regime militar: a campanha das “Diretas Já”, a qual lutava pela aprovação de uma emenda constitucional que restituiria eleições diretas para presidente em 1985. Embora a literatura sobre esse movimento ressalte — com razão — o papel da sociedade civil, o fato é que sem o controle dos governos estaduais seria muito difícil a realização dessa campanha, uma vez que os governadores forneceram o aporte institucional necessário em termos de legitimidade, inclusive do controle das Polícias Militares, garantindo que não haveria repressão àquelas manifestações — o que, depois de quase vinte anos de autoritarismo, não era pouco (Abrucio, 1994: 117; Sallum

Júnior, 1996: 102). Ademais, o papel de liderança dos governadores oposicionistas foi tão importante que sete dos doze governadores do PDS chegaram a manifestar-se publicamente pelas eleições diretas.

No entanto, apesar da grande mobilização popular, a emenda que restituía as eleições diretas para presidente não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Imediatamente após tal derrota, os governadores oposicionistas articularam a candidatura de um par para a eleição indireta. Escolheram o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, conhecido pela grande habilidade política. Tancredo, aliás, tinha duas importantes vantagens sobre o principal político da oposição, Ulysses Guimarães, o “senhor Diretas”. Primeiro, Tancredo tinha a estrutura de uma importante governadoria, muito mais importante do que ter o comando partidário, até porque este é definido de acordo com o embate e as alianças entre os líderes regionais. Segundo, Tancredo era um interlocutor institucional do Governo Federal, o que era um fator fundamental num tipo de “transição transada”. Como governador de estado, Tancredo tinha que criar um “pacto de coexistência” com o Poder central, e vice-versa, uma vez que a União realiza prioritariamente suas políticas no campo dos estados. Ulysses, ao contrário, tinha sua força política derivada de ser o líder da oposição, e por isso precisava criticar constantemente o regime, tornando assim mais difícil que ele se constituísse em opção em uma “transição transada”. Em suma, enquanto Tancredo tinha até canais institucionais para se relacionar com o governo, Ulysses tinha um fosso o separando do Poder Central e de sua elite governante (Abrucio, 1994: 109).

O cargo de governador também proporcionou a Tancredo ser um *primus inter pares* em relação aos outros governadores do PDS, os quais possuíam um peso importante no Colégio Eleitoral, pois os estados teriam delegados escolhidos pelas Assembléias Legislativas e os chefes dos Executivos estaduais controlavam estes Legislativos. Detalhe: a Emenda Constitucional 22 fez com que todos os estados tivessem, indiscriminadamente, 6 delegados no Colégio Eleitoral, favorecendo assim os estados controlados pelo partido do governo. De modo que seria fundamental para a oposição ter um candidato que conseguisse articular os governadores situacionistas, mesmo porque estes também tinham um grande poder sobre os deputados federais de seus estados, que já pensavam nas próximas campanhas e no importante suporte que os governadores ofereceriam a elas.

Tancredo teve ainda o “auxílio” do candidato do partido do governo, Paulo Maluf, que tentou conquistar os votos dos delegados passando por cima dos governadores, desrespeitando uma lei de ferro das elites regionais brasileiras: invadir território alheio sem negociar com os líderes

locais. Maluf, por exemplo, distribuiu ambulâncias para municípios pobres no interior da Bahia, desagradando fortemente o maior líder da região, Antônio Carlos Magalhães, que se aliou à oposição e trouxe consigo vários delegados pedessistas do Colégio Eleitoral.

Por fim, a articulação vitoriosa de Tancredo Neves foi realizada junto aos líderes regionais do PDS, que já tinham passado ou estavam nas governorias naquele momento. Este episódio demonstra que a transição não foi resultado apenas da aliança entre moderados do regime e da oposição, como a literatura dominante tem enfatizado; a transição, em grande medida, resultou de um pacto entre governadores e líderes regionais com o Poder Central, o que mostra o poderio adquirido pelos atores subnacionais durante este período.

Com a morte de Tancredo, assumiu o vice-presidente José Sarney. Dada a sua frágil base de legitimidade e a fraqueza do sistema partidário, Sarney por muitas vezes precisou da ajuda dos governadores para aprovar determinadas medidas no Congresso, como o mandato de cinco anos. Mas o grande poder dos governadores foi manifestado na discussão tributária da Constituinte, tal qual veremos a seguir.

## DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

A descentralização fiscal proporciona um dos exemplos mais claros da influência dos governos estaduais na política nacional. No final da década de 60, os militares promoveram uma forte centralização tributária e reduziram os recursos distribuídos aos governos subnacionais, além de criarem fortes controles políticos sobre o gasto, vinculando a liberação de recursos a programas específicos e requerendo que os estados e municípios apresentassem planos detalhados de gasto antes que os fundos fossem distendidos.

O rápido crescimento econômico de 1967 a 1974 emudeceu a crítica à centralização fiscal (Oliveira, 1995a: 12). Entretanto, com a dramática mudança na situação em 1974, os políticos mais organicamente ligados às bases estaduais e municipais, aliados aos governos estaduais,

<sup>16</sup> A Emenda Constitucional nº 5 de 1975 fixou as taxas do FPDM em 7% e proporcionou 1% de aumento para cada estados e municípios nos três anos posteriores. A Emenda Constitucional nº 17 de 1980 aumentou as taxas do Fundos do estados e municípios 11% e proporcionou um incrementou de 2% durante dos três anos seguintes. Em 1975 o Governo Central assumiu a responsabilidade pelo subsídio das exportações de manufaturas, o qual era até então responsabilidade dos estados; em 1979, a Resolução 129 elevou as taxas da principal fonte de receita dos estados, o Imposto sobre o Comércio de Mercadorias (ICM) (Oliveira, 1995a; 1995b).

começaram a fazer *lobby* por mais recursos (Afonso, 1994: 354). Já em 1975 esta estratégia começou a dar resultados, pois os militares tentaram fortalecer os seus aliados nos estados através da alocação de recursos adicionais aos estes governos. As mudanças no FPEM foram as seguintes: enquanto em 1969 apenas 6% das receitas provenientes do IR e do IPI eram distribuídas aos estados e 6% às municipalidades (Mahar, 1971: 76), mudanças ocorridas entre 1975 e 1982 aumentaram, tanto para estados como para municípios, esses percentuais a 13% em 1982. Além disso, em 1979 os militares eliminaram as vinculações dos desembolsos aos estados, dando aos governadores uma autonomia política adicional (Oliveira, 1995b: 62; Mahar & Dillinger: 12)<sup>16</sup>.

Em 1982 os governadores e prefeitos recém-eleitos demandaram uma receita adicional com vistas a permitir o cumprimento de suas promessas de campanha, e pressionaram tanto o presidente militar como o Congresso por mudanças na distribuição de recursos. Apesar da forte oposição do presidente e de sua equipe econômica, um dos primeiros passos do Congresso rumo à retomada de sua autonomia política durante a transição foi ajustar as relações intergovernamentais a um novo padrão, distante do centralismo que caracterizou o regime autoritário: em resposta à pressão dos governadores (e dos prefeitos), o Congresso aprovou a Emenda Passos Porto em dezembro de 1983, elevando a taxa do FPE para 14% e a taxa do FPM para 16%. Significativamente, o autor da emenda, Senador Passos Porto (RS), pertencia ao PDS, partido do governo, e não aos partidos de oposição. Assim, a emenda Passos Porto não era um sinal de vitória dos 10 governadores oposicionistas eleitos em 1982, mas de *todos* os governadores (e de todos os prefeitos). Todos os governadores argumentavam que a falta de recursos os impedia de governar, pressionando assim os deputados a revisar o sistema de distribuição de receitas (Oliveira, 28-9; Affonso, 1994: 327-8)<sup>17</sup>.

Após a Emenda Passos Porto, governadores e prefeitos continuaram a pressionar por ganhos adicionais. O Congresso respondeu aprovando a Emenda Afrton Sandoval, em 1985, descentralizando ainda mais a receita para estados e municípios.

O Congresso Constituinte, realizado entre 1987 e 1988, completou o processo de descentralização iniciado em 1975. O Congresso, uma vez mais, respondeu à pressão de governadores e prefeitos, aumentando a

<sup>17</sup> O Ministro do Planejamento à época, Antônio Delfim Netto, confirmou a origem da Emenda Passos Porto afirmando "Houve uma enorme pressão logo após 1982... o governo não poderia mais resistir à pressão dos governadores. Era uma questão de poder. O regime autoritário havia terminado em 1982". Entrevista com Antônio Delfim Netto, São Paulo, 18 de novembro de 1996.

receita distribuída a estados e municípios até o ponto em que elas se encontram hoje, 21,5% do IR e do IPI são destinadas aos Estados e 22,5% delas são destinadas aos municípios, quase quatro vezes a mais do que a parcela vigente no ápice do regime militar (Leme, 1992).

Embora os analistas tenham notado a grande descentralização fiscal para os municípios durante o Congresso Constituinte (cf. Nogueira, 1995) e subestimado a descentralização fiscal para os estados em decorrência da atual crise das dívidas estaduais, os governos estaduais mais endividados são exatamente aqueles que ganharam *menos* transferências de recursos ao longo dos anos, ou seja, os estados das regiões mais ricas do Sul e do Sudeste. Em comparação, tanto os governos estaduais como os municipais dos estados mais pobres e menos populosos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ganharam um montante considerável de recursos após a Constituição de 1988.

Estes estados são super-representados na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, dispunham de uma maioria absoluta de votos no plenário da Constituinte. Os representantes estaduais dessas regiões, lançando mão de critérios puramente políticos, uniram e moldaram o FPE em seu benefício, não apenas descentralizando recursos, mas distribuindo proporcionalmente mais para os governos estaduais de suas regiões<sup>18</sup>. Embora estas três regiões tenham apenas 42% da população do País, elas recebem 85% dos recursos do FPE; apenas 15% vão para os estados do Sul e do Sudeste, ao passo que 24% iam para essas regiões antes de 1989 (IESP, 1992).

A descentralização fiscal traduziu-se em ganhos reais para os governos estaduais. Em termos de percentagem do PIB, em 1970 a União transferiu aos estados 1,24% do PIB. Em 1991, transferiu 1,91% do PIB, um ganho de 54% (Affonso, 1994: 378). Os estados (e municípios) ganharam às custas da despesas do Governo Federal, reduzindo a capacidade do Executivo Federal de manipular o Orçamento com propósitos políticos: enquanto as transferências aprovadas pelo Congresso cresceram 75% desde 1978, a receita “não programada” no Orçamento Federal foi cortada em cerca de 50% durante o mesmo período (Nogueira, 1995: 28).

Em suma, apesar da descentralização fiscal ter de fato ajudado os municípios das regiões mais pobres, quase todas elas permanecem miseráveis. Por outro lado, a descentralização fiscal tem reforçado o poder das elites estaduais nas regiões menos desenvolvidas do país mais do que

<sup>18</sup> Entrevista com Clóvis Panzarini, Diretor de Receita do Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de novembro de 1996. Panzarini trabalhou como consultor técnico de São Paulo para assuntos fiscais durante o Congresso Constituinte.

o tem feito nas áreas desenvolvidas. Através da descentralização e conseqüente perda de capacidade do presidente de manipular o orçamento com fins políticos, o Congresso brasileiro restabeleceu algum equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo. Ao fazê-lo, entretanto, os congressistas reforçaram o poder dos governos estaduais e municipais. Em particular, nas regiões mais pobres e mais conservadoras do país, os governadores de estado aumentaram seu poder consideravelmente nos últimos 20 anos.

Os governadores de estado e os deputados federais interessados em progredir nas suas carreiras lideraram a luta pela descentralização fiscal. Embora neste processo muitos tenham associado democratização com descentralização, a primeira pode ser uma condição necessária para a segunda, mas ela não pode explicar a forma específica que a descentralização fiscal de um país irá assumir. No Brasil, o peso dos interesses de cunho estadual se mostrou decisivo, e esses interesses continuam por vezes a solapar os esforços do governo central em reduzir o déficit orçamentário e avançar no processo de reforma fiscal (cf. Bonfim & Shah, 1991; Nogueira, 1995; Affonso, 1994; Dain, 1995; Lagemann, 1995).

## CONCLUSÃO

O aumento do poder dos governadores é um dos fatos mais importantes da transição democrática brasileira. Podemos elencar diversas implicações deste desenvolvimento que atingem a questão da “reforma do Estado”.

Os estudiosos agora reconhecem que os períodos de autoritarismo e de crescimento do Governo Central mascaravam um fenômeno fundamental da política brasileira: embora o seu sistema político seja formalmente majoritário, o Brasil tem instituições formais e informais fortemente consociativas (Lamounier, 1996; Couto, 1997). Os analistas já notaram que as instituições partidárias e eleitorais no Brasil favorecem a fragmentação, forçando os presidentes a buscar amplas coalizões congressuais (Abranches, 1988; Mainwaring, 1995). O federalismo também desempenha um papel consociativo no Brasil, embora numa maneira ligeiramente diversa daquela originalmente formulada por Lijphart (1977): no Brasil, a elite política concentra suas energias eleitorais e de carreira no nível estadual e, comparando com outras experiências federativas, os governadores possuem um extraordinário poder para manipular a política dentro das fronteiras de seus estados. Como reconheceram diversos estudiosos, a reforma do Estado, uma vez ultrapassados os seus estágios iniciais, depende muito da habilidade que tenham os reformadores do Poder central para

construir coalizões políticas estáveis (Haggard, 1996). Apesar de no primeiro período presidencial de Fernando Henrique Cardoso ter aumentado o poder da União frente aos estados, ainda permanecem determinadas resistências e uma forte influência dos governadores no que tange a uma série de reformas do aparelho estatal. Vejamos três exemplos.

Primeiro, em termos de descentralização de receita e de responsabilidades, quando a receita dos estados e dos municípios foi descentralizada durante a Constituinte de 1988, os membros da equipe econômica presidencial propunham o que era chamado por eles de “Operação Desmonte”, através da qual a União iria também descentralizar a responsabilidade sobre as políticas em diversas áreas. Os governos subnacionais e os seus representantes no Congresso não se comprometeram com essa proposta, assim como não propuseram nada em seu lugar. Hoje em dia, a descentralização de políticas públicas avançou muito, mais por necessidade do que por planejamento, mas sem uma coordenação e uma definição clara das responsabilidades, sobretudo do nível estadual. No entanto, mesmo com a descentralização de recursos, a maior parte das unidades federativas tem dificuldades para realizar adequadamente as políticas públicas, e portanto é necessário um novo pacto federativo, em termos de receitas e responsabilidades, que dê conta deste problema.

Segundo, no que diz respeito à transferência dos custos das dívidas estaduais acumuladas durante o período de transição, o Governo Federal foi forçado a assumir esses custos e se viu impotente para impor limites aos gastos dos estados e ao aumento de seu endividamento. O Governo Central terá de alocar ao menos US\$ 40 bilhões adicionais em decorrência da assunção das dívidas dos bancos estaduais e, apesar de anos de negociações, a União tem enfrentado negociações com alto custo político e financeiro, isto quando consegue enquadrar os estados. Em outros casos, a situação ainda é pior, pois a União não conseguiu reduzir significativamente a autonomia política desses governos estaduais e de seus bancos. O futuro desta situação permanece obscuro. Os governadores e suas bancadas congressuais reivindicam que o Poder Central assumira estes débitos, o que reduz a capacidade do Executivo Federal de investir nos prementes programas de bem-estar social e infraestrutura.

Finalmente, os governadores de estado não manifestaram um forte apoio à atual reforma administrativa do governo, muito embora eles teoricamente fossem os seus maiores beneficiários, pois os gastos com pessoal dos estados são tão elevados hoje que aos governadores faltam recursos para investimento. Os governadores não desejam reduzir o número de funcionários estaduais, pois isto lhes custaria votos.

Todos estes problemas têm as mesmas raízes. Os governadores resistem a perder o que ganharam durante a transição e o presidente, apesar de seus enormes poderes do ponto de vista formal, não tem tido condições de impor sua vontade como um “poder moderador” nas disputas intergovernamentais. Ao invés disso, os estados continuam a travar disputas entre si, obstaculizando as propostas de reformas, por diversas razões. Primeiro, diversamente do que ocorria na República Velha, o federalismo brasileiro é bem mais “horizontal”. Hoje, devido à representação desproporcional e a algum desenvolvimento econômico, as regiões mais pobres do Brasil possuem um peso político significativo no Congresso. Em decorrência disto, nenhum grupo pequeno de estados pode dominar a federação como um todo, implementando uma política “nacional”. Ainda mais importante, o que impede a cooperação interestadual é a independência das elites políticas estaduais. Os políticos de um estado vêm suas carreiras como politicamente e eleitoralmente independentes daquelas dos políticos de outros estados. E não poderia ser diferente: dados os seus laços tradicionais, a ausência de partidos nacionais fortes e/ou de fortes legendas partidárias e a inexistência de uma forte vinculação eleitoral ao presidente, as elites de base eleitoral estadual não vêm razão para sacrificar os seus próprios ganhos em nome de um potencial ganho da nação como um todo.

Durante a transição para a democracia, os atores subnacionais e os interesses que eles representam reemergiram como importantes sujeitos na política brasileira. A literatura sobre a transição brasileira e sobre os atuais esforços na “Reforma do Estado” tem centrado seu foco tipicamente no papel do sistema partidário ou dos grupos de interesse, sejam os empresariais, os da burocracia ou os da sociedade civil. Isto vale não apenas para o Brasil, mas também para os estudos em perspectiva comparada. Nós mostramos como o processo de transição colocou a questão federativa na ordem do dia, atuando inclusive na Reforma do Estado. Dada a relativa ausência de estudos neste sentido, o propósito de nosso artigo é que, na perspectiva comparada, os pesquisadores dêem maior atenção ao papel dos atores subnacionais, particularmente — mas não exclusivamente — nos sistemas federais, para que se possa verificar se estes atores tiveram influência durante as transições democráticas e se continuam a tê-la durante os atuais esforços de reforma.

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO** é professor de Ciência Política da PUC-SP e pesquisador do CEDEC.

**DAVID SAMUELS** é doutorando em Ciência Política da Universidade da Califórnia, San Diego - EUA, e pesquisador-visitante do CEDEC.

## BIBLIOGRAFIA

- Abranches, Sérgio. 1978. "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil." Tese de Doutorado não-publicada, Cornell University.
- . 1988. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro." *Dados: Revista de Ciências Sociais*. 31(1):
- Abrucio, Fernando. 1994. "Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário." Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo.
- . 1997. "Jogos Federativos: O Modelo Predatório Brasileiro." Unpublished manuscript. São Paulo: CEDEC.
- Abrucio, Fernando, and Cláudio Couto. 1996. "A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local." *São Paulo em Perspectiva* 10(3): 40-47.
- Afonso, José Roberto R. 1995. "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo." in Affonso & Silva, 1995b.
- Affonso, Rui. 1994. "A Crise da Federação no Brasil". *Ensaio FEE* 15(2): 321-337.
- Affonso, Rui, and Pedro Luiz Barros Silva (eds.). 1995a. *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- . 1995b. *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- . 1995c. *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- . 1996. *Empresas Estatais e Federação*. São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- Ames, Barry. 1995. "Electoral Strategy Under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science* (May).
- Azevedo, Luiz, and Adacir Reis. 1994. *Roteiro da Impunidade: Uma Radiografia dos Sistemas de Corrupção*. São Paulo: Editora Scritta.
- Balbachevsky, Elizabeth. 1992. "Identidade Partidária e Instituições Políticas no Brasil." *Revista Lua Nova* 26: 133-66.
- Barat, Josef. 1996. "O Setor de Transportes." in Affonso and Silva (eds.), 1996.
- Bonfim, Antúlio N., and Anwar Shah. 1991. "Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil." Working Paper 567. Washington: The World Bank.
- Camargo, Aspásia. 1993. "La federación sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática." in Carmagnani, Marcelo (ed.), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brazil/Argentina*. México City: Fondo de Cultura.
- Camargo, Aspásia, and Walder de Góes. 1984. *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- Cammack, Paul. 1982. "Clientelism and Military Government in Brazil." in Christopher Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Pinter.
- Campello de Souza, Maria do Carmo. 1988. "A Nova República Brasileira: Sob a Espada de Dâmocles." in Stepan (ed.) 1988.
- Couto, Cláudio G. 1997. "A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade." *Lua Nova*, 39: 33-52.
- Dain, Sulamis. 1995. "Federalismo e Reforma Tributária." in Affonso and Silva, eds., 1995b.
- Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: The University of California Press.
- Diniz, Eli. 1982. *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. 1983. "As eleições de novembro e o equilíbrio federativo." *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 57:
- Fleischer, David. 1994. "Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro." in Gláucio Soares and Maria Celina d'Araujo (eds.), *21 Anos de Regime Militar: Balanços e Perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

- Graham, Lawrence. 1990. *The State and Policy Outcomes in Latin America*. New York: Praeger.
- Guimarães, José Luiz. 1994. *Desigualdades Regionais na Educação: A Municipalização do Ensino em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP.
- Haggard, Stephan. 1996. "A Reforma do Estado na América Latina." in Carlos G. Langoni (ed.). *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 1996. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan, Eliza Willis, and Christopher Garman. 1996. "Decentralization in Latin America." Paper apresentado ao meeting da American Political Science Association de 1996.
- Hagopian, Frances. 1993. "After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America" *World Politics* 45/3: --. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: The University of Oklahoma Press.
- IESP. 1992. "As Finanças Públicas dos Estados Durante o Período 1980-1989." Projeto IESP/FUNDAP P0109: Estudo das Finanças de Estados e Municípios 1980-1989. São Paulo: IESP/FUNDAP (Unpublished).
- . 1993. "O Federalismo e os Interesses Regionais: O Caso da Região Sul." Relatório não Publicado. São Paulo: IESP.
- Jatene, Simão. 1993. "Os Interesses Regionais na Revisão Constitucional: Região Norte. Relatório não Publicado. São Paulo: IESP.
- Jones, Mark. N.d. "Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections." No Prelo, *The Journal of Politics*.
- Kinzo, Maria d'Alva. G. 1988. *Oposição e Autoritarismo: Gênese e Trajetória do MDB (1966-79)*. São Paulo: Editora Vértice.
- Lagemann, Eugênio, 1995. "O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão." in Affonso and Silva, eds., 1995b.
- Lamounier, Bolívar. 1988. "O 'Brasil autoritário' revistado: o impacto das eleições sobre a abertura." in Stepan, ed. (1988).
- . 1996. *A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21*. Pesquisas #5. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Lavareda, Antônio. 1992. *A Democracia nas Urnas: O Processo Partidário Eleitoral Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Rio Fundo.
- Leme, Heládio J. de Campos. 1992. "O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários." Unpublished M.A. Thesis, UNICAMP.
- Lemenhe, Maria Auxiliadora. 1995. *Família, Tradição e Poder: O(caso) dos Coronéis*. São Paulo: Annablume/Edições UFC.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracies: Majoritarian and Consensus Patterns of Government in 21 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lima, José Luiz. 1996. "Crise Financeira e Reforma Institucional do Setor Elétrico: Uma Abordagem Federativa." in Affonso and Silva, eds., 1996.
- Lima Jr., Olavo Brasil de. 1983. *Os Partidos Políticos Brasileiros: a Experiência Federal e Regional 1945/64*. Rio de Janeiro: Graal.
- Linz, Juan, and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Lobo, Thereza. 1995. "Distribuição de Encargos na Área Social." in Affonso and Silva, eds., 1995c.
- Lobo, Thereza, et al. 1993. "Decentralização - Cenário Brasileiro Pós-Constituição." Texto para Discussão 18. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas.
- Mahar, Dennis. 1971. "The Failures of Revenue Sharing in Brazil and Some Recent Developments." *Bulletin for International Financial Documentation* 25/3: 71-79.

- Mahar, Dennis, and William R. Dillinger. 1983. "Financing State and Local Government in Brazil." World Bank Staff Working Papers #612. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mainwaring, Scott. 1995. "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy." in Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott, and David Samuels. 1997. "Bringing the States Back In: Federalism and Democracy in Contemporary Brazil." Paper prepared for the Conference on Democracy and Federalism, Oxford University.
- Martins, Carlos Estevam. 1975. "O Balanço da Campanha." in Fernando Henrique Cardoso and Bolívar Lamounier (eds.), *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRAP/Paz e Terra.
- Medeiros, Antônio Carlos. 1986. "Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982." London: Garland Publishing Co.
- Médici, André Cezar. 1995. "Políticas Sociais e Federalismo." in Affonso and Silva, eds., 1995c.
- Melhem, Celia Soibelmann. 1995. "Dinâmica Eleitoral e Organização Partidária da Oposição ao Governo: O Caso do MDB/PMDB Paulista de 1965 a 1988." Tese de Doutorado não publicada, Universidade de São Paulo.
- Moreira Alves, Maria Helena. 1989. *Estado e Oposição no Brasil (1964-84)*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Nicolau, Jairo. 1994. "Breves Comentários sobre as Eleições de 1994 e o Quadro Partidário." *Cadernos de Conjuntura IUPERJ* 50: 15-19.
- Nogueira, Júlio Cesar de A. 1995. "O Financiamento Público e Descentralização Fiscal no Brasil." Texto para Discussão No. 34. Rio de Janeiro: CEPP.
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Oliveira, Fabrício Augusto de. 1995a. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- . 1995b. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-84)*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Oliveira, Jane Souto de., and Salles, Yedda Botelho. 1993. "O Federalismo e os Interesses Regionais: O Caso do Rio de Janeiro." Unpublished Report. São Paulo: IESP.
- Peterson, Phyllis Jane. 1962. "Brazilian Political Parties: Formation, Organization, and Leadership, 1945-59." Unpublished PhD. thesis, the University of Michigan.
- Prado, Sérgio. 1996a. "Aspectos Federativos do Investimento Estatal." in Affonso and Silva, eds., 1996.
- . 1996b. "O Investimento no Setor Elétrico e a Questão Federativa." In Affonso and Silva, eds., 1996.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Rezende, Fernando. 1995. "O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais." in Affonso and Silva, eds., 1995c.
- Roarelli, Maria de Liz M. "Análise das Transferências Negociadas por Órgão e Esfera de Governo." São Paulo: FUNDAP/IESP (Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, v.7, Tomo 2).
- Sallum Jr., Brasília. 1996. *Labirintos: dos Gerais à Nova República*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Samuels, David. 1997a. "'Congressional Hot Seats' in Brazil, 1945-95." Unpublished manuscript, UCSD.
- . 1997b. "On the Absence of Congressional Careerism in Brazil, 1945-95." Unpublished manuscript, UCSD.
- . N.d. "Political Careers, Elections, and Policy-Making in Brazil." Doctoral Dissertation, Department of Political Science, UCSD (No Prelo).

- Santos, Luiz Alberto dos. 1996. "A Organização de Planos de Carreira no Serviço Público Federal - Evolução, Conceitos, Limites e Possibilidades." Unpublished master's thesis, UnB.
- Santos, Wanderley G. dos. 1971. "Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares." *Dados: Revista de Ciências Sociais* 8: 123-128.
- Sarles, Margaret J. 1982. "Maintaining Political Control Through Parties: The Brazilian Strategy." *Comparative Politics* 15: 41-71.
- Serra, José. 1994. *Orçamento no Brasil*. São Paulo: Atual Editora Ltd.
- Shugart, Matthew S. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89:327-43.
- Silva, Guilherme L. and Basília M.B. Aguirre. 1992. "Crise político-econômica: as raízes do impasse." *Estudos Avançados* 14: 79-94.
- Stepan, Alfred. 1975. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Editora Artenova.
- . (ed.). 1988. *Democratizando O Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- . 1988a. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1997. "Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism." Paper prepared for the Conference on Democracy and Federalism, Oxford University.
- Veras, Beni (ed.). 1993. *Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro: O Desenvolvimento Desigual da Economia no Espaço Brasileiro*. Brasília: Senado Federal.
- World Bank. 1990. "The Dilemma of Brazil's State Banking System: An Analysis and Suggestions for Reform." Report Number 8427-BR. Washington: The World Bank.

## **A NOVA POLÍTICA DOS GOVERNADORES**

*FERNANDO LUIZ ABRUCIO  
DAVID SAMUELS*

Este artigo analisa o incremento do poder dos governadores e o ressurgimento dos interesses políticos estaduais como determinantes do comportamento dos congressistas durante a transição democrática. Para isso, os autores explicam como os governos militares fracassaram em reduzir a influência das redes políticas estaduais sobre a classe política e como os governadores reemergiram e tornaram-se atores fundamentais para derrubar o regime autoritário. Por fim, fornecem exemplos de como os interesses estaduais e os governadores tiveram papel-chave durante a transição e ainda continuam a tê-lo na política brasileira contemporânea.

## THE NEW POLITICS OF GOVERNORS

*This article analyzes the increase in the power of state governors and the resurgence of the state-based interests of the members of the National Congress during Brazil's transition to democracy. The 1964-85 military regime's failure to reduce the influence of state-based interests and the reemergence of the state governors as powerful political actors in Brazil are explained. Examples are provided of how state interests and state governors have influenced the transition process and continue to play key roles in contemporary Brazilian politics.*