



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

CRISTIAN JESUS DA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO FEDERALISMO NA DINÂMICA DO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO SENADO FEDERAL**

Brasília

2015

CRISTIAN JESUS DA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO FEDERALISMO NA DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO NO SENADO FEDERAL**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Professor Dr. Ricardo de João Braga

Brasília

2015

CRISTIAN JESUS DA SILVA

**A IMPORTÂNCIA DO FEDERALISMO NA DINÂMICA DO PRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO NO SENADO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, 22 de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo de João Braga

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

AGRADECIMENTOS

Ao meu país, por me dar a oportunidade e o privilégio de acompanhar um ambiente tão singular e interessante como é o Congresso Nacional.

Ao Senado Federal, por possibilitar e incentivar a busca pelo conhecimento através de um curso de grande qualidade.

Aos meus professores e colegas de sala, por tudo que aprendi dentro e fora de aula.

Ao meu orientador, Ricardo de João Braga, pela confiança e pelo dom de encurtar caminhos tão difíceis e complexos na construção de um trabalho científico.

À Lígia, à Vitória e ao Cauê, isso tudo não teria sentido sem a ajuda e compreensão de vocês.

RESUMO

O presente trabalho investiga a importância do federalismo na dinâmica do presidencialismo de coalizão no Senado brasileiro. Através da revisão bibliográfica e da realização de entrevistas com parlamentares, a pesquisa explora as possíveis conexões e influências do modelo federal com a criação e a gestão da coalizão presidencial no Senado. Inicialmente, busca revisitar os conceitos e as ideias principais da literatura sobre o presidencialismo de coalizão na arena legislativa e sobre o federalismo nas relações intergovernamentais, bem como sobre as conexões dessas duas variáveis com os sistemas partidário e eleitoral. Em seguida, são indicados os principais elementos teóricos que podem ajudar a estabelecer conexões entre federalismo e presidencialismo de coalizão no ambiente congressual. Esses elementos são objeto de questionamentos nas entrevistas com os parlamentares. Por fim, o resultado das entrevistas serve para a análise da existência de pontos de contato, de conexão ou de convergência entre as duas variáveis estudadas. A hipótese da pesquisa é no sentido de haver indícios e evidências da existência de uma interdependência entre o federalismo e o sistema de coalizão presidencial no Senado Federal.

Palavras-chave: federalismo. presidencialismo de coalizão. senado.

ABSTRACT

The study investigates the importance of federalism in the dynamics of coalitional presidentialism at the Brazilian Senate. Through review of literature and personal interviews with Senators, the study is focused on the possible connections and influences of the Brazilian federative model with the creation and management of the coalitional presidentialism at the Senate. Initially, the study revisited the most important concepts and main theories presented by the literature about coalitional presidentialism in the legislative arena and about federalism in intergovernmental relations in order to understand the connections of these two variables with the multi-party and electoral systems. In the sequence, it is presented the main theoretical elements used by literature to establish the connection between federalism and coalitional presidentialism at the congressional environment. All these theoretical elements will be in the structure of the questions used in the interviews with the Senators. Finally, the expected outcome of the interviews is to provide instruments to analyze the existence of points of contact, connection or convergence between the two variables presented at the study. The hypothesis of the research is that in Brazil it is possible to show evidences of the existence of an interdependence between federalism and coalitional presidentialism at the Senate.

Key words: federalism. coalitional presidentialism. senate.

SUMÁRIO

Introdução	7
1 A importância dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão	9
1.1 Os partidos na arena congressual	10
1.2 Conexão eleitoral: a dinâmica dos partidos na dupla arena	14
2 O debate federalista pós-1988.....	19
2.1 Federalismo descentralizado	21
2.2 Federalismo centralizado	24
2.3 Federalismo centralizado cooperativo	26
2.4 Conexão com a arena eleitoral	30
2.5 Conexão com os partidos.....	35
3. A importância do federalismo no presidencialismo de coalizão	39
3.1 O desenho federativo brasileiro de 1988	42
3.2 Senado: a casa da federação	45
3.3 Coalizão presidencial no Senado: o que podemos descobrir?	49
3.4 Coalizão presidencial no Senado: o que vale a pena investigar.....	55
Conclusão	63
Referências bibliográficas	67

Introdução

Ao longo do caminho republicano, o mecanismo federal foi adaptado às diversas fases de nossa história, ora dotando as unidades federadas de maior autonomia política, administrativa e financeira, ora centralizando esses nacos de poder na esfera federal. Essa dinâmica de maior ou menor autonomia ao poder local foi conduzida mais por conveniências e conjunturas políticas do presidencialismo brasileiro do que por uma clivagem ideológica do papel das unidades federadas no funcionamento do nosso sistema.

Contemporaneamente, os estudos sobre o nosso sistema político confluíram para identificar uma forma singular do regime presidencial no Brasil: o presidencialismo de coalizão, que se caracteriza pela organização do Executivo em grandes coalizações partidárias das forças políticas presentes no Legislativo. (AVELAR e CINTRA, 2004). Ao discorrer sobre esse modelo, nossa literatura já ponderava a importância de compreender o papel do federalismo na dinâmica política do presidencialismo de coalizão, tendo em vista que a lógica de sua formação não era apenas partidária, mas também estadual - regional. (ABRANCHES, 1988).

Refletindo essa formulação teórica, e baseada em estudos empíricos do comportamento parlamentar, formou-se uma linha de interpretação da nossa realidade política que explica o presidencialismo a partir de uma visão partidária. Os instrumentos institucionais à disposição do Presidente no processo legislativo seriam a força motriz do comportamento partidário e colaborativo da coalizão presidencial com a agenda do Executivo.

Apesar de contribuir enormemente para a compreensão do sistema, não foi identificada, nessa linha argumentativa de padrão partidário, literatura que explique a presença da variável federalista na dinâmica do presidencialismo de coalizão. Essa aparente omissão existencial do federalismo parece constituir uma lacuna importante dessa produção teórica, tendo em vista que o modelo federal é invariavelmente apontado como elemento importante da nossa constituição política e institucional.

Assim, este trabalho pretende de investigar a conexão da variável federalista com o modelo de presidencialismo de coalizão. De forma mais específica, ele averigua a importância do federalismo no presidencialismo de coalizão dentro da arena congressual, no caso, dentro do Senado Federal.

A pesquisa buscou identificar as principais teses e antíteses sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão, bem como os trabalhos sobre a prática federalista das instituições estatais. A partir dessa base teórica, tentou-se identificar os possíveis pontos de contato, de conexão ou de convergência entre o conhecimento científico produzido sobre o federalismo e

sobre o presidencialismo de coalizão na arena legislativa. A hipótese que orientou a pesquisa é a provável existência de conexão entre as duas variáveis no ambiente do Senado Federal.

Para testar a hipótese, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa junto a alguns parlamentares, que foram selecionados segundo critérios previamente estabelecidos. O método utilizado foi a realização de entrevistas subjetivas, conduzidas a partir de um roteiro de apoio. Esse roteiro foi construído com questionamentos presentes ou decorrentes dos elementos teóricos trabalhados e discutidos ao longo dos capítulos.

Foram coletados depoimentos, em aproximadamente 200 minutos de entrevistas, de três senadores pertencentes a partidos e regiões diferentes. Os resultados serviram para expor a existência de indícios da importância do federalismo no contexto da coalizão presidencial no âmbito do Senado Federal. Esses indícios também apontam para a necessidade de uma maior investigação das relações intrapartidárias como forma de entender melhor as possíveis conexões entre federalismo e presidencialismo no ambiente congressual.

O trabalho está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo discorre sobre a importância dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão no legislativo. Em resumo, foi abordada a tese da explicação partidária do comportamento parlamentar brasileiro, bem como a crítica da visão teórica que explica esse mesmo comportamento pelo viés distributivista. Também foi abordado o enfoque da dupla-arena, que compatibiliza as duas visões (partidária e distributivista).

O segundo capítulo foi dedicado a investigar o debate federalista pós-1988 que decorreu da observação das relações intergovernamentais. Foram identificadas três visões distintas sobre esse comportamento federalista intergovernamental: o federalismo descentralizado, centralizado competitivo e centralizado cooperativo. Também foram abordados estudos que estabelecem uma conexão eleitoral e partidária com o federalismo.

O terceiro capítulo focou na importância do federalismo para o sistema político brasileiro. Fez-se um breve contexto histórico e uma análise do desenho federativo da Constituição de 1988. Também foram identificadas as características do Senado Federal que permitem considerá-lo uma casa federativa. Para completar, foram identificados os elementos teóricos que poderiam ser utilizados para investigar a conexão entre federalismo e presidencialismo de coalizão no Senado brasileiro. E finalmente foram abordadas as opiniões e informações das entrevistas realizadas.

1 A importância dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão

A existência de um presidencialismo com amplos poderes (organizado na forma de coalizão), associado a um cenário de múltiplos partidos e a um sistema eleitoral proporcional era classificado por Sérgio Abranches, em 1988, como uma experiência exclusiva do Brasil no quadro mundial das instituições políticas. Além dessas características intrínsecas, esse caso único de “presidencialismo de coalizão” teria ainda uma forte tradição federalista como elemento fundamental de sua organização e de seu funcionamento. Assim:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. (ABRANCHES, 1988, p. 22)

De lá para cá, pouca coisa mudou nesse quadro institucional, mas muito se avançou sobre a compreensão dele. Apesar do elemento regional aparecer em diversos estudos, a linha teórica predominante na análise do sistema reforçou o papel dos partidos na dinâmica das instituições políticas do presidencialismo brasileiro. Outras linhas de explicação da nossa realidade política também contribuíram para entender esse panorama institucional, mas nenhuma delas conseguiu refutar convicentemente a importância dos partidos políticos.

Neste particular, é importante ressaltar que a produção científica mais identificada à tese da força dos partidos no nosso sistema teve como foco o estudo do processo decisório no Legislativo, contrapondo-se muitas vezes aos diversos trabalhos produzidos a partir da arena eleitoral. Dentro de um cenário mais geral, é possível ver que muitos dos questionamentos e das observações traçados na classificação original do presidencialismo de coalizão, bem como outros que surgiram no caminho, foram explorados em pesquisas que tentavam explicar o funcionamento do nosso modelo a partir da observação da realidade institucional ou eleitoral. Segundo Manoel Santos:

Considerando a utilização que os pesquisadores fizeram das variáveis explicativas em seus modelos, chega-se, sem maiores problemas, a três grupos de estudos sobre o legislativo brasileiro. [...] é perfeitamente possível classificar os referidos grupos pela sua opção teórica, ou seja, pelo conjunto de variáveis explicativas que os autores deram mais significado. Nesse sentido, passaremos a chamar o Grupo I de modelos de arena executivo-legislativo, que também poderia ser chamado de modelo de processo decisório; o grupo II, de modelos de arena eleitoral e o Grupo III, de modelos de dupla arena. (SANTOS, 2008, p.07)

As pesquisas focadas no processo decisório da arena congressual acabaram por refletir muitos dos pressupostos da teoria partidária (ação coletiva).

Isso porque o peso que atribuem ao papel dos partidos, à centralização decisória e aos poderes do presidente tem estreita relação com os pressupostos desta versão, que assume que partidos desempenham o papel de resolver problemas de ação coletiva e que, em boa parte, as características do Legislativo podem ser explicadas a partir do processo de delegação de poderes do Legislativo para o Executivo, assim como da delegação interna. (SANTOS, 2008, p. 10)

Antagonicamente, as pesquisas focadas na arena eleitoral refletiram as características da teoria distributivista, que enxerga o Legislativo como um espaço de troca de votos por vantagens competitivas no processo eleitoral.

O foco no sistema eleitoral, a importância dada às variáveis pork e patronagem, a pouca relevância dos partidos, bem como o comportamento individualista, conflituoso e pouco colaborativo por parte dos parlamentares no interior do Legislativo denunciam a relação dos modelos de arena eleitoral com a versão distributivista norte-americana. (SANTOS, 2008, p. 12)

Essa dualidade teórica excludente tem sido contornada por uma abordagem que pretende compatibilizar tanto os achados da arena congressual quanto as contribuições da arena eleitoral. A dupla arena é uma tentativa de agregar e complementar as variáveis da arena eleitoral (distributivista) aos resultados da produção científica na arena congressual (partidária), de forma a ampliar o nível de entendimento sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão.

Em outras palavras, o que querem dizer os teóricos é que a solução de parte considerável dos dilemas de ação coletiva do Congresso pode ser explicada a partir de suas instituições políticas endógenas e, de fato, o caos não é a regra, mas existem muitas oportunidades no contexto que permitem e justificam a ação individualista e eleitoralmente interessada dos parlamentares. (SANTOS, 2008, p. 13)

Ou seja, podemos encontrar ampla bibliografia a sustentar a importância dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão brasileiro, seja na abordagem da arena congressual (considerada a corrente majoritária), seja no enfoque da dupla arena.

1.1 Os partidos na arena congressual

O período após a redemocratização de 1945 é fundamental para analisar o sistema partidário brasileiro no contexto do presidencialismo atual. O início dessa fase democrática foi marcado por um pluralismo partidário moderado e acabou, no golpe militar de 1964, com um quadro de pluralismo partidário exacerbado. O fato marcante desse período é o surgimento efetivo de três partidos nacionais (PSD, UDN e PTB), que conviviam com dois partidos considerados médios (com relativa força regional), PDC e PSP, e vários outros pequenos partidos representados no Congresso Nacional.

“O sistema partidário sofreu dois ‘realinhamentos’ forçados pelo regime militar, em 1965-1966 e em 1979-1980”. (FLEISCHER, 2007, p. 303). Em 1965, novas regras eleitorais foram introduzidas, como a proibição de coligações proporcionais e a cláusula de barreira de 5% dos votos. Logo em seguida, foi editado o Ato Institucional nº 2 e criada a condição jurídica impositiva para que a realidade congressual produzisse um bipartidarismo.

Esse primeiro realinhamento forçado deu condições para que o regime presidencial militar pudesse exercer a dominância partidária no Congresso Nacional e, assim, manter a instituição funcionando conforme sua conveniência política. Essa dominância começou a perder força em 1974 e, em 1979, o bipartidarismo foi abolido como forma de atenuar o crescente poder da oposição. Ou seja, o segundo realinhamento forçado serviu para fracionar a, até então, única legenda de oposição no Congresso.

Com o retorno aos governos civis em 1985, o sistema partidário passou por uma grande expansão até 1993, quando se iniciou um certo “encolhimento”. Mas, o sistema fragmentou-se de novo no final dos anos 90, com 18 partidos, elegendo pelo menos um deputado em 1998 e 2002, e 21 em 2006. (FLEISCHER, 2007, p. 303)

Há, nesse quadro analítico de Fleischer, duas situações interessantes. Primeiro, os dois realinhamentos mostram a “gestão” do Executivo no sistema de partidos para produzir ou manter condições favoráveis ao regime presidencial militar no Congresso Nacional. Segundo, a tendência ao maior fracionamento do sistema partidário não foi revertida desde então, sendo crescente o número de partidos representados na Câmara dos Deputados – hoje são 28.

Contrapondo a literatura que concluía pela inoperância de um sistema presidencialista com alto índice de fragmentação partidária (como é o nosso), vários trabalhos surgiram, a partir do final dos anos 90, para questionar a validade desse paradigma na nossa realidade. Assim, passou-se a questionar a fragmentação partidária como um problema real do nosso modelo, já que outros instrumentos endógenos do sistema seriam capazes de superar esse obstáculo institucional. Em síntese, afirma-se que o sistema brasileiro produz disciplina partidária e governabilidade, resultando num presidencialismo de coalizão com forte padrão partidário.

A teoria nos diz que não deveria haver disciplina partidária no Congresso brasileiro. A previsão foi falsificada pelos fatos. Em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação do seu líder, taxa suficiente para prever com acerto 93,7% das votações nominais. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 20)

Entre as inferências e conclusões de Figueiredo e Limongi, há uma que chama atenção: “só é possível pensar na possibilidade de governo de coalizão quando se pode falar em partidos capazes de agir enquanto tais”. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 27). Por essa visão – que se tornou majoritária no Brasil - os partidos ocupam um papel fundamental no modelo brasileiro

de coalizão presidencial. Eles seriam uma espécie de agente congressional capaz de intermediar interesses individuais e coletivos da coalizão, produzindo e reproduzindo as condições para que a mecânica do sistema funcione. Para essa corrente de pensamento,

os partidos são dotados de vários instrumentos para resolver problemas de ação coletiva. Assim, com relativa facilidade de montar uma coalizão estável a seu favor no parlamento, o Presidente governaria mais ou menos como um primeiro ministro, diante de um legislativo estável e cooperativo. (SANTOS, 2008, p. 08)

Assim, partidos são extremamente relevantes na arena congressional para a dinâmica do presidencialismo de coalizão, e a alta fragmentação partidária não é condição suficiente para obstruir o seu funcionamento, tendo em vista que há outros instrumentos de poder para obter disciplina das bancadas partidárias. Em vista disso, e para ter condições de governabilidade, o Presidente deve cumprir dois objetivos centrais: construir a maioria e exercer a maioria.

No primeiro aspecto, é preciso atrair um número suficiente de legendas, e de seus votos congressuais, para a coalizão – criar a maioria. “O jogo passa a ser centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo”. (RENNÓ, 2006, p. 260). O Presidente organiza seu governo em coalizão de partidos legislativos e negocia a agenda presidencial. “A agenda do Executivo é a do governo, um governo de coalizão, que é formado levando em conta as preferências do Legislativo”. (LIMONGI, 2010, p. 22). Em contrapartida, os parlamentares da coalizão darão sustentação a essa agenda no legislativo.

O sucesso e a dominância do Executivo podem ser creditados ao fato de este contar com apoio da maioria dos legisladores. A razão última desse apoio é o fato de o presidente partilhar o poder com outros partidos, isto é, decorre do fato de o presidente formar um governo em bases multipartidárias distribuindo pastas ministeriais. (LIMONGI, 2010, p. 17)

No segundo aspecto, do exercício da maioria, é preciso manter um alto grau de disciplina partidária dos integrantes da coalizão. Para isso há um conjunto de mecanismos que favorecem o comportamento disciplinado dos parlamentares da base governista. Esse conjunto poderia ser decomposto em dois grupos: aqueles que fornecem supremacia legislativa ao Executivo e aqueles que ditam um padrão centralizado dos trabalhos legislativos.

No grupo da supremacia legislativa do Executivo estão o poder de editar medidas provisórias, a iniciativa legislativa privativa em diversos assuntos, a iniciativa legislativa concorrente em quase todos os temas, a restrição de atuação parlamentar para criar novas despesas, a discricionariedade do Executivo no processo orçamentário, o veto e o pedido de urgência aos projetos de lei de sua iniciativa. Ressalte-se que a urgência solicitada pelo

Presidente e aquela inerente ao processamento das medidas provisórias resultam no trancamento da pauta dos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Dessa forma, o Executivo tem um grande arsenal de medidas para atuar no processo legislativo, tanto para impor a agenda governamental, quanto para obstruir outras agendas. A medição do percentual de aprovação da agenda governamental por propostas de iniciativa presidencial mostra a importância desses instrumentos.

O sucesso legislativo do Executivo, medido como proporção das medidas aprovadas sobre as submetidas é um fato. Qualquer consideração sobre crise de governabilidade ou paralisia política não pode deixar de levar em conta que 75,8% das propostas enviadas pelos presidentes são aprovadas em seu próprio governo. (...) Todos os presidentes pós-1988 são igualmente bem-sucedidos e exercem o mesmo domínio sobre a produção legal. (LIMONGI, 2010, p. 15)

Esse amplo poder de agenda, como os números mostram, é transformado em sucesso legislativo. E aqui entram os elementos responsáveis pelo processamento dessa agenda - aqueles do segundo grupo, que ditam um padrão centralizado dos trabalhos legislativos. Esses elementos estão nos regimentos internos das casas legislativas e concentram poder nas mãos das lideranças partidárias. A distribuição de cargos da Mesa e das Comissões, a ordem de preferência para preenchimento desses cargos, a distribuição de vagas nos mais variados colegiados, o direito à palavra, o encaminhamento de votação e o uso de outros instrumentos legislativos são feitos pelo critério partidário. E dentro das bancadas, quem tem a prerrogativa de decidir e indicar os parlamentares para exercer esses direitos partidários são os líderes.

Os diversos mecanismos regimentais dão aos líderes o poder de influir na pauta dos trabalhos legislativos, bem como de obstruir matérias ou torná-las urgentes. Em alguns casos, como nas votações simbólicas no Senado, os líderes votam pelo conjunto da bancada partidária.

Em suma, as regras regimentais desse último período democrático adotaram o critério partidário na repartição dos cargos e dos direitos legislativos, e ainda, concentraram poder nas lideranças partidárias. Assim, o resultado da produção legislativa passou a ser orientado pelas preferências partidárias – e dentro dos partidos, pelos líderes. Estes passaram a ser um importante elo de ligação entre os interesses dos parlamentares, das bancadas e do Executivo.

Apesar da tão provalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 27)

Esse quadro, somado à capacidade do Executivo de gerenciar cargos e recursos executivos no âmbito da coalizão, formam a engrenagem necessária para que a governabilidade do presidencialismo de coalizão opere com alto grau de disciplina das bancadas partidárias.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 22)

Portanto, partidos são importantes na arena congressional.

1.2 Conexão eleitoral: a dinâmica dos partidos na dupla arena

Há relativo consenso na literatura sobre os efeitos negativos do sistema eleitoral proporcional de lista aberta nos partidos políticos. Ele tem um viés democrático bastante acentuado, tendo em vista que possibilita a ampla concorrência entre os candidatos, inclusive entre candidatos do mesmo partido. Contudo, isso tem um alto preço sistêmico. Segundo Ames, “o sistema eleitoral brasileiro pode ser muito democrático, mas a abertura e a flexibilidade se dão à custa da fraqueza dos partidos e da personificação da política, o que, por sua vez, leva à corrupção e ao imobilismo das políticas públicas”. (AMES, 2003, p. 74)

Nesse aspecto, a competição pelo voto se dá efetivamente entre candidatos que buscam dominar votos em determinado segmento social ou em determinado território. Ou seja, o sistema eleitoral faz com que o candidato tente formar uma clientela eleitoral fiel que lhe possa dar força suficiente para alcançar um mandato.

No Brasil, fazer campanha por uma cadeira no Congresso é competir por espaço. Esse espaço pode ser ideológico (como na literatura sobre a “modelagem espacial” em ciência política), mas na maioria das vezes significa espaço físico. Os candidatos buscam se estabelecer em municípios cujos eleitores ou líderes os apoiam. (AMES, 2003, p. 74)

Essa relação entre candidato e eleitores (ou líderes locais) fomenta o personalismo da representação da política brasileira, em detrimento de uma relação entre eleitores e partidos. Nesse caso, o partido é colocado numa dimensão menor, posto que tanto o candidato, quanto os eleitores, não necessitam da intermediação da legenda para alcançar seus interesses.

O candidato pode se beneficiar de uma conjuntura favorável à sua sigla, ou se prejudicar quando o partido não for competitivo numa eleição. Mas essa oscilação da força eleitoral do partido pode ser relativizada se ele dominar eleitoralmente o espaço em disputa. Ou dito de outra forma, o partido tem pouca ascendência sobre o candidato, principalmente se este tiver força eleitoral própria no espaço que está disputando. “A dominância protege os deputados de flutuações na força eleitoral dos partidos”. (AMES, 2003, p. 128).

Assim, partidos não são relevantes nas eleições em razão dos mecanismos descentralizados da arena eleitoral. Nesse contexto, faz sentido que o candidato negocie apoio eleitoral com lideranças locais ou regionais, mesmo à revelia do partido; bem como faz sentido que um parlamentar-candidato utilize os instrumentos políticos e financeiros à sua disposição para fidelizar o público-alvo da sua estratégia eleitoral. Segundo Pereira e Muller:

O sistema político brasileiro condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema. Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 737)

Essa dicotomia tem gerado grandes debates. É bom ressaltar que essa realidade não é muito questionada; o que se discute são as explicações que podem ser dadas a ela. De um lado, defende-se que o padrão individual de comportamento é o que prevalece na eleição e na atuação parlamentar – um ciclo distributivista que se retroalimenta. De outro, sustenta-se que o padrão partidário na arena parlamentar se sobrepõe ao individualismo eleitoral

Segundo a visão distributivista, o que prevalece é o interesse local. A clientela eleitoral é determinante para o comportamento parlamentar, havendo pouco espaço para a coerção partidária. O parlamentar, ao se relacionar com seu líder no legislativo, condiciona seu voto ao sucesso de suas demandas por cargos, verbas e outros recursos utilizáveis na fidelização de sua clientela. Nesse caso, a influência sobre o padrão partidário no Congresso vem de baixo para cima – dos liderados para os líderes, da arena eleitoral para a arena congressual. (AMES, 2003).

A visão partidária, por outro lado, sustenta que a centralização do processo decisório no Parlamento produz poder de coerção partidária sobre os parlamentares. Para ter acesso aos direitos congressuais, ele precisa votar conforme a orientação partidária. A influência sobre o padrão partidário vem de cima para baixo, dos líderes para os liderados. Ainda que a arena

eleitoral tenha incentivos fragmentados e descentralizadores, esses incentivos não seriam suficientes para sobrepor o padrão de comportamento partidário. (LIMONGI, 2001 e 2010).

Esse conflito interpretativo nos coloca numa equação alternativa: ou os parlamentares vendem seu apoio congressual para obter recursos distributivistas na arena eleitoral; ou eles são leais ao partido na arena congressual, independentemente dos incentivos da competição eleitoral. Ao fim, ambas buscam responder o que motiva o comportamento parlamentar.

A pergunta que fica no ar é o que, de fato, gera a cooperação de membros do partido (backbenchers) com as lideranças partidárias, e, em última análise, com o Executivo? É essa pergunta que se fazem os principais críticos do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. (RENNÓ, 2006, p. 263)

Uma terceira linha de raciocínio busca superar esse dilema.

Dada essa forma tão peculiar de funcionamento do sistema político brasileiro, acreditamos que existe um falso dilema entre as duas correntes acima referidas. Em linhas gerais, pode-se afirmar que ambas as explicações estão certas e erradas ao mesmo tempo, pois, ao levarem em conta apenas uma das arenas políticas (eleitoral ou legislativa), não percebem a complementaridade existente entre elas. Cada uma dessas abordagens seria, por assim dizer, uma das faces de uma mesma moeda. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 740)

Assim, a explicação não estaria exclusivamente na arena congressual ou na arena eleitoral, mas na investigação conjunta das duas arenas.

O sistema eleitoral, a estrutura federativa e o sistema pluripartidário, sem dúvida, aumentam o número de atores políticos com poder de veto e dificultam a construção de apoio legislativo ao Presidente. Já as regras internas da Câmara dos Deputados e as prerrogativas legislativas do Presidente centralizam o processo decisório nas lideranças partidárias e no Executivo. (RENNÓ, 2006, p. 265).

Nesse sentido, Pereira e Muller conseguiram demonstrar um padrão comportamental de dupla arena, onde o parlamentar interage com os incentivos do campo eleitoral e do espaço congressual com o propósito de sobreviver e crescer politicamente na sua carreira.

Se, por um lado, pelas regras de seleção dos parlamentares, os deputados recebem incentivos para se comportarem individualmente, por outro lado, em função do funcionamento centralizado do processo decisório interno da Câmara, os deputados recebem incentivos para se comportarem de acordo com o líder do partido e, por que não dizer, de acordo com os interesses do presidente, no caso do presidencialismo de coalizão majoritário brasileiro atual. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 737)

Ou seja, eles utilizam as ferramentas disponíveis para contemplar sua clientela e, assim, manter seu nível de competitividade eleitoral.

Na sua grande maioria, os parlamentares fazem uso dessa prerrogativa apresentando emendas individuais com políticas cujo objetivo é beneficiar os municípios onde

obtiveram maior número de votos na eleição anterior, ou seja, suas bases eleitorais (*pork barrel politics*), como forma de maximizar suas futuras chances eleitorais. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 742)

Mas os congressistas também se alinham às orientações partidárias. “O voto partidário é a forma encontrada pelos parlamentares de sobreviver politicamente em um ambiente no qual o Executivo desfruta de uma situação institucional privilegiada nas suas negociações com o Legislativo”. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 741).

Assim, é possível dizer que a dinâmica da política brasileira permite, no mínimo, um padrão duplo de comportamento, sendo um nacional e outro local. No nacional, o que prevalece é o jogo partidário - ainda que isso implique votar favoravelmente a medidas impopulares. No local, o que importa é a aplicação de recursos estatais para satisfação das bases eleitorais. “Isto nos leva a deduzir que, na arena eleitoral, a grande maioria dos eleitores não se importa com a *performance* nacional de seus representantes. Em outras palavras, o processo de *accountability* do sistema político brasileiro é basicamente local”. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 764).

Esse comportamento, segundo o estudo, tem efeitos positivos para o parlamentar.

Estes dois resultados representam forte evidência de que a estratégia dos deputados de seguirem as preferências presidenciais e a indicação dos seus líderes partidários, com a expectativa de obterem acesso a benefícios políticos e financeiros para serem utilizados na arena eleitoral, proporciona consistentes retornos eleitorais. Em uma palavra, esta é uma das formas pelas quais, de fato, funciona a conexão eleitoral no Brasil. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 762)

Sendo assim, o parlamentar consegue, ao mesmo tempo, agradar dois pontos extremos do processo político: o presidente e a clientela eleitoral. Trata-se de um jogo de múltiplos interesses, onde cada ator pode potencializar seus ganhos agindo conforme as condicionantes de cada arena. O Presidente precisa de apoio congressual para implementar sua agenda e os parlamentares precisam de recursos políticos e financeiros para sua base eleitoral. Fazer parte da coalizão e votar disciplinadamente é o caminho natural para ligar esses dois interesses.

É perfeitamente plausível deduzir que o padrão partidário de suporte às iniciativas do Executivo também é fortemente mediado pela interferência deste via a distribuição seletiva dos benefícios sob seu controle. Nesse processo, os líderes dos partidos que dão sustentação ao governo no Congresso têm um papel fundamental, pois são eles que defendem as demandas dos seus representados junto ao Executivo. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 754)

Nesse aspecto, Pereira e Muller parecem se inclinar pela predominância do elemento partidário na explicação do fenômeno.

Esse padrão partidário de comportamento parlamentar está estreitamente associado a três elementos institucionais básicos: aos poderes legislativos assegurados constitucionalmente ao presidente; à centralização do processo decisório dentro do

Câmara; e principalmente à centralização da distribuição de recursos orçamentários controlados pelo Executivo, recursos estes utilizados pelos parlamentares nas suas respectivas arenas eleitorais para maximizar suas chances e estratégias de sobrevivência política. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 764)

Ou seja, o presidente seria suficientemente forte para fazer a gestão do sistema político de cima para baixo, como sustentam os adeptos dessa visão explicativa. Os atores-chave do processo são os líderes partidários, que teriam a incumbência de negociar os interesses individuais dos parlamentares e os interesses coletivos da agenda da coalizão presidencial.

Os líderes partidários formam a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos. Portanto, não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, como também não é racional o Executivo negociar ou barganhar individualmente o voto de cada parlamentar a cada nova medida que introduz. É necessário que os parlamentares sigam o líder para que este se sinta motivado e comprometido a agir como intermediário das demandas dos membros do seu partido junto ao Executivo. É nesse momento que os partidos – frágeis elos entre os representantes e os eleitores – se tornam fortes atores. Fortes sim, mas no espaço congressual e governamental. (PEREIRA e MULLER, 2003, p. 739)

Em suma, os líderes cumprem um papel imprescindível para que os partidos sejam importantes na arena congressual.

Diante disso, é possível perceber que a literatura tem se inclinado por explicar o comportamento legislativo por duas visões distintas, utilizando-se da figura partidária na arena congressual como elemento central do funcionamento do sistema. Nesse cenário, há uma aparente omissão sobre o federalismo nesses estudos. Vários estudos citam o modelo federal como aspecto importante de análise do nosso sistema. Outros apontam para o federalismo como um elemento de veto às decisões do presidencialismo de coalizão. Mas não se identificou neles como o federalismo, de fato, se inseriria na dinâmica congressual e nas suas conexões.

É como se o federalismo existisse apenas numa dimensão hipotética. Ele é teoricamente relevante no desenho institucional, e provavelmente importante para o sistema político. Mas na realidade do mundo político, do processo decisório em concreto, o federalismo não aparece tão nitidamente como variável explicativa do comportamento dos atores e das instituições. A impressão que fica é que ele não existe. E se existe, que não importa.

Percebe-se, portanto, que a explicação do comportamento parlamentar pela força das decisões partidárias é relevante, mas não tem sido suficiente para explicar onde se insere a variável federalista na arena congressual. Ainda que se possa entender muita coisa do funcionamento do nosso sistema a partir da visão partidária, isso não contempla a influência do federalismo no nosso modelo de coalizão presidencial. Sendo assim, a primeira questão a nortear o trabalho é onde está a variável federalista na dinâmica do processo político brasileiro?

2 O debate federalista pós-1988

A opção do regime militar de 1964 por uma transição lenta, gradual e negociada para a volta da democracia foi um dos fatores que induziram o fortalecimento das elites regionais (de oposição e de situação) presentes nos órgãos institucionais do cenário político da década de 1980. E o restabelecimento das eleições diretas para governador em 1982, antes mesmo da realização para eleições diretas para prefeitos das capitais¹, foi um evento fundamental para fortalecer a figura dos governos dos estados e mudar o ritmo da agenda de transição.

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. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 141).

Esse fortalecimento não operou somente a favor da oposição. Mesmo dentro do partido governista (ARENA), havia tensões acerca de quem deveria exercer o poder. Desde a década de 70, o regime tentara substituir as elites regionais no comando da política estadual por quadros (técnicos ou políticos) mais palatáveis à visão centrista.

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. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 149).

Ou seja, o final da ditadura não representou apenas a emergência das forças de oposição. Ele também mostrou a força crescente dos poderes regionais tradicionais existentes nos estados e a importância da dinâmica estadual no novo cenário político.

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 novas elites. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 138).

¹ Com exceção dos executivos das capitais, de estâncias hidrominerais, de áreas de segurança nacional e de municípios de territórios, a escolha dos demais prefeitos, dos deputados federais e dos senadores já eram realizadas por eleições diretas. Para saber mais, sugiro visitar <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleitos-1945-1990/cronologia-das-eleicoes>.

Essa nova correlação de forças formatou o desenho federalista atual na constituinte.

No início da década de 80, portanto, estavam dadas as condições para a formação de um novo padrão de relações federativas, pois, dada a fragilidade da União e a ascensão dos governadores, o resultado só poderia ser um federalismo no qual os estados teriam posição privilegiada. A dinâmica eleitoral posterior, a lógica da política estadual e a vitória federativa dos estados na Constituinte acabam por consolidar este novo federalismo. (ABRUCIO, 1994, p. 171).

Contudo, essa influência estadual no desenho federativo não pode ser entendida de maneira estática ou uniforme no tempo. Os estudos realizados nesse último período democrático mostram muitos aspectos do funcionamento do modelo, levando, por vezes, a conclusões antagônicas sobre seus efeitos nas instituições.

Tomando por base os três elementos da contribuição teórica de Stepan (1999) – a limitação de um governo, a divisão de competências entre os entes federativo e o caráter consociativo das instituições federadas -, pode-se chegar a dois grandes grupos de análise da realidade do sistema federal brasileiro.

Um primeiro grupo deu ênfase por investigar o federalismo a partir das limitações impostas ao exercício do governo (tanto do central, quanto dos estaduais). Isso não foi feito sob a perspectiva do valor democrático de limitar o governo para garantir liberdade à sociedade, mas sob o enfoque da musculatura de poder conferido a cada nível governamental. Ou seja, quem tem menos restrições e, por conseguinte, mais força para exercer os poderes governamentais. Nesse aspecto, as conclusões apontaram para uma grande descentralização do poder dentro das instituições federativas, aumentando o risco potencial de paralisia decisória do governo central. Esse grupo estaria mais alinhado à corrente crítica ao funcionamento do atual modelo de presidencialismo de coalizão:

Uma corrente, representada pelos trabalhos de Abrúcio (1998), Mainwaring (1999), Ames (2000) e Stepan (2000), argumenta que a federação é dominada pelos interesses estaduais. Várias são os argumentos apresentados, mas a maioria das razões explicativas recai sobre o desenho das instituições políticas brasileiras, que eleva o poder informal que os governadores exercem sobre os parlamentares de seus estados no Congresso Nacional. Essa corrente associa essa divisão informal e formal de poder a problemas de governabilidade e à paralisia decisória. (SOUZA, 2005, p. 112)

Um segundo grupo, por sua vez, optou por investigar o federalismo a partir da divisão de competências e das relações intergovernamentais em políticas públicas. Nesse grupo, as conclusões apontaram para um caminho completamente diferente. Sustenta-se que, apesar da fragmentação de competências (especialmente no período inicial), o sistema caminhou no tempo para um padrão relativamente centralizado de relacionamento das instituições federais

consociativas, permitindo a tomada de decisões e a execução de políticas públicas a partir do poder central. Esse grupo está mais alinhado à visão positiva do presidencialismo de coalizão.

Assim, de certa forma, repete-se o conflito interpretativo que tem balizado as discussões sobre o sistema político brasileiro. No caso do federalismo, o foco do embate está na polarização de forças entre presidente e governadores. Para uns, os governadores ganham e impedem o presidente de governar. Para outros, o presidente ganha e neutraliza a força centrífuga regional.

Por outro lado, também há análises que transbordam dessa abordagem binária, indicando a existência de outras variáveis importantes para compreender as influências do modelo federal. Elas reconhecem a importância desses dois vetores de poder do nosso sistema (presidente e governadores), mas indicam que há outros fatores que precisam ser agregados a esses vetores para uma melhor compreensão da realidade política do sistema.

2.1 Federalismo descentralizado

Ao comparar as condições de poder do presidente e dos governadores nos primeiros anos do regime democrático pós-1988, Fernando Abrucio ponderou que havia uma assimetria entre esses dois polos da federação. Isso seria resultante dos diversos pontos de limitação existentes ao poder central e da verdadeira falta de limites ao exercício do poder dos executivos estaduais:

Por ora, basta dizer que a atual estrutura federativa comporta sistemas presidencialistas distintos: um, no nível federal, onde há um grande equilíbrio entre os Poderes e o chefe do governo (o presidente) encontra-se fragilizado; e outro, no nível estadual, onde o chefe do Executivo controla praticamente os três Poderes. (ABRUCIO, 1994, p. 172)

Essa assimetria de forças, contudo, não seria um fator isolado do desenho institucional. Ela seria, em verdade, a conjunção do enfraquecimento político e econômico do governo central com o fortalecimento do poder das elites regionais, resultando numa constituinte “estadualista” que alimentou ainda mais esse quadro.

O enfraquecimento da União e da Presidência é o primeiro fator que explica o fortalecimento dos governadores no plano nacional. Este enfraquecimento ocorre em três campos: a) no campo financeiro, a União está quebrada desde o fim do regime militar, e não conseguiu ainda acertar as contas públicas. Boa parte do insucesso do Governo Federal se deve à instauração de um federalismo estadualista que aumenta os recursos para os estados sem dar-lhes a responsabilidade correspondente pelas políticas públicas e pelo equilíbrio financeiro do País; b) no campo administrativo, como mostrei na seção anterior, o presidente não controla grande parte dos cargos em comissão, fundamentais para implementar as decisões políticas. Além disso, a

estrutura da Presidência da República e de seus órgãos de assessoria estão completamente fragilizados; c) no campo político, desde a redemocratização o Poder Legislativo vem se fortalecendo no embate com o presidente. Com a Constituição de 1988, instala-se um presidencialismo que traz novos poderes ao Congresso Nacional e ao Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal. (ABRUCIO, 1994, p. 178)

Dessa forma, existiria um regime de ultrapresidencialismo estadual concomitante a um presidencialismo nacional bastante limitado. E isso estaria ligado diretamente a fatores estruturais (limitação do poder das instituições), bem como a fatores conjunturais da política e da economia.

Este "federalismo estadualista" se caracteriza pelo grande poder de veto dado às unidades estaduais frente à qualquer mudança na atual estrutura federativa, introduzindo uma relação meramente defensiva, não-cooperativa, ou até predatória— como no caso dos bancos estaduais —, dos estados junto ao Governo Federal. (ABRUCIO, 1994, p. 173)

Essa ideia de conflito (competitivo ou não-cooperativo) na relação entre estados e união é bastante acentuada nessa visão. Ela justifica muitos dos comportamentos de agentes e instituições federativas consociativas dentro de um ambiente de desequilíbrio de poder a favor dos governadores estaduais. E o pressuposto desse conflito federativo possibilita estabelecer ligações com o comportamento dos deputados federais nas arenas congressual e eleitoral:

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 pelas governadorias, 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. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 150)

A conduta dos deputados federais estaria condicionada à obtenção de vantagens políticas competitivas nas suas bases eleitorais, e como esses recursos eram controlados pelos governadores, estes teriam grande ascendência sobre os deputados dentro da arena legislativa nacional. Nessa conta entra também o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. “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”. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 152).

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, no Brasil os congressistas dependem do poder e da "logística" dos governos estaduais para levar adiante o atendimento das demandas de seu eleitorado. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 151)

Esse quadro de poder ainda se completa pela relação de supremacia do governador perante deputados estaduais, prefeitos e lideranças locais. Todos estariam, de alguma forma, submetidos à mesma relação de poder na competição eleitoral – ou seja, dependentes de vantagens competitivas controladas pela governadoria do estado.

Nota-se que essa visão do federalismo brasileiro está muito alinhada com a corrente mais crítica do presidencialismo de coalizão. Em verdade, essa visão é um dos fundamentos das críticas, tendo em vista que o federalismo brasileiro resultaria em grande poder de veto dos governos estaduais a qualquer tentativa do governo central de mudar o *status quo*. Ou seja, o modelo federal contribui para o bloqueio decisório do presidencialismo brasileiro.

À fragilidade da Presidência e do sistema partidário soma-se a força do fator regional como organizador das demandas dos deputados. A lealdade dos deputados às suas bases estaduais se sobrepõe à perspectiva nacional dos parlamentares — presente, em tese, na atuação vinculada ao programa partidário. Formam-se, portanto, vinte e sete "bancadas estaduais", com grande autonomia diante das agremiações políticas. (ABRUCIO, 1994, p. 179)

Nesse sentido, os principais problemas do nosso sistema político estariam intimamente ligados ao modelo federalista. O grande poder dado aos governadores e as grandes limitações do presidente para governar seriam os fatores preponderantes nesse quadro. Essa assimetria de poderes em favor dos governos estaduais desloca o grande vetor de influência do nosso sistema político para os estados, impedindo que os problemas da ação coletiva possam ser resolvidos no âmbito das instâncias institucionais convencionais – os partidos nacionais, o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Ademais, não haveria incentivos institucionais para contrabalancear esse poder regional. O sistema eleitoral e os incentivos à carreira política, ao contrário, acabam por submeter o deputado federal às vontades do governador, que é a figura política que detém cargos, verbas e demais instrumentos políticos de prestígio perante a clientela eleitoral.

Em resumo, tudo depõe contra o exercício do poder central. “O presidente terá que buscar muitas vezes o apoio de deputados mediante uma barganha individual-fisiológica”. (ABRUCIO, 1994, p. 179). Somente assim ele conseguiria apoio para sua agenda governamental.

O comportamento competitivo dos governos estaduais em relação ao governo nacional aumenta ainda mais o potencial de conflito federativo e, por conseguinte, o risco de paralisia decisória do presidencialismo. “Os governadores quase sempre enxergam nos seus semelhantes e no presidente - ou no grupo político que o cerca - concorrentes em potencial. Tal situação dificulta o estabelecimento de um jogo cooperativo dos governadores entre si e destes com o presidente”. (ABRUCIO, 1994, p. 181).

Assim, a atuação dos governadores seria sempre no sentido de bloquear agendas presidenciais que pudessem mudar esse cenário, ou seja, propostas que reduzam o grau de poder e influência dos governos estaduais perante os diversos níveis institucionais da federação. O labirinto institucional, onde o federalismo está inserido, levaria a saídas quase sempre instáveis, ineficientes e individuais.

2.2 Federalismo centralizado

A visão federalista descentralizada tem sido combatida e contraposta por outros estudos que caminham em sentido contrário, ou melhor, que afirmam não haver poder de veto significativo das unidades subnacionais na agenda governamental do poder central.

Essa visão argumenta que após a redemocratização a divisão formal e informal de poder entre os poderes executivos federal e estaduais passou por três fases. A primeira foi fortemente marcada pelo papel crucial que os governadores eleitos em 1982 exerceram na campanha das *Diretas Já*, tornando-os uns dos principais fiadores da redemocratização (SALLUM JÚNIOR, 1996), daí resultando a grande influência dos interesses subnacionais na constituinte de 1987-1988. A segunda fase foi marcada pelas dificuldades iniciais de adaptação dos representantes dos entes federativos às novas regras constitucionais. [...] A terceira fase iniciou-se com o sucesso do Plano Real no controle da inflação, quando o governo federal começou a recuperar suas perdas de receitas. (SOUZA, 2005, p. 113)

Nesse aspecto, haveria algum ponto de convergência sobre uma fase “estadualista” do nosso modelo de 1988, muito mais ligada por fatores conjunturais do que estruturais. Essa certa concordância estaria no fortalecimento dos governadores em razão do papel que eles exerceram no processo de redemocratização, bem como na fragilidade da União no aspecto econômico e fiscal.

De fato, o cenário econômico e fiscal no fim do regime militar era extremamente restritivo, o que se somava ao problema da dívida pública e da instabilidade macroeconômica. Os primeiros presidentes após a redemocratização tentaram lidar com essa situação com a edição de pacotes econômicos, mas não conseguiram reverter esse quadro. Dessa maneira, além

das restrições inerentes à falta de recursos, esses presidentes também conviveram com baixos níveis de aceitação e aprovação por parte da opinião pública.

Os governadores, por outro lado, não sofriam com o derretimento do capital político presidencial, tendo em vista que a condução da economia era uma responsabilidade do executivo nacional. Ainda que as diversas crises e pacotes pudessem resultar em restrições fiscais para os governos estaduais, estes dispunham de empresas e bancos estatais que lhes davam certa liberdade e autonomia para financiar e implementar sua agenda governamental.

Contudo, a conjuntura se inverteu. No final do governo Itamar, a União conseguiu estabelecer um certo equilíbrio macroeconômico, mudando completamente o paradigma econômico e orçamentário vivenciado no país até então. O capital político advindo do Plano Real não só fez a sucessão presidencial, como também abriu o caminho para a implantação de uma agenda nacional focada na busca de um equilíbrio orçamentário (aumento de receitas federais, controle da dívida dos entes federados e venda de ativos, especialmente de empresas e bancos estatais) e na estruturação de políticas públicas de âmbito nacional. Esse cenário de equilíbrio macroeconômico e de desenvolvimento de políticas públicas federais foi potencializado nos governos seguintes, especialmente na estruturação de políticas sociais universalistas e redistributivas que reduziram a intermediação das máquinas estaduais. O relacionamento direto entre União e municípios na execução de políticas públicas, muito presente no governo Lula, mudou o panorama de relacionamento intergovernamental, tendo em vista que os estados deixaram de ser intermediários necessários entre aqueles dois polos de poder governamental. Segundo André Borges,

As tendências de esvaziamento político e administrativo dos governos estaduais e a crescente adoção de critérios universalistas e redistributivos nas políticas sociais são, em certo sentido, duas faces da mesma moeda. Uma vez que o PT e o PSDB não controlavam as redes de patronagem na esfera estadual, a adoção de estratégias clientelistas de implementação não era a escolha mais viável para atingir o eleitorado governista, disputado pelos dois partidos. (BORGES, 2013, p. 128)

De outro lado, a mesma condição restritiva de refinanciamento da dívida pública que assolava a União bateu às portas dos governadores, fazendo com que se reduzisse a margem de manobra financeira que eles dispunham. As diretrizes macroeconômicas estabelecidas em nível federal, do mesmo modo, restringiram o espaço de atuação das empresas públicas e, principalmente, dos bancos estaduais no financiamento e na execução das agendas subnacionais. Ao final, muitas dessas estruturas estaduais foram privatizadas ou federalizadas.

Esse momento foi identificado como um ponto de inflexão nas relações intergovernamentais. A mudança de conjuntura fortaleceu a figura presidencial e diminuiu o

espaço de manobra dos governadores. Como a relação federativa estaria fundada na competição entre as esferas governamentais, não haveria mais espaço para a supremacia estadual. Haveria, pois sim, um ambiente competitivo entre o presidente e os governadores:

Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos. (SOUZA, 2005, p. 114)

Esse tipo de leitura (federação competitiva) é, de certa maneira, conectada com a perspectiva defendida por Abrucio, Samuels e Ames. Todos eles defendem, de alguma forma, uma visão federalista competitiva do modelo brasileiro, tanto no aspecto estrutural, quanto no conjuntural. Ou seja, eles enxergam a divisão constitucional de competências e os mecanismos reais de poder da União e dos estados dentro de um ambiente de constante conflito entre os interesses presidenciais e os interesses dos governadores. Como grande parte dessas competências são compartilhadas, haveria um espaço comum de conflito e um grande potencial dele efetivamente ocorrer. “A partir dessa perspectiva, os governos federal e estaduais partilham o poder de deliberar sobre questões que afetam seus interesses”. (SOUZA, 2005, p.113).

O resultado dessas variáveis é, por conseguinte, um jogo de perde-ganha. Para uns, os governadores ganham porque têm grande poder real de ação e de veto no sistema. Para outros, a conjuntura teria favorecido os poderes presidenciais e resultado na aprovação de reformas legislativas centralizadoras - levando a uma terceira fase, onde o desequilíbrio do sistema passou a favorecer o poder central. Ou seja, os governadores começaram o jogo ganhando, mas o governo central conseguiu equilibrá-lo e, depois, inverteu o placar a seu favor.

Nesse sentido, as instituições consociativas federais teriam caminhado para uma centralização dos poderes presidenciais - o que impede o poder de veto dos governadores.

Outra vertente, baseada principalmente em estudos sobre políticas públicas sociais, chegou à conclusão similar sobre a centralização. Porém, por essa visão, o federalismo pós-1988 não amadureceu sob o prisma da competição, mas sob a ótica da cooperação federal.

2.3 Federalismo centralizado cooperativo

Para essa corrente, a mudança de conjuntura favoreceu os poderes do governo central, mas isso teria resultado em combinações de interesses federativos, e não necessariamente em conflitos de interesses. A linha de raciocínio defendida é que, apesar da autonomia federativa e

dos demais fatores descentralizadores do nosso sistema, a relação federativa no âmbito das políticas públicas caminhou por um padrão centralizado mais cooperativo do que competitivo.

A combinação entre estabilidade macroeconômica, controle fiscal na esfera subnacional e recomposição de receitas da União abriu oportunidades para o fortalecimento de seu papel de coordenação federativa. A maior disponibilidade de receitas para investimento no campo social, vis a vis o acirramento da dependência de estados e municípios para dispor de receitas para aplicação nos setores afins, já que agora submetidos a fortes restrições fiscais, lhe conferia maior poder de barganha. E foi aí que as transferências intergovernamentais condicionadas passam a ser utilizadas em diversas áreas governamentais enquanto indutor de programas e práticas eficazes, eficientes ou inovadoras no plano nacional. (MACHADO, 2014, p. 338).

Isso não quer dizer que a relação federativa não tenha gerado conflitos, ou que não tenha havido competição entre os níveis governamentais, ou ainda, que a autonomia estadual tenha sido “comprada” pela União. Mesmo com um quadro de atuação mais restritivo, as entidades subnacionais continuaram a ter poderes formais e materiais para exercer poder de veto no sistema político. Elas continuaram conservando sua autonomia sobre o respectivo território, bem como conservaram a capacidade de gerir e prestar os mais diversos serviços e ações das suas próprias políticas públicas.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Esse poder de veto à coordenação federativa da União, inclusive, foi identificado nos primeiros anos do modelo pós-1988:

Dotados de autonomia política e administrativa, estados e municípios estariam aptos a adotarem políticas públicas divergentes ou inconsistentes com aquelas propostas pela União, o que potencializaria a emergência de dificuldades ou obstáculos à configuração dos sistemas sociais aqui mencionados. E isto, de fato, veio a acontecer, ao menos desde os primeiros anos após a Constituição Federal de 1988 até meados dos anos 90, estabelecendo um padrão que, posteriormente, a literatura política caracterizou como comportamentos predatórios próprios de um federalismo compartimentalizado ou autárquico. (Abrucio, 2005). (MACHADO, 2014, p. 338).

E mesmo no aspecto fiscal, as restrições vivenciadas por estados e municípios não decorreram das medidas tomadas para aumentar os recursos da União. O acréscimo de caixa do governo federal não representou perdas diretas para os entes subnacionais.

No período posterior a 1988, nenhuma alteração significativa ocorreu nessa dimensão do sistema tributário. Nesse sentido, é pouco preciso afirmar - como é feito

correntemente - que teria ocorrido uma centralização da autoridade tributária ao longo dos anos 1990. Nesse período - de acordo com a tendência histórica -, as reformas na área tributária não ocorreram às custas da supressão de áreas de tributação exclusiva de estados e/ou municípios. Os custos políticos de impor perdas dessa magnitude aos estados e municípios são muito elevados. Mas - reitero - isso não é novidade na história do sistema tributário brasileiro. Nem durante o Estado Novo e nem mesmo no regime militar - períodos de maior centralização federativa - reformas dessa magnitude foram adotadas. (ARRETCHE, 2005, p. 75).

O incremento das receitas da União ocorreu em sua área constitucional de tributação, seja pelo aumento dos tributos federais, seja pela regulação dos novos tributos previstos constitucionalmente na esfera federal. “O exame das decisões constitucionais revela que raríssimas foram as situações em que a expansão da capacidade de arrecadação de um nível de governo fez-se às custas da supressão de fontes de autoridade tributária de um outro nível de governo”. (ARRETCHE, 2005, p. 73).

Em suma, o aumento da capacidade real de poder do governo federal não foi obtido pela diminuição da autonomia dos estados. A União aumentou seu poder através da expansão de suas ações, e dentro do que se espera dela. Ou seja, dentro de sua esfera de competência. Mesmo no aspecto macroeconômico, com a definição de regras fiscais mais restritivas para os entes federativos, ela teria atuado dentro daquilo que lhe cabia – a racionalização, o controle e a sustentabilidade dos orçamentos públicos. Esse respeito à autonomia subnacional, de alguma forma, teria contribuído para evitar conflitos federativos de maior relevância.

Historicamente a disputa federativa ocorre na distribuição dos recursos arrecadados. Assim, o potencial de conflito federativo não estaria na gestão macroeconômica ou na arrecadação de tributos, mas na partilha dos recursos que são compartilhados entre os diversos níveis governamentais – o que mostra a importância de considerar a força das transferências de recursos na dinâmica federativa.

Duas questões merecem ser observadas. Em primeiro lugar, como já mencionado mais atrás, a barganha federativa por recursos tributários concentrou-se nas transferências fiscais à medida que se consolidou o regime de repartição de receitas. Em segundo lugar, observe-se que, com relação a essa dimensão, a legislação aprovada na década de 1990 não autoriza mais uma vez que se estabeleça uma relação direta entre variações no regime político e variações nas alíquotas de repartição obrigatória. (ARRETCHE, 2005, p. 80).

Nesse particular, o aumento de recursos financeiros da União significou um expressivo aumento das transferências “voluntárias” na forma de financiamento de políticas compartilhadas. Ainda que a barganha federativa se concentre no aumento das transferências obrigatórias de recursos livres (desvinculados das despesas), não se pode desconsiderar a

importância dos recursos transferidos voluntariamente pelo governo federal para o financiamento de despesas vinculadas às políticas públicas.

Dessa forma, o fortalecimento do poder nacional foi acompanhado de medidas que mitigaram o surgimento de conflitos federativos, especialmente, por acesso aos recursos arrecadados na esfera federal. Ao mesmo tempo, essa política de financiamento de políticas públicas federativas por meio de transferências voluntárias da União fortaleceu seu papel de coordenação federativa.

Ainda que não se possa identificar todos os mecanismos que possibilitaram pôr em prática esse gerenciamento federativo, alguns aspectos relevantes devem ser considerados – especialmente nas políticas sociais. Na saúde, por exemplo, há um sistema constitucional federalizado que foi, aos poucos, sendo estruturado por legislações e mecanismos de gestão e recursos. Na educação, a opção que prevaleceu foi por um sistema de grande relacionamento federativo, ainda que menos institucionalizado federativamente se comparado com a saúde. No campo da assistência social, igualmente, foram criadas diversas formas de ação e coordenação sem que isso tenha se traduzido em estruturas federativas. Segundo José Machado,

A União tem obtido sucesso em exercer seu papel de coordenação federativa nas políticas sociais, a despeito dos distintos arranjos institucionais vigentes em cada setor aqui abordado. Distintamente de outras modalidades de transferências, como convênios ou contratos de execução, os incentivos financeiros federais detêm caráter estruturante diferenciado para indução de programas federais, o que lhes habilita como uma das estratégias centrais da União para exercer seu papel de coordenação das políticas sociais. (MACHADO, 2014, p. 347).

Essa situação de respeito à autonomia dos entes federativos e de arranjos institucionais relativamente livres tem possibilitado, inclusive, o poder de veto das unidades subnacionais.

Não obstante o maior ou menor sucesso dos diferentes casos, vale notar que a cooperação dos estados e municípios passou a ser fundamental para o sucesso das diferentes políticas sociais, o que também lhes colocou em posição de veto a iniciativas e mudanças concebidas pelo Executivo Federal. (MACHADO, 2014, p. 337).

Os arranjos institucionais em políticas sociais agregaram o potencial complementar das máquinas governamentais de todos os níveis governamentais. A existência de recursos, as competências constitucionais compartilhadas e a baixa capilaridade da União para executar as políticas públicas, levaram o poder central a negociar o formato e os arranjos federativos inerentes à sua execução. De outro lado, as unidades subnacionais passaram a contar com financiamento e apoio técnico para executar políticas existentes em suas redes de serviços.

Seria, então, um jogo de interesses ganha-ganha, onde o veto federativo apareceria apenas se um dos lados não tivesse perspectiva de contemplar seus interesses.

No sistema federativo brasileiro, no qual responsabilidades por políticas sociais são compartilhadas entre diversas esferas de governo, os incentivos financeiros federais operam conferindo, à União, capacidades para anular efeitos dispersivos e recursos de veto, exercendo papéis de coordenação e indução da agenda social dos governos subnacionais. (MACHADO, 2014, p. 336).

Haveria, assim, uma situação ótima de complementaridade, tanto no nível formal (normativo), quanto na esfera material dos governos (capacidade da máquina pública de prestar os serviços). Ou dito de outra forma, a União teria se especializado em planejar, regular e financiar as políticas públicas. Os estados e municípios, por sua vez, passaram a atuar no nicho da execução e da complementação da regulação. Essa relação levaria à constante negociação em torno do ciclo da política pública, favorecendo uma conduta cooperativa entre os diversos níveis governamentais.

“Nos dias atuais do federalismo brasileiro, estados e municípios parecem ganhar mais se comportando como coadjuvantes da União, buscando no máximo ajustes e emendas às suas iniciativas, e não propriamente sua anulação”. (MACHADO, 2014, p. 348).

A sinergia de esforços cooperativos no âmbito governamental da federação não anularia a competição política em torno delas. Cada esfera de governo busca associar os sucessos à sua gestão, por vezes omitindo ou escondendo a natureza consorciada da política pública desenvolvida no território. A disputa, portanto, não estaria na relação institucional (no poder de veto à agenda). Ela estaria na apropriação de seu sucesso, na transformação desse sucesso em capital político do governante. De certa maneira, interessa a todos os governantes que a sociedade avalie positivamente as políticas públicas. Mas, politicamente, é importante que essa avaliação positiva não seja compartilhada. Quanto menos atores se apropriarem desse sucesso, maior é o ganho político daqueles (ou daquele) que conseguirem fazer isso.

Diante disso, a dinâmica federativa abre uma brecha enorme para se estudar os efeitos do modelo na arena eleitoral.

2.4 Conexão com a arena eleitoral

A investigação da conexão entre o federalismo e a arena eleitoral no presidencialismo brasileiro é um tema bastante recorrente na literatura política. Porém, ele foi quase que invariavelmente limitado a responder quem de fato tem poder na federação brasileira: presidente ou governadores. Para André Borges,

O debate sobre as instituições políticas brasileiras nas últimas décadas teve como uma das suas dimensões centrais a preocupação com os efeitos negativos de um *mix* institucional que combina presidencialismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta, e um sistema federativo em que as instituições e interesses subnacionais desempenham papel de relevo na dinâmica eleitoral e na formulação e implementação de políticas públicas. (BORGES, 2013, p. 117).

Essa linha investigativa foi muito influenciada pelos trabalhos pioneiros de análise do federalismo pós-1988, que identificavam um grande desequilíbrio do sistema em prol das unidades federativas estaduais.

Boa parte dos estudos sobre o federalismo e a política estadual no Brasil do período posterior à democratização enfatizaram os efeitos perversos da descentralização política e fiscal, na medida em que esta teria contribuído para o fortalecimento de forças políticas de caráter oligárquico e paroquial. Segundo essa linha interpretativa, a ampliação da autonomia administrativa e dos orçamentos dos estados teria garantido às elites estaduais os recursos necessários para construir e alimentar suas máquinas políticas, reproduzindo práticas autoritárias e anti-republicanas. (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Hagopian, 1996; Samuels, 2003). (BORGES, 2010, p. 167).

E nesse contexto, quem representava a força política regional era o governador:

A literatura sobre a política estadual no Brasil pressupõe que os governadores são capazes de estabelecer uma relação clientelista com deputados, prefeitos e eleitores por meio da distribuição estratégica de cargos e recursos públicos, e assim garantir o controle sobre a arena política estadual. (BORGES, 2010, p. 168).

Desse modo, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta e o federalismo extremamente descentralizado possibilitariam um grande poder de veto aos governadores no presidencialismo, mesmo no ambiente de grandes coalizões presidenciais. Ou seja, teríamos um modelo extremamente competitivo entre dois polos de poder, onde federalismo e sistema eleitoral seriam variáveis tendentes ao poder dos governadores.

Esse modelo de análise, que opõe governadores e presidente, vem sendo dissecado ao longo do tempo dentro de uma bipolaridade teórica, que busca comprovar ou negar a força dos governadores no presidencialismo brasileiro como premissa explicativa. De modo geral, a tese das bancadas legislativas dos governadores tem sido relativizada em estudos da arena congressional.

A conclusão geral desta análise é evidente: não há indicação de que os governadores sejam capazes de controlar as bancadas de seus respectivos estados. O fato de os estados exercerem seu papel na política brasileira é incontestável [...] Ainda assim, a afirmação de que esse papel é excessivo e de que ele impede o governo de governar e de obter apoio partidário estável no Legislativo nacional não é fundamentada em evidências empíricas. (CHEIBUB, FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, p. 288).

Na arena eleitoral, do mesmo modo, os estudos caminham por valorar federalismo e sistema eleitoral dentro de clivagens mais amplas, diminuindo o enfoque restritivo contido na disputa entre presidente e governadores.

De modo mais geral, pode-se dizer que em democracias federais como a brasileira, não só verificamos processos de competição horizontal (diferentes partidos e candidatos disputando o voto dos eleitores) como também de competição vertical (distintas esferas de governo competindo por um mesmo *pool* de eleitores através de políticas públicas semelhantes). Isto é, ao buscar o apoio do eleitorado por meio de políticas públicas, os governos de nível mais baixo (locais ou estaduais) competem com políticas similares ofertadas pelos governos de nível mais alto (federal ou estadual) (Migué, 1997). (BORGES, 2013, p. 126).

Nesse aspecto, o número de variáveis da competição eleitoral não se limitaria a dois polos de poder – presidente versus governadores. Dentro de um modelo potencial, teríamos variáveis horizontais (partidárias) e verticais (federativas), que poderiam ser associadas em uma série de combinações políticas, muitas vezes instáveis e mutáveis.

Assim, a competição é mais ampla. Por conseguinte, os riscos dos diversos atores envolvidos também são mais amplos. Na linha vertical, todos os níveis federativos têm condições de incidir nas preferências dos eleitores, seja pela oferta de políticas públicas, seja pela exploração de uma rede clientelista, ou por qualquer outro mecanismo tangível à máquina administrativa. Isso leva à necessidade de se estruturar estratégias (combinações) em todos níveis de poder para competir pelos votos presentes no território correspondente. E essas estratégias verticais lidam com a diversidade de siglas e lideranças presentes no eixo horizontal.

Essa variabilidade potencial de alianças competitivas seria um fator de instabilidade (e não estabilidade) para os governantes na arena eleitoral. Ou dito de outra forma: federalismo e sistema eleitoral não favorecem prefeitos, governadores e presidentes; essas variáveis, em verdade, possibilitam que vários personagens possam competir na arena eleitoral dentro de um mesmo território, inclusive contra esses governantes. Haveria, pois sim, uma complementariedade das arenas institucional e eleitoral entre os vários níveis da federação que influenciaria, por consequência, os arranjos institucionais e eleitorais.

Ao menos na arena eleitoral, a força das elites regionais em seus estados de origem provou ser função direta dos padrões de competição/cooperação entre as coalizões nacionais e estaduais. Diante deste novo cenário, deve-se inferir que a relação entre as coalizões nacionais e estaduais é de interdependência. Não se pode negar que os governadores jogam um papel importante na montagem das coalizões eleitorais e governativas na esfera federal (ainda que a extensão dessa influência seja objeto de debate), mas é também verdade que as estratégias territoriais de controle político (cf. GIBSON, 2004) empregadas pelas elites regionais são fortemente condicionadas pelo jogo político nacional. (BORGES, 2010, p. 185).

Nesse sentido, a melhor estratégia estaria numa combinação que agregasse o maior número de forças horizontais e verticais aliadas, restringindo o espaço competitivo dos concorrentes. A ameaça da competição federativa seria então um fator indutor para arranjos entre as lideranças regionais e nacionais, e não necessariamente de competição entre elas. “Disso decorre que as estratégias de construção de máquinas políticas estaduais tendem a ser mais bem-sucedidas em contextos caracterizados pela coincidência, ao longo do tempo, entre os partidos e coalizões que ocupam o governo federal e estadual”. (BORGES, 2010, p. 172).

Por essa linha de raciocínio, a premissa competitiva entre presidente e governadores não seria a mais adequada para investigar a variável federativa no relacionamento político-governamental entre as diversas esferas. Não que isso seja desprezível. Mas esse tipo de situação estaria dentro de uma hipótese mais ampla. Dessa forma, a clivagem mais aceitável para explicar nossa realidade estaria vinculada à competição inerente entre as forças de quem governa a máquina federal e de quem faz oposição a ela – competição horizontal.

Isso não quer dizer que a competição vertical esteja resolvida ou que haja uma preponderância do presidente sobre governadores, ou da União sobre os estados. A interdependência pressupõe que em determinados lugares e contextos, a força de um e de outro podem ter equivalência ou não. Ainda que a eleição presidencial seja a mais relevante para um sistema presidencialista como o nosso, e ainda que o cenário nacional influencie as escolhas subnacionais, a força regional não pode ser desprezada na formação das preferências eleitorais para presidente.

Os altos custos de entrada na disputa presidencial inviabilizam candidaturas que não contam com amparo de coligações partidárias que garantam a presença nos principais colégios eleitorais. [...] Levando essas dificuldades em consideração, os partidos são induzidos à coordenação pré-eleitoral, costurando coligações partidárias com forte componente regional. Por isso mesmo, as coligações formadas tendem a repercutir sobre as disputas estaduais. (CORTEZ e LIMONGI, 2010, p. 29).

“Essa interdependência entre a política nacional e a estadual é um fenômeno típico de democracias federais, não podendo ser creditada ao caráter supostamente idiossincrático das instituições políticas brasileiros”. (BORGES, 2010, p. 185). Nesse aspecto, é inegável que a dinâmica eleitoral nacional tem servido de clivagem para diferenciar os grupos que competem pelo poder nos diversos níveis federativos. E seguindo a evolução recente do nosso sistema federal, a importância da clivagem governo-oposição em nível nacional teria crescido à medida que o poder central aumentou sua capacidade de coordenar a implantação de políticas públicas nacionais.

No período recente, a competição vertical tendeu a favorecer sistematicamente o Executivo federal em detrimento dos estados, tendo em vista a crescente centralização das receitas e das capacidades de coordenação e formulação de políticas sociais pelo governo central, ao mesmo tempo que se ampliaram as transferências federais aos municípios. (BORGES, 2013, p. 126).

Ou seja, o deslocamento do eixo de influência federativo da esfera estadual para a nacional repercutiu na arena eleitoral, favorecendo a importância da clivagem governo-oposição nacional como elemento norteador da política brasileira. A pesquisa desenvolvida por André Marengo sobre as eleições municipais de 2000, 2004 e 2008 também caminha nesse sentido.

De modo não linear, o que os dados sugerem parece ser a ocorrência de um processo de *nacionalização* das estruturas políticas locais, com a perda de relevância de fatores derivados de poder ou influência locais, e incremento de variáveis associadas a políticas federais, em especial na região nordeste, explicando, desta forma, as menores probabilidades de reeleição ali encontradas. (SANTOS, 2013, p. 13).

Em síntese, o trabalho buscou responder qual a influência do poder central e do governo estadual na eleição municipal, tomando por critério a clivagem governo-oposição em nível nacional.

Desta forma, encontramos quatro diferentes combinações governo/oposição, quando consideramos cada município, seu respectivo estado e, evidentemente, o governo federal: GOV +GOV + GOV, quando município e estado estão sob controle de partido vinculado à coalizão governante nacional; em GOV +OPO + GOV, o partido governante no município é alinhado com o governo federal, mas o governo estadual está com a oposição nacional; OPO + GOV + GOV, equivale à situação inversa, município oposicionista e governo estadual *governista* em relação ao Executivo Federal; finalmente OPO+OPO+GOV representa situação em que tanto o município como a administração estadual estão alinhados com a oposição federal. (SANTOS, 2013, p. 16).

O alinhamento entre máquina federal, estadual e municipal indicaram um índice de sucesso em 80% dos casos analisados, o que se revelou uma estratégia eleitoral competitiva bastante vitoriosa. Os outros cenários também mostraram que o alinhamento das administrações municipais com o governo federal resultou em índices consideráveis de vitória no pleito municipal.

Vitórias oposicionistas adquirem proporção ligeiramente predominante apenas quando governo municipal não alinhado ao governo federal, encontra apoio no governador de seu estado, igualmente oposicionista em relação ao Presidente da República. A sinergia município/estado parece potencializar a competitividade dos partidos oposicionistas na esfera local, que alcançam vitória em 53,5% dos casos sob esta configuração. (SANTOS, 2013, p. 17).

“A principal conclusão indica a presença prevalente de um componente nacional na disputa local, somente neutralizado de modo parcial quando prefeitura e governo estadual estão

nas mãos de partidos oposicionistas”. (SANTOS, 2013, p. 18). Esse cenário reforça ainda mais a variável da interdependência das máquinas federal, estaduais e municipais na análise do modelo federal, seja na esfera institucional, seja na arena eleitoral.

Esse conjunto de novos elementos conectivos entre federalismo e competição eleitoral abrem uma perspectiva diferente daquela estabelecida pela análise conflitiva entre o poder dos governadores e do presidente. A interdependência dos níveis federativos nas diversas arenas, a importância do componente nacional e a clivagem governo-oposição são variáveis que possibilitam outras leituras sobre os efeitos do nosso modelo federativo no comportamento dos atores políticos e das instituições.

2.5 Conexão com os partidos

Ao contrário de outras variáveis, a literatura não tem se dedicado muito a investigar as conexões entre o modelo federal brasileiro e o sistema partidário.

No Brasil, não existem pesquisas conclusivas que permitam afirmar com segurança qual é o efeito dos partidos sobre as relações verticais da federação. A literatura sustenta que um dos efeitos prováveis do federalismo é descentralizar a estrutura decisória dos partidos, ao permitir que o controle de postos no Executivo opere como um recurso de poder nas barganhas intra-partidárias (Riker, 1975). (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Dessa maneira, há um certo predomínio da visão federalista descentralizada sobre os efeitos negativos desse arranjo institucional no sistema de partidos.

Segundo essa vertente interpretativa, o federalismo contribuiu para a baixa institucionalização do sistema partidário, em função da descentralização da organização partidária e da capacidade dos governadores e lideranças estaduais de insular as suas máquinas políticas das influências nacionais (Abrucio, 1998; Hagopian, 1996; Mainwaring, 2001; Samuels, 2003). (BORGES, 2013, p. 117).

Isso favoreceria uma dinâmica regionalista no interior dos partidos, dando mais força para as instâncias partidárias locais e estaduais, em detrimento da direção nacional. “O Brasil tem organizações partidárias muito fortes no plano municipal e inclusive estadual, mas no âmbito nacional quase não se pode falar em partidos políticos”. (AMES, 2003, p. 102). Assim, “considerando-se as regras eleitorais e a estrutura federativa do país, a influência deveria se dar de baixo para cima, dos membros do partido para a liderança, e não de cima para baixo”. (AMES, 2003, p. 238).

Uma das razões para isso é que muitas decisões relativas ao processo eleitoral e partidário (por exemplo, coligações eleitorais, escolha de candidatos etc.) são tomadas

pelas organizações partidárias estaduais e as organizações nacionais não têm muito poder sobre as primeiras (Mainwaring, 2001; Samuels, 2003). A combinação de baixo controle das organizações sobre os políticos e de descentralização leva à formação de partidos *catch-all* heterogêneos no nível nacional (Mainwaring, 2001, p. 206). (BORGES, 2013, p. 118).

Essa estrutura descentralizada dos partidos, associada à alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, contribuiria para que o sistema presidencial operasse com muitos fatores institucionais de veto no processo decisório. Seria necessário negociar com muitos partidos. E dentro deles, com muitas facções regionais.

Essa visão tem sido questionada de forma tangencial pelos estudos que reforçam o papel do presidencialismo na indução de decisões coletivas dentro da coalizão de partidos, especialmente no ambiente congressional. Para Marta Arretche,

A construção de coalizões de governo tende a reduzir estes efeitos [...] No cenário menos favorável, montar coalizões de governo permitiu aos presidentes dobrar o percentual de prefeitos e governadores de sua base de apoio na estrutura vertical da federação. O presidente Fernando Henrique multiplicou por quatro o percentual de prefeitos da sua base de apoio em seu segundo mandato. A montagem de uma coalizão de governo permitiu que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique contassem com bases de apoio vertical próximas ou superiores a 2/3 do total de governadores e prefeitos. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

De alguma maneira, a construção de coalizões em nível nacional permitiria algum grau de centralização partidária, tendo em vista que a decisão de participar desse consórcio seria referendada internamente de forma explícita ou implícita. Ou seja, participar da coalizão presidencial demanda que as forças regionais, ou pelo menos a maioria delas, também se beneficie de alguma forma desse arranjo de poder. Não que isso resolva o problema partidário. A situação ideal para combater os efeitos da descentralização seria outra.

Se a estrutura de todos os partidos da coalizão fosse centralizada – isto é, se todos os prefeitos e governadores se subordinassem às direções de seus respectivos partidos – a construção de coalizões de governo compensaria os efeitos centrífugos derivados da descentralização fiscal. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Rafael Cortez e Fernando Limongi, por seu turno, questionam a importância da fragmentação partidária na competição vertical.

Análises do quadro partidário brasileiro tendem a privilegiar as eleições para a Câmara dos Deputados. Os analistas não se cansam de alertar para a fragmentação excessiva que caracterizaria o sistema partidário brasileiro, tido e havido como um dos mais fragmentados do mundo. Nessas análises, contudo, a eleição presidencial e para os governos estaduais são deixadas de lado. (CORTEZ e LIMONGI, 2010, p. 36)

Segundo os autores, desde 1994 o quadro tem evoluído para uma centralização real do quadro partidário na competição eleitoral dos executivos federal e estadual.

As eleições presidenciais organizam e estruturam as demais disputas. É o prêmio principal; os demais são subsidiários. A clivagem nacional PT-PSDB, progressivamente, tem passado a reger e ditar o tom das disputas estaduais. Cada um destes partidos comanda um bloco de aliados, incluindo aí o PMDB que, estado a estado, opta por um dos lados. (CORTEZ e LIMONGI, 2010, p. 22).

Destarte, ainda que haja muitos partidos no Brasil, as opções partidárias postas à disposição do eleitor têm um quadro bastante polarizado entre duas grandes forças. Os dois partidos nacionais que têm efetivamente disputado a presidência acabam por organizar coalizões eleitorais, o quê, de certa forma, organiza a competição no nível estadual. Esses dois consórcios seriam os grandes concorrentes no âmbito estadual, seja na figura desses dois partidos nacionais, seja representado por outro partido de suas respectivas coalizões.

O PMDB (tido como o terceiro partido nacional nesse cenário) acaba por se comportar como um pêndulo nesse cenário nacional em função de sua estratégia estadual. Ele deixaria de concorrer à presidência para integrar livremente as alianças regionais dos outros dois blocos de poder, atuando segundo os interesses e as conveniências políticas de cada estado. Eventualmente, ele concorreria contra os dois blocos de poder, numa espécie de terceira via.

As eleições para o governo estadual também se tornaram bi-partidárias em quase todos os estados, espelhando a clivagem que domina as eleições presidenciais. Se PT ou PSDB não capitaneavam as coligações, estavam representados por seus aliados históricos (PSB e DEM, respectivamente) ou circunstancial (PMDB). (CORTEZ e LIMONGI, 2010, p. 22).

“O lançamento de candidaturas nos dois planos é uma decisão interdependente. E os partidos têm retirado candidaturas estrategicamente em uma disputa para obter apoio em outra”. (CORTEZ e LIMONGI, 2010, p. 22). Isso aponta para uma centralização do sistema de partidos na disputa dos governos estaduais e federal, que seria camuflada pela importância que se dá nas análises partidárias para a eleição proporcional.

Nesse sentido, haveria um grande espaço de investigação e de análise para ser preenchido no tocante aos efeitos da prática federalista nos partidos, bem como sobre os efeitos do sistema partidário nas instituições consociativas federais.

Embora não discordando do diagnóstico da literatura revisionista sobre o presidencialismo de coalizão, acredito que o entendimento do sucesso inesperado das políticas sociais federais nas décadas de 1990 e 2000 passa não apenas por um novo olhar sobre os efeitos do *mix* institucional brasileiro, mas também pela compreensão dos vínculos entre competição partidária e competição vertical, formação de coalizões eleitorais e implementação de políticas públicas. (BORGES, 2013, p. 121).

Em suma, a polêmica que se instaurou sobre a força do presidente versus a força dos governadores como premissa principal de explicação da nossa realidade parece ter se exaurido.

Ela cumpriu um papel muito significativo para o entendimento do sistema político brasileiro, tendo em vista que os governadores e o presidente são atores muito relevantes da nossa realidade política, tanto no passado, quanto no presente. Contudo, a hipótese de um conflito federativo permanente entre essas duas figuras (jogo de perde-ganha) parece não satisfazer mais as interrogações que pairam sobre a dinâmica do nosso modelo político-institucional nas diversas arenas de competição.

Em alguma medida, esse conflito interpretativo (sobre qual dessas duas autoridades manda mais) acabou por restringir o escopo da literatura sobre o tema. É como se fosse um conflito entre dois lados de uma mesma moeda. As teses defendidas por Abrucio, Ames e Samuels (dentre outros) sobre um caráter descentralizado das nossas instituições políticas, com reflexos negativos para o sistema, foram rebatidas pelos trabalhos de Figueiredo, Limongi e Cheibub (dentre outros), sob a perspectiva de que isso não existia empiricamente.

As duas correntes se esforçaram para dizer que: de um lado, o federalismo descentralizado fortalecia o poder dos governadores e impedia o presidente de comandar; e de outro, que o federalismo brasileiro não impede o presidente de governar. Em breve síntese, é como se afirmasse que o federalismo é um obstáculo para o sistema e se contra argumentasse que o federalismo não atrapalha o funcionamento do nosso modelo político.

A aparente sombra que se formou desse embate investigativo compreende uma quantidade considerável de variáveis que podem ser utilizadas para investigar como, então, o federalismo existe na nossa realidade política. Questionamentos sobre como o federalismo se manifesta na dinâmica institucional e eleitoral, e quais suas conexões nas diversas arenas, passam a ser cada vez mais relevantes para compreendermos a condição do federalismo brasileiro. E, pelo que foi identificado, a literatura já tem se inclinado por alargar o espectro de análise dessa realidade.

Sendo assim, para avançar mais sobre a compreensão do federalismo no Brasil, é preciso investigar outras variáveis, bem como as conexões que podem haver com a arena congressual e a arena eleitoral no ambiente de um presidencialismo de coalizão.

3. A importância do federalismo no presidencialismo de coalizão

“Mais do que um tema específico, a questão da federação no Brasil confunde-se com a própria formação histórica do Estado nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do país”. (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 67). Em verdade, a formação histórica do Estado no Brasil, bem como as relações políticas e sociais dela decorrente, são elementos extremamente relevantes para compreender e situar o modelo federativo dentro da realidade política brasileira atual. Ainda que não se possa abordar todos os aspectos históricos, políticos e sociológicos inerentes ao tema, alguns elementos dessa formação histórica devem ser abordados para introduzir a análise da importância do federalismo no nosso sistema político.

A grande extensão territorial, a escassez de recursos humanos e o caráter estatal da colonização portuguesa no Brasil foram aspectos importantes no processo de ocupação, que exerceram forte influência sobre o padrão de organização do território brasileiro no decorrer do tempo. “A Coroa foi forçada a recorrer à cooperação dos potentados rurais para expandir a colônia, manter a ordem e tocar a administração, sobretudo no interior”. (CARVALHO, 2004, p. 24).

Assim, a administração da colônia acabou por se consolidar numa espécie de poder dual. Ao centro havia o Estado português e sua característica estatal - ele distribuía terras, postos de trabalho, títulos e demais benesses da colonização a determinadas pessoas em troca de lealdade. Esses particulares leais, por sua vez, detinham amplos poderes de comando e controle sobre suas jurisdições territoriais. Ou seja, eram particulares investidos de funções e poderes estatais, numa espécie de acordo informal entre esses poderes regionais e o poder central. A vida política após a independência não mudou muito esse quadro. A figura da Guarda Nacional, comandadas pelos chamados coronéis, talvez expresse o maior símbolo desse conluio entre poderes público e privado. Era uma força criada, constituída e mantida pela elite privada, mas que agia legitimada pelo poder estatal.

Por trás dessa dinâmica cooperativa entre o centro e a periferia, no entanto, havia uma tensão constante em torno da diminuição ou ampliação da força desses poderes regionais. Mesmo com as constantes tentativas de concentração política e administrativa, especialmente no Império, o poder nacional continuava a ter dificuldades para estabelecer uma centralização política e administrativa. Por outro lado, essas forças regionais demandavam cada vez mais autonomia. Esse conflito entre tentativas de centralização e de descentralização do poder passou a ser uma constante histórica, tornando-se uma característica importante para a análise do modelo brasileiro.

A proclamação da república federativa em 1889 deu contornos legais e institucionais mais claros a uma realidade já instaurada. “O federalismo era demanda quase unânime dentro do republicanismo”. (CARVALO, 2011, p. 149). E de certa forma, ele já era praticado de fato durante a fase imperial.

O segundo tema mais importante da propaganda republicana foi o federalismo. Para alguns, ele seria o mais importante. O federalismo ocupou um capítulo do Manifesto de 1870 que começava com a frase: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo”. O capítulo encerrava-se com a conhecida frase: “Centralização – desmembramento; descentralização – unidade”. (CARVALHO, 2011, p. 149).

A queda do império desequilibrou o sistema no sentido de fortalecer o poder de elites regionais, especialmente daquelas que tiveram maior desenvolvimento econômico no período imperial: São Paulo e Minas Gerais. O aumento do poder regional oligárquico foi sentido não só no desenho federativo, mas na capacidade efetiva dessas oligarquias de escolher o chefe do governo presidencial.

A contraofensiva ao sistema federal oligárquico veio com a Revolução de 1930. Esse federalismo oligárquico foi extinto e os estados tiveram sua autonomia política reduzida pelo Governo Vargas, que passou a nomear interventores para comandar os governos estaduais. Como num pêndulo, o sistema foi deslocado para o outro extremo. Apesar da força do regime varguista, a tensão existente entre as elites regionais e o poder central permaneceu presente durante todo o período ditatorial.

A redemocratização de 1945 restabeleceu, em parte, a força das elites regionais no desenho federativo. Mesmo com o surgimento dos primeiros partidos nacionais, os governadores voltaram a ter um papel extremamente relevante na política nacional. Houve, de certa forma, um reequilíbrio do sistema federativo em prol dos estados, possibilitando uma maior participação dos grupos regionais na formação da vontade nacional.

O golpe militar de 1964 centralizou novamente o sistema federativo. Apesar de manter o funcionamento dos legislativos, o regime militar detinha o controle efetivo das escolhas dos governos regionais. Esse cenário mudou no final do período militar, especialmente após as eleições diretas para os governos estaduais. A crescente influência dos governadores na política nacional influenciou o desenho político-institucional de 1988 e o atual modelo federal.

Vê-se que o federalismo brasileiro não só se originou em direção oposta ao do norte-americano (do centro para a periferia), como também se estruturou sobre relações e conflitos diferentes daquela realidade. Lá predominou uma discussão de viés democrático, consubstanciada na preocupação de limitar o exercício do poder estatal central, ou seja, na

necessidade de limitar o governo central para garantir as liberdades políticas dos cidadãos, dos grupos e das elites. Ainda que outros interesses possam ser mensurados dentro desse viés, é nítido que o discurso de proteção das liberdades foi muito relevante na construção política do modelo federal e no estabelecimento de freios e contrapesos daquele sistema.

Aqui, o caminhar federalista parece ter seguido outro caminho. Esse movimento cíclico de centralização e descentralização esteve mais ligado ao conflito institucional entre os grupos e as elites regionais, *vis-à-vis* os interesses de outros grupos e elites regionais que exerceram o poder central. Os períodos históricos, especialmente dos governos autoritários, mostram que o poder central, no Brasil, sempre teve a preocupação de controlar minimamente o ambiente político regional. E isso foi feito através das governadorias estaduais.

A dinâmica federalista brasileira, dentro desse quadro, parece ter servido mais para impor a força do poder central e promover a implantação da agenda dos grupos ou elites que ocuparam esse espaço, do que para delimitar o exercício do poder central e garantir as liberdades dos cidadãos, grupos e elites regionais. O componente democrático, e mesmo o partidário, foram relegados a um segundo plano, sendo mais presentes no período 1945-1964 e no pós-1988.

Assim, de alguma forma, o modelo federativo brasileiro acabou sendo útil ao presidencialismo de plantão para operacionalizar a agenda do governo federal. É como se a dinâmica dual de poder da ocupação colonial tivesse sobrevivido no tempo. O poder central, sem capilaridade governamental suficiente para operacionalizar sua agenda, precisa das elites regionais simbolizadas nos governos estaduais. Por outro lado, esses atores regionais acabam se fortalecendo e se beneficiando dessa relação com o poder central.

Nos momentos onde essa relação de aliança foi inviabilizada, novos grupos ou elites ascenderam ao poder central e, a partir daí, tentaram novamente controlar os ambientes políticos regionais. Esse controle foi feito de variadas formas, desde o uso da força até a formação de novas alianças políticas governativas.

O fato é que a força da máquina governamental estadual é um algo extremamente relevante no cenário político brasileiro. Diante disso, nenhum governo presidencial brasileiro pode ignorar os grupos políticos, econômicos e sociais que competem pelo poder regional. Ao contrário, é necessário ter algum nível de controle sobre o ambiente político regional, preferencialmente com alianças que permitam a cooperação das máquinas governamentais.

Em suma, há fatores históricos importantes que influenciaram as origens federalistas do nosso sistema e moldaram sua adaptação à nossa realidade. E esses fatores devem ser levados em consideração em qualquer análise sobre o modelo federativo brasileiro.

Em países como o Brasil, os conflitos a serem processados são de outra natureza. O que está aqui em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcado por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades de representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e do alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder. (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 67).

Mesmo que haja muitas semelhanças entre o modelo norte-americano e o desenho federal brasileiro, a dimensão prática de seus respectivos funcionamentos aponta para muitas diferenças. Dessa forma, e sem desconsiderar a importância do paradigma do hemisfério norte, parece ser mais adequado (para os fins deste trabalho) aprofundar a análise sobre o desenho e a prática federalista brasileira. Se é verdade que o federalismo tem sido importante para o presidencialismo brasileiro, a análise do seu desenho institucional e a investigação de seu funcionamento são elementos fundamentais para verificar como se dá essa importância nos dias atuais.

3.1 O desenho federativo brasileiro de 1988

No aspecto geral, é difícil negar que, no desenho federativo, o poder estatal está bastante dividido. Verticalmente, há grande autonomia política e administrativa dos entes e autoridades locais e estaduais, cabendo aos Estados um papel preponderante na organização territorial. Do mesmo modo, o poder estatal é bastante fragmentado horizontalmente, especialmente no nível nacional, no qual, além do sistema judicial de ampla revisão, há um poder legislativo bicameral bastante dividido no aspecto territorial.

Contudo, no campo da competência legislativa, essa fragmentação não é tão perceptível. Ao contrário. Parece haver uma preponderância de poderes legislativos no âmbito da União – o que reforça a necessidade de analisar o legislativo nacional, especialmente o Senado, onde a representação federativa é mais evidente.

O pacto federativo de 1988 reproduziu a divisão clássica de poder entre a União e as unidades estaduais, mas inovou na seara local. Na divisão vertical de poder, os Municípios foram elevados à condição de unidade territorial política e administrativamente autônoma, com elevado grau de discricionariedade para organizar e executar suas ações locais. O art. 30 do texto constitucional diz que eles têm competência material para organizar e manter os serviços de interesse local, bem como podem legislar sobre quaisquer assuntos de interesse local. A abrangência da expressão “interesse local” alarga enormemente o escopo das competências

administrativas e legislativas municipais, conferindo uma espécie de poder residual implícito para essa entidade federativa.

O desenho federal também dotou os Estados de poderes exclusivos para organizar, gerir e executar suas ações sobre seu território – mas o fez de forma residual. Segundo se extrai do art. 25, os estados têm competência material e legislativa para tudo aquilo que não lhe é vedado expressamente pela Constituição. De novo, a norma constitucional cai em uma área de abstração interpretativa bastante abrangente, tendo em vista que ela cria uma espécie de competência residual para os “assuntos de interesse estadual”. A grande diferença entre o desenho estadual e municipal está no campo das funções de controle, tendo em vista que cabe aos estados a atribuição de organizar e prestar o serviço de controle judicial (tribunal de justiça) e de controle administrativo (tribunal de contas) sobre as instituições estaduais e municipais.

Essas competências “abertas” acabam tendo algum referencial de abrangência nos poderes compartilhados por todos os entes federados. Nesse aspecto, o art. 23 dispõe que todos os entes federativos têm competência política-administrativa para atuar em áreas importantes da esfera estatal, como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, produção agropecuária, habitação e saneamento. O art. 24, por sua vez, dá poderes legislativos a todos os entes para regular, dentre outras, os setores de educação, cultura, esporte, saúde, tributos, urbanismo, produção, consumo, meio ambiente, previdência e assistência. Nessa seara legislativa, a União estabelece normas gerais e estados e municípios complementam esses normativos segundo seus interesses e competências estaduais e municipais.

Como se vê, além das competências residuais, há um campo bastante abrangente de assuntos de interesses estaduais e municipais expressos no texto constitucional. Porém, ao analisar os poderes exclusivos da União, nota-se que esse poder residual é drasticamente reduzido.

Na esfera material, o art. 21 do texto constitucional reserva à União uma série de temas historicamente vinculados ao escopo de uma entidade nacional, como defesa nacional e relações exteriores. O único dispositivo que chama atenção é o inciso IX, que dá poderes exclusivos para a União elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento.

No campo legislativo, por outro lado, há um rol bastante significativo dos poderes da União na vida da federação. O art. 22, dentre outros temas, dá exclusividade para União regular o direito civil, comercial, agrário, trabalhista e penal – aspectos importantes do cotidiano das pessoas na relação privada e pública, que repercutem em políticas públicas importantes, como a segurança pública. Além disso, só a União pode legislar sobre água, energia, informática,

telecomunicações, trânsito e transporte. E ela ainda tem a prerrogativa de expedir normas gerais para polícias e bombeiros militares, diretrizes e bases da educação, e licitações e contratos de todo o setor público brasileiro.

Ou seja, a União tem capacidade legislativa para atuar em praticamente todos os campos de regulação da vida pública e privada dentro da federação. Ainda que seu poder de atuação administrativa não seja tão abrangente, ele não pode ser desconsiderado em face da sua competência material em diversas políticas públicas compartilhadas.

Portanto, até aqui, o que se pode concluir é que o federalismo brasileiro impõe uma divisão vertical importante do poder estatal, com uma grande liberdade administrativa por parte das autoridades federais, estaduais e municipais. No campo legislativo, o mesmo não ocorre, havendo reserva de poderes consideráveis na esfera da União. Em suma, há autonomia federativa do poder executivo local e estadual em relação ao Executivo nacional, mas há pouca autonomia do legislativo local e estadual em face da atuação do Congresso Nacional. Assim, o legislativo nacional é o grande elemento centralizador da federação.

No plano horizontal da União, alguns aspectos se equivalem com o padrão observado nos Estados. A existência de amplos poderes de revisão dos atos estatais por parte do Poder Judiciário e uma grande autonomia administrativa e funcional do Ministério Público criaram outra arena relevante de discussão sobre as decisões estatais – o processo judicial. O ativismo experimentado recentemente por órgãos do sistema de justiça trouxe à superfície o espaço amplo de poder destinado ao Judiciário no desenho político desde 1988 (mas esse ainda é um tema pouco explorado).

Do lado do Executivo, o destaque fica pela grande concentração de poderes legislativos de agenda na figura presidencial, tanto de iniciativa de proposições (inclusive com força de lei), quanto de trancamento da pauta e de veto a decisões legislativas. Por simetria, essa capacidade legislativa do executivo federal tem sido reconhecida judicialmente também aos executivos estaduais e municipais, desde que devidamente autorizados pelas respectivas constituições e leis orgânicas.

No que tange à representação legislativa, a Câmara dos Deputados tem a função de refletir o princípio popular (art. 45), mas apresenta distorções em razão do número mínimo e máximo de deputados por estado da federação (art. 45, § 1º). Essa cláusula restringe a representação popular e expande a representação territorial dos estados, aumentando a presença relativa dos estados menos populosos na composição da Casa. Nos legislativos estaduais e municipais, há uma única casa legislativa onde a representação é proporcional à população da unidade federativa, não havendo regras de representação territorial.

No Senado, o princípio de representação é estritamente territorial - são 3 representantes de cada unidade estadual, não havendo menção à representação dos municípios (art. 46).

3.2 Senado: a casa da federação

A influência da experiência norte-americana influenciou enormemente nosso modelo federativo desde os primórdios da república. E no desenho de 1988 não foi diferente, especialmente no que tange ao Senado.

Na história independente norte-americana, a primeira experiência de representação similar ao Senado foi com o Congresso da Confederação. Apesar de ser um órgão com características executivas, sua composição e seu funcionamento estavam lastreados à representação territorial. Cada estado podia dispor de uma delegação de 2 a 7 membros, mas eles representavam conjuntamente apenas um voto estadual. Assim, garantia-se uma igualdade de representação a cada estado confederado, desprezando-se qualquer tipo de representação proporcional à população.

Nos debates federalistas da constituição norte-americana, novamente foi dimensionado um órgão político de representação territorial no qual os estados tinham representação equivalente. A ideia preponderante era proteger a população dos estados pequenos da força da maioria governamental que, naturalmente, os estados mais populosos conseguiriam eleger para a Casa dos Representantes e para o Executivo. O Senado, nesse caso, teria como função o contrapeso à força da representação popular. Esse era um mecanismo de controle político e democrático fundado na representação territorial.

Mutatis mutandis, o Senado brasileiro de 1988 teria função similar. Ele é a casa da representação territorial, de proteção de minorias populacionais distribuídas nos territórios estaduais. Nas palavras do art. 46 da Constituição, “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal”. (BRASIL, 2014). São três representantes de cada um dos 26 estados e do Distrito Federal, totalizando 81 membros. O mandato é de 8 oito anos, permitidas reeleições sucessivas. A renovação da representação ocorre a cada quatro anos, alternadamente, por um terço e dois terços da Casa.

A eleição para o Senado tem como distrito o território do estado e segue o princípio majoritário simples. Assim, na renovação de um terço, é considerado eleito o candidato mais votado – não sendo necessário alcançar mais da metade dos votos válidos. Na renovação de dois terços, o mesmo acontece. Porém, nesse caso, são oferecidos até dois candidatos por

legenda ou coligação eleitoral e o eleitor tem direito a dois votos, não podendo direcioná-los ao mesmo candidato. A eleição de cada vaga dá-se por chapa com um titular e dois suplentes.

Apesar de ser um cargo de nível nacional, a escolha dos candidatos ao Senado compete aos órgãos regionais do partido, que deliberam em convenção partidária especialmente convocada para esse fim. As eleições para o Senado ocorrem simultaneamente às eleições gerais para presidente, governadores e deputados federais e estaduais, de forma que há um “casamento” de campanhas em nível vertical e horizontal.

Neste particular, a candidatura ao Senado é um ponto importante na carreira política e tem um peso considerável na formação das alianças eleitorais. Segundo Lemos e Ranincheski, “o Senado Federal apresenta-se como um *locus* privilegiado do ponto de vista da profissionalização política”. (LEMOS E RANINCHESKI, 2008, p. 106). O estudo desenvolvido pelas autoras sobre carreiras políticas no Senado brasileiro apontou que “os senadores dos anos 90 são políticos profissionais: 70% contaram com experiência legislativa, e mais de 40% com passagem pelo Executivo, seja em cargos eletivos ou não-eletivos”. (LEMOS E RANINCHESKI, 2008, p. 106)

Um terceiro motivo diz respeito aos próprios perfis dos deputados e senadores: esses últimos estão num patamar superior da carreira política, muitos foram ex-governadores e/ou são pretendentes ao cargo. Ainda que muitos governadores sejam a principal liderança política no Estado, não podem se candidatar à reeleição quando estão no segundo mandato, restando-lhes poucas opções a não ser o Senado. Conforme mostra Izumi (2010), dos 219 senadores titulares, eleitos no período 1988 a 2006, 31,5% já tinham sido governadores. Dos 27 governadores atuais, 30% deles já ocuparam o cargo de senador. A partir de levantamento próprio, verificamos que nada menos que 61% (19 em 31) dos presidentes não interinos da nossa história republicana passaram pelo cargo de senador, antes ou depois do mandato. Se considerarmos apenas os que foram eleitos – isto é, excluindo os militares não eleitos – esse número sobe para 75% (21 em 27). (NEIVA e SOARES, 2013, p. 102).

No que tange às competências constitucionais, o Senado brasileiro está em situação simétrica com a Câmara dos Deputados. Quase todas as prerrogativas da Casa dos representantes do povo também estão presentes na Câmara Alta. A capacidade de iniciar e revisar proposições sobre todos os temas de competência do legislativo nacional, inclusive de propostas de emendas constitucionais, são características que colocam o Senado brasileiro dentre aqueles de maior poder constitucional conferido a uma casa legislativa dessa natureza.

Há ainda outras competências exclusivas do Senado que não dependem da chancela da Câmara dos Deputados (art. 52), dentre as quais estão a aprovação de autoridades administrativas e jurisdicionais indicadas pelo Presidente da República e por outros órgãos estatais; a abertura de processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade dos integrantes da cúpula do Poder Judiciário e do Ministério Público; a fixação de limites de endividamento e

de operação de crédito para todos os entes federados e; a autorização de operação financeira externa por parte das unidades federadas. Soma-se ainda a esse quadro, a faculdade exclusiva dessa Casa de estabelecer alíquotas do principal tributo estadual (ICMS), bem como a capacidade de arbitrar conflito federativo nesse tema (art. 155, IV e V).

Vê-se que, dentre as características do Senado brasileiro, salta aos olhos o grande poder constitucional que lhe é destinado, a importância que ele tem para a carreira política e o nítido caráter territorial de sua representação. Em relação a esta última característica, é importante ressaltar que o órgão senatorial brasileiro também se posiciona, dentre seus pares, entre aqueles de maior radicalidade territorial da representação. “O sistema de composição do Senado brasileiro, semelhante ao do americano, com número equivalente de cadeiras para Estados excepcionalmente diferentes em termos populacionais, garante um excessivo grau de super-representação aos Estados menores”. (ARRETCHE, 2001, p. 28).

Esse conjunto de características reforça a relevância de se considerar o federalismo como uma variável importante do nosso sistema. “Nenhum analista sério do caso brasileiro, após um estudo minucioso das conseqüências das regras decisórias e das prerrogativas do Senado, dos estados e dos governadores, defenderia o argumento de que o federalismo é uma variável interveniente de pouca importância relativa”. (STEPAN, 1999).

Aplicando-se o modelo de análise de Stepan² (1999) ao Senado brasileiro, os 11 estados de menor representação populacional³ somariam 33 votos do total de 81 votos da Casa, o que representa 40,7% dos votos – número suficiente para vetar mudanças constitucionais. Caso se agrupe a esse número outros três estados com baixa representação populacional⁴, o número de votos dessas unidades chegaria a 42 votos, representando 51,8% do total – número suficiente para vetar mudanças na legislação infraconstitucional. Ou seja, há um poder de veto da parte minoritária da população que é representada pelas respectivas bancadas estaduais presentes no Senado Federal.

Sendo assim, o Senado brasileiro torna-se um lugar privilegiado para se investigar a importância da variável federalista na dinâmica política brasileira.

² Alfred Stepan desenvolveu um modelo que permitiu a análise comparativa dos diversos sistemas federais a partir de uma escala demos-constraining da representação territorial no legislativo nacional. Para saber mais, sugiro consultar a obra do autor citada nas referências bibliográficas.

³ A representação proporcional tomou como base o número de parlamentares por estado na Câmara dos Deputados, havendo 11 estados com o número mínimo de 8 representantes garantidos na Constituição (AC, AM, AP, DF, MS, MT, RN, RO, RR, SE, TO).

⁴ Esses estados estão muito próximos do número mínimo de deputados federais garantidos na Constituição, respectivamente AL, ES e PI com 9, 10 e 10 parlamentares.

Uma terceira justificativa deve-se ao fato de que se trata de um senado com características fortemente federativas, as quais se expressam de diversas formas: pela representação paritária dos estados – a qual promove altíssima desproporcionalidade de representação –, pela grande presença de ex-governadores, pela prerrogativa de autorizar o endividamento de estados e municípios, pela participação que teve no processo de ajuste fiscal empreendido no país nos últimos anos. (NEIVA e SOARES, 2013, p. 99).

Em suma, há fortes razões para considerar o Senado como a casa da federação brasileira. Ainda que a maior parte da produção da Casa esteja associada ao trabalho legiferante ordinário do legislativo nacional, como o da Câmara dos Deputados, há características federativas altamente relevantes na Câmara Alta. Além de competências federativas exclusivas, a territorialidade de sua representação desloca o eixo de poder de suas decisões para os estados.

Portanto, em tese, é perfeitamente possível analisar a variável federalista no contexto do presidencialismo de coalizão dentro desse ambiente, tendo em vista que a coalizão presidencial também abrange as forças partidárias presentes no Senado Federal.

Esse caminho metodológico, de alguma maneira, já foi feito. Soares e Neiva já questionaram se nossa Câmara Alta é uma casa federativa ou partidária, concluindo por essa última hipótese. (NEIVA e SOARES, 2013). Mas essa investigação se deu dentro da clivagem mais evidente na literatura: o poder dos governadores versus o poder do presidente dentro do Senado Federal. A aplicação do modelo de análise desenvolvido por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) no ambiente senatorial chegou a conclusões similares do estudo desenvolvido na Câmara dos Deputados, ou seja, que não há evidências empíricas sobre o poder de veto dos governadores no Senado Federal, prevalecendo um padrão centralizado e partidário na arena congressional.

A impressão que fica no final deste estudo – e os dados nos ajudam nisso – é de que o Senado brasileiro é uma Casa mais preocupada com os assuntos nacionais do que os regionais ou estaduais. Ainda que sejam sensíveis aos interesses de seus estados, os senadores não parecem dar um apoio menor à agenda nacional. (NEIVA e SOARES, 2013, p. 111).

Isso, contudo, parece não ser suficiente para afirmar que o federalismo não é importante no presidencialismo de coalizão no âmbito do Senado. Há um espectro maior de investigação a ser explorado nesse ambiente do que o hipotético conflito federativo entre o presidente e os governadores. Mesmo porque, como esses próprios estudos apontam, há muitos fatores que podem justificar a inação dos governadores no legislativo nacional, como a existência de interesses divergentes e a falta de coordenação entre esses autores.

O fato é que a variável federalista não pode ser confundida com o poder dos governadores. É claro que eles ocupam um papel importante nesse modelo institucional, mas

não é só isso que influencia ou interage com a dinâmica federativa, especialmente no Senado Federal. Há diversos outros aspectos que podem ser abordados na arena congressual, como a existência e a importância de outros atores, a relevância dos cargos e dos recursos federais no jogo político nacional e regional, a conexão com órgãos partidários, a ligação com a competição eleitoral, dentre outros que possam ser relevantes para explicar o comportamento dos parlamentares e das instituições.

A interdependência institucional e eleitoral entre os diversos níveis federativos, bem como os arranjos partidários na coalizão governamental e eleitoral dão uma larga medida das conexões que podem haver entre federalismo e presidencialismo de coalizão. E esse cipoal de elementos interligados pode ser observado no ambiente do Senado Federal, já que ele vive a existência de todas essas variáveis no seu cotidiano.

Diante desse contexto, é de se indagar então como se manifesta e qual é a importância da variável federativa no presidencialismo de coalizão no âmbito do Senado Federal?

3.3 Coalizão presidencial no Senado: o que podemos descobrir?

A grande questão que motivou e permeia este trabalho está sintetizada na tentativa de se investigar o quão importante é o federalismo para o presidencialismo de coalizão no âmbito do Senado Federal. A investigação decorrente dessa dúvida (quase existencial) levou a tantos outros questionamentos, que o principal medo dessa pesquisa era produzir mais dúvidas do que perguntas ou respostas. Isso porque o importantíssimo conhecimento produzido até o momento sobre nossas instituições políticas focou em outras variáveis explicativas para a compreensão da morfologia e do funcionamento do que, hoje, chamamos de presidencialismo de coalizão. Pelo que a pesquisa conseguiu identificar, pouco espaço sobrou ao federalismo. E o que sobrou, foi utilizado para situá-lo num dos pontos extremos da equação que nega a funcionalidade do nosso modelo político. Ainda que esse aspecto negativo seja importante, devendo sempre ser considerado nas análises sobre o tema, é preciso ponderar que ele se mostrou insuficiente para explicar como o desenho federal brasileiro sobreviveu e se desenvolveu dentro desse modelo de coalizão presidencial nesses quase 30 anos de redemocratização.

Ressalte-se esse a expressão “presidencialismo de coalizão” não pode ser entendida estaticamente. Ao contrário, ela se consolidou entre nós de uma forma bem brasileira: “antropofagiando” os temas e assuntos que dela se aproximava. Hoje, a produção científica brasileira não permite compreender essa singularidade institucional de forma restrita, localizada ou marcada numa época.

Um terceiro uso do termo, que evoluiu ao longo da última década nos círculos de cientistas políticos brasileiros, refere-se a uma forma mais ampla de compreensão da arquitetura institucional da democracia brasileira e às suas concernentes práticas políticas. Presidencialismo de coalizão nessa acepção é utilizado como um resumo da totalidade de formas nas quais a macropolítica se adaptou à Constituição de 1988, inclusive em termos de estratégias de alianças lideradas pelo Executivo; respostas partidárias aos incentivos do Executivo; variáveis institucionais auxiliares que afetam esses relacionamentos (poder de agenda presidencial, regras legislativas internas); clientelismo e política de trocas; relações intergovernamentais e os numerosos efeitos colaterais no comportamento eleitoral e recrutamento político. A expressão não é apenas um resumo para a política brasileira de fato, mas também um proto-paradigma para analisá-la. (POWER, 2015, p. 30).

É nesse contexto que se situa a inquietação deste trabalho. Onde, afinal, está o federalismo? Qual sua importância ou “desimportância” para o presidencialismo de coalizão brasileiro?

Os caminhos científicos trilhados sobre presidencialismo de coalizão, até aqui, colocam luz sobre muitos aspectos do funcionamento congressual do sistema. “O principal *insight* do presidencialismo de coalizão é simples. Os presidentes brasileiros precisam se comportar como primeiros-ministros europeus. Os chefes do Executivo necessitam combinar ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário”. (POWER, 2015, p. 31).

Contudo, parece haver vários outros aspectos que podem ser explorados.

Se há de se avançar com esse modelo, não se pode assumir que os segredos da eficiência simplesmente cancelam os desafios objetivos existentes, na base de um-para-um. A equação não se soluciona tão facilmente. Mesmo com as inovações institucionais, como a autoridade presidencial de governar por decreto ou as regras indutoras de “partidoarquia” na Câmara dos Deputados, o sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais. É por isso que precisamos de mais estudos do tipo “cultivo”, isto é, sobre como os presidentes se engajam na gestão da coalizão. (POWER, 2015, p.35)

Ou dito de outra forma. A investigação do presidencialismo de coalizão deve buscar responder todo o ciclo presidencial, isto é, como se constitui e se mantém a coalizão presidencial brasileira. “Com um mandato fixo e sem necessidade da confiança parlamentar, o jogo real da política acontece no período entre a formação e o término do governo, quando os presidentes minoritários precisam cultivar o apoio político de dois ou mais partidos”. (POWER, 2015, p. 27).

Neste particular, a variável federalista deveria estar inserida, de alguma forma, nesse contexto de formação e manutenção da coalizão governamental do presidente. Se é verdade que há um eixo regional nessa aliança, ele deveria aparecer nesse ciclo de criação e gestão da coalizão. Porém, ao que parece, a análise da variável federal ficou restrita à hipotética disputa

entre presidente e governadores na arena congressual. E fora da seara legislativa, os estudos sobre federalismo tiveram foco nas relações governamentais, ou seja, distante da arena congressual.

Sendo assim, há um caldo de conhecimento considerável sobre o presidencialismo na arena congressual e sobre o federalismo nas relações governamentais. Contudo, não fora identificada, nesse acúmulo de conhecimento, a conexão entre os dois temas. Assim, seria possível dizer que haveria uma lacuna de investigação quando presidencialismo e federalismo se encontram num único ambiente institucional – como é o caso do Senado Federal. Por conseguinte, haveria um leque variado de aspectos do sistema que podem ser explorados na intersecção do federalismo com o presidencialismo de coalizão no âmbito do Senado brasileiro. E alguns desses aspectos puderam ser mencionados ao longo deste trabalho.

Do primeiro capítulo, é possível resgatar ideias importantes de vários autores que se relacionam fortemente com a dinâmica do presidencialismo de coalizão no ambiente congressual. A coalizão não seria apenas um cálculo partidário, mas também regional (ABRANCHES, 1988). Só seria possível falar em coalizão se houver partidos capazes de agir como partidos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). O presidencialismo brasileiro faria algum tipo de gestão partidária (FLEISCHER, 2007). A formação da coalizão envolve uma negociação tácita e prévia da agenda, consubstanciada nas preferências dos parlamentares da base do governo (LIMONGI, 2010). Há um duplo padrão de comportamento parlamentar, sendo um na esfera federal e outro na estadual (PEREIRA e MULLER, 2003). O presidencialismo de coalizão é um jogo de múltiplos interesses, onde cada ator potencializa seu capital político agindo conforme as condicionantes dos diversos níveis horizontais e verticais de competição política (PEREIRA e MULLER, 2003; BORGES 2010 e 2013). A isso soma-se, naturalmente, a dúvida sobre o comportamento partidário ou distributivista do parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001; AMES, 2003); a dinâmica da dupla-arena (PEREIRA e MULLER, 2003); a importância dos cargos e das emendas parlamentares ao orçamento (PEREIRA e MULLER, 2003); o sistema eleitoral; o peso dos líderes de bancada, e; a fragmentação partidária.

Do segundo capítulo, outras ideias importantes chamam a atenção sobre o padrão federalista. Haveria uma competição política entre governadores, e destes com o presidente (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO e SAMUELS, 1997; SOUZA, 2005). A autonomia subnacional subsiste, a despeito da força presidencial (ARRETCHE, 2004 e 2005). As autoridades cooperam institucionalmente, mas competem politicamente pelo sucesso das ações estatais cooperativas (pg. 30). Existiria uma competição política mais abrangente do que a relação entre

presidente e governadores; ela envolve atores dos níveis horizontal e vertical (BORGES, 2013). A clivagem nacional governo-oposição organiza o sistema político e a competição eleitoral (CORTEZ e LIMONGI, 2010). A coalizão eleitoral é definida na direção nacional dos partidos (CORTEZ e LIMONGI, 2010). O sistema eleitoral dá muito poder ao governador, tendo em vista que ele tem grande ascendência sobre a organização da chapa de candidatos no nível estadual (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO e SAMUELS, 1997; AMES, 2003;). Haveria uma dinâmica regionalista no interior dos partidos, já que as regras eleitorais favorecem a atuação dos órgãos estaduais na escolha dos candidatos (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO e SAMUELS, 1997; AMES, 2003;). A esse conjunto, adiciona-se ainda a dúvida sobre o papel do presidente para favorecer um padrão partidário de comportamento parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001) e o papel do governador para induzir um comportamento distributivista no legislativo nacional (ABRUCIO, 1994; ABRUCIO e SAMUELS, 1997).

Esse conjunto de ideias sobre presidencialismo de coalizão e federalismo geram muitos questionamentos interdependentes sobre como uma variável e outra podem influenciar ou interferir na dinâmica política. Há, pois sim, um rico campo de trabalho para investigações sobre o tema. O desafio é transformar isso tudo em objetos tangíveis à investigação científica, possibilitando a formulação de perguntas que ajudem a compreender um pouco mais a realidade política dessas duas variáveis.

Nesse sentido, a pesquisa optou por coletar a opinião dos senadores sobre esse conjunto de ideais. O plano traçado envolve a entrevista de parlamentares a partir de um roteiro previamente elaborado para que os assuntos mais importantes, sob o ponto de vista do trabalho, possam ser comentados pelos parlamentares - políticos cujo comportamento a ciência política brasileira busca compreender.

Apesar do roteiro ser estruturado na forma de questionamentos, a entrevista não será feita como num jogo de *ping-pong*. O objetivo é deixar o parlamentar à vontade para discorrer sobre o tema, e sobre aquilo que ele considera mais relevante nesse contexto. As perguntas, nesse caso, servem apenas como um mapa para que o entrevistador possa conduzir o trabalho e não deixar de abordar os aspectos previamente identificados.

Sendo assim, o escopo da entrevista é obter uma análise qualitativa, por parte dos senadores, sobre diversos aspectos que envolvem a interdependência do federalismo no presidencialismo de coalizão. Ou dito de outra forma: o que se busca é saber, na opinião dos próprios políticos, o que é relevante nessa relação interdependente entre elementos do presidencialismo e do federalismo.

Em razão do pouco tempo disponível para operacionalizar o trabalho, foi definido um

perfil preferencial dos entrevistados. Foram escolhidos parlamentares que já exerceram outros mandatos políticos; que já tenham exercido funções importantes dentro do parlamento, como liderança de partido ou de governo, presidência de comissão, cargos na Mesa; que tenham exercido cargo eletivo no executivo ou que tenham se candidatado a esse tipo de cargo, e; que tenham exercido cargo de direção nacional de partido. O critério que orientou o recorte de perfil é a experiência política do parlamentar entrevistado em funções ou postos considerados relevantes no legislativo, no processo eleitoral, na relação governamental federativa e na dinâmica dos partidos políticos. Com isso, espera-se que esses parlamentares possam contribuir com informações e opiniões sobre as conexões desses diversos campos de atuação.

Também foi feito um corte preferencial para entrevistar parlamentares dos maiores partidos da Casa, especialmente daqueles partidos que fazem ou fizeram parte de coligação presidencial. No aspecto regional, buscou-se estabelecer uma preferência para entrevistar parlamentares de regiões diferentes, bem como para contemplar estados muito populosos e pouco populosos.

A partir desse perfil, foi feita uma lista de parlamentares-alvo. O contato com os parlamentares e as entrevistas foram agendadas entre os dias 11 e 20 de agosto de 2015.

O roteiro foi estruturado em cinco blocos de perguntas. Esses blocos estariam relacionados aos atores horizontais e verticais envolvidos na formação e na manutenção da coalizão; os instrumentos governamentais que induzem a cooperação do parlamentar com o presidente; a conexão partidária do nível federal e estadual; a conexão eleitoral, e; a suposta existência de um duplo padrão de comportamento do parlamentar, sendo um em nível federal e outro no estado.

As perguntas formuladas foram as seguintes.

Quanto aos atores. O presidente negocia diretamente a montagem e manutenção da coalizão? Os governadores participam desse processo? E os prefeitos? As direções nacionais dos partidos tomam parte na negociação? E os diretórios regionais? A negociação envolve os líderes partidários, as bancadas ou os parlamentares individualmente? Há algum outro ator relevante nesse processo?

Quanto aos instrumentos governamentais que induzem a cooperação. Os cargos federais são importantes para formar e manter a coalizão? É o fator mais importante? Quais cargos são mais relevantes nesse contexto, aqueles situados em Brasília ou os cargos federais localizados no estado? Quais são mais disputados, os cargos ligados à área de infraestrutura (estradas, setor elétrico, etc.) ou os cargos vinculados às políticas sociais, como saúde e educação? E a agenda governamental, ela faz parte da criação da coalizão? O parlamentar

negocia a agenda na criação da coalizão ou no dia-a-dia, na manutenção da base governamental? E com relação aos recursos federais, as emendas parlamentares ao orçamento da União são importantes para criar ou manter a coalizão governamental? Há outros recursos financeiros importantes nesse contexto, como empréstimos ou investimentos federais no estado?

Quanto à conexão partidária. Há algum tipo de gestão dos partidos por parte do presidente ou da coalizão presidencial, ou seja, há ações para fortalecer ou enfraquecer determinados partidos, diretórios ou lideranças de um partido da base? Os senadores têm influência na direção nacional do partido? E nos diretórios estaduais? E os governadores, eles controlam os diretórios regionais de seus partidos? Os governadores têm influência sobre a direção nacional de seus partidos?

Quanto à conexão eleitoral. A promessa de apoio (e o apoio efetivo) nas eleições municipais é importante para montar ou manter a coalizão presidencial? Como se dá esse apoio, por programas federais, emendas parlamentares ou coligações eleitorais? Quem negocia esse tipo de apoio? E nas eleições gerais para presidente, governadores e senadores, como se dá a negociação da coligação eleitoral? Ela é feita a partir das candidaturas presidenciais para as candidaturas estaduais, das estaduais para as presidenciais ou são independentes? Quem negocia são as direções nacionais dos partidos ou as direções estaduais? Os líderes de bancada participam dessas negociações? E o senador, tem alguma influência nessa negociação?

Quanto à existência de um duplo padrão de comportamento do parlamentar. O eleitor se importa como o senador está votando, ou seja, se está apoiando ou rejeitando determinado projeto de lei? E com relação à coalizão governamental, é relevante para o eleitor se o parlamentar apoia ou faz oposição ao governo? O eleitor dá mais importância ao comportamento do senador no ambiente legislativo ou à capacidade do parlamentar de levar recursos federais ao seu estado?

Esse conjunto de questionamentos busca extrair elementos de conexão horizontal e vertical do presidencialismo com o federalismo. Para melhor clarear esse objetivo, cita-se o exemplo dos partidos. Eles estão diretamente associados ao presidencialismo de coalizão na arena congressual, ou seja, há uma conexão horizontal entre presidente, partidos e senadores. Mas pode haver também ligações verticais nesse cenário, tendo em vista que esses partidos têm órgãos regionais e os senadores podem ter algum grau importante de relacionamento com essas instâncias partidárias nos seus estados.

Em suma, o que se pretende explorar são as possíveis conexões horizontais e verticais entre presidencialismo de coalizão e federalismo. O ponto de partida está baseado na literatura

sobre as duas variáveis. E o hipotético ponto de chegada é fruto da observação dos trabalhos legislativos do Senado e da mesma literatura.

A hipótese principal deste trabalho é que haja indícios de forte conexão entre federalismo e presidencialismo de coalizão na arena congressual, especificamente no Senado. E ainda, que esses indícios apontem para o interior dos partidos. Se é verdade que os partidos são fortes na arena congressual e que conseguem processar e resolver os problemas do processo decisório em nível horizontal, não há por que duvidar que esses mesmos partidos, de alguma forma, também consigam processar e resolver os problemas do processo decisório em nível vertical. Os senadores pertencem a essas duas dimensões (horizontal/partidária e vertical/federal), não havendo motivos para conceber que o comportamento parlamentar esteja dissociado. Ou seja, que ele tem um comportamento estritamente partidário, ou estritamente estadual. O mais razoável é supor que os conflitos e interesses regionais sejam tratados também no âmbito partidário.

Considerando o tempo e o escopo do trabalho, não se espera que os resultados possam comprovar cabalmente a existência dessa conexão, ou algum outro aspecto da pesquisa. O que se espera do trabalho é que ele possa, a partir da opinião parlamentar, apontar indícios dessa conexão e quais elementos são mais relevantes para futuras investigações. As hipóteses, nesse caso, são antecipações prováveis daquilo que o trabalho considera importante ser aprofundado em novas investigações. São indicações do que vale a pena investigar para mensurar a importância do federalismo no presidencialismo de coalizão.

3.4 Coalizão presidencial no Senado: o que vale a pena investigar

Durante o período destinado às entrevistas, foram abordados oito senadores das cinco maiores bancadas partidárias do Senado Federal. Desses, cinco marcaram entrevista, um deixou de marcar por falta de agenda, um pediu para que os questionamentos fossem feitos por *email* e um não respondeu ao pedido. Das cinco entrevistas marcadas, duas não ocorreram por problemas de agenda dos parlamentares no dia e hora combinados.

Foram realizadas três entrevistas, respectivamente nos dias 13, 14 e 20 de agosto. Foram aproximadamente 200 minutos de conversas, distribuídos de forma irregular entre os dois senadores e a senadora entrevistados. Cada parlamentar é de uma região diferente do país e o tamanho dos colégios eleitorais estaduais podem ser considerados de grande, médio e pequeno porte. No quesito partidário, as três bancadas que esses senadores integram

representam 47% da composição do Senado, abrangendo três dos cinco blocos partidários hoje existentes.

É importante destacar o contexto político existente no momento da realização dessas entrevistas. O conflito aberto entre setores da oposição e da base do governo em torno da pauta de um *impeachment* da atual presidente atingiu um momento crítico nesse período, especialmente por conta das manifestações que ocorreram em 16 de agosto contra o governo presidencial. Uma série de eventos ocorreram nesse período de entrevistas, como o anúncio do que se convencionou chamar de agenda Brasil, o adiamento do parecer do Tribunal de Contas da União sobre as contas presidenciais, o início do julgamento do Tribunal Superior Eleitoral sobre um pedido de impugnação do mandato da presidente, a marcha das Margaridas e as manifestações de organizações sociais (ambas contra o *impeachment*), e as denúncias criminais formalizadas contra o atual presidente da Câmara dos Deputados e um senador.

Vê-se que o ambiente no qual as entrevistas ocorreram estava bem diferente do cotidiano político do Senado Federal. Isso pode ser percebido na opinião unânime entre os três entrevistados, que consideraram haver um esgotamento do modelo de coalizão presidencial praticado até o momento, não só pelo governo atual, mas por todos os outros. Na visão de um deles, o processo de formação e manutenção da coalizão é muito difuso e conturbado, não havendo rituais políticos e liturgias institucionais que possam dar previsibilidade ao comportamento congressual. Outro entrevistado entende que o número crescente de partidos torna a coalizão cada vez mais instável, em razão da competição interpartidária da coalizão.

Saindo do aspecto mais geral, as entrevistas revelaram aspectos interessantes do presidencialismo de coalizão.

No que tange aos atores, os três senadores entrevistados convergem nas respostas. Haveria um *mix* de atores que negociam a criação, a manutenção e o funcionamento da coalizão presidencial. Isso ocorre em razão do poder de influência que cada ator tem efetivamente no tabuleiro político. Assim, há governadores que negociam porque têm poder de negociação e outros que não o fazem porque não conseguem. Há partidos que negociam através da direção nacional, mas há outros onde a direção partidária não tem ascendência sobre os senadores. Há bancadas que negociam coletivamente, mas também há senadores (líderes ou não) que, sozinhos, tem grande poder de influência sobre um conjunto de parlamentares. Há casos também de adesão informal à coalizão, tanto de governadores, quanto de parlamentares; por este processo, o político continua tendo uma postura independente ou de oposição, mas colabora com o presidente.

O efeito desse *mix* de atores é uma profusão de interesses dinâmicos em torno da coalizão presidencial. E essa difusão de interesses é difícil de ser sintetizada num único acordo. Por vezes, é possível atrair um partido para a coalizão presidencial, mas os senadores desse partido (ou parte deles) não se sentem contemplados no acordo promovido entre o presidente e o partido. Isso provoca a reabertura de negociações, que, novamente, podem não contemplar ou mesmo prejudicar algum outro interesse. Há casos onde a coalizão contempla interesses do governador, mas contraria os interesses dos parlamentares do mesmo estado. Ou seja, há muitas combinações de poder político e de interesses dos diversos atores que precisam ser gerenciadas no âmbito da coalizão presidencial. Nesse sentido, haveria uma tendência de as negociações da coalizão nunca deixarem os atores satisfeitos, levando à necessidade constante de negociar apoio congressional. “As alianças não dão conta de atender todas as questões regionais”.

Em suma, a coalizão precisa ser “azeitada” a todo momento, e isso é feito no dia-a-dia. A agenda presidencial é um fator constante da negociação desses interesses. Não existiria uma agenda da coalizão presidencial no momento da criação da coalizão. A agenda é a que é apresentada pelo presidente, e é sobre ela, no dia-a-dia, que se dá a negociação dos interesses desses atores.

No que tange aos instrumentos governamentais para induzir a cooperação parlamentar no presidencialismo de coalizão, cargos e verbas são os principais. Um dos entrevistados sustenta que a negociação da coalizão é simplificada ao acesso a cargos e verbas federais. Outro diz que a disputa por cargos é o principal elemento, mas vem perdendo espaço para o interesse dos parlamentares de exercer influência direta sobre as decisões presidenciais na agenda governamental. Mas todos parecem concordar que cargos federais são a “cereja do bolo” na formação e gestão da coalizão presidencial.

Em relação aos cargos, não há uma preferência por cargos de direção sediados na capital federal ou cargos federais nos estados. Isso, segundo eles, depende da estratégia política de cada senador. O ideal é um modelo híbrido, com o controle de alguns cargos em Brasília e outros no estado. Mas haveria uma nítida preferência por cargos ligados à área de infraestrutura. Os três entrevistados concordam que esse tipo de estrutura federal dá mais capital político e mais instrumentos para o senador promover o relacionamento com lideranças políticas, econômicas e sociais nos estados. “A área social pode dar voto, mas a infraestrutura dá voto e recursos”.

Outro elemento importante surgiu nas entrevistas: os cargos para o Judiciário. Cada vez mais, esse tipo de cargo é disputado pelas indicações parlamentares. Os motivos para isso seriam a crescente judicialização da política e os efeitos da Lei do ficha limpa nas condições de

elegibilidade. Como uma condenação em segunda instância de um tribunal de justiça estadual pode inviabilizar uma candidatura, e como esses tribunais sofrem muita influência dos governadores, seria necessário, para a sobrevivência política, neutralizar esse efeito na indicação de membros do judiciário em âmbito federal.

Outro instrumento governamental importante são as verbas federais. Mas o foco não são as emendas parlamentares, segundo os três entrevistados. Emendas ao orçamento são fundamentais para deputados federais, mas para os senadores não. Dependendo do estado e da estratégia do parlamentar, essas emendas podem ajudar no relacionamento com prefeitos e lideranças locais, mas isso não é o centro da atuação. O que conta mesmo é conseguir levar recursos federais na forma de grandes investimentos ou de empréstimos para grandes empreendimentos, principalmente para os ligados ao desenvolvimento econômico da região. Há parlamentares que condicionam a adesão à coalizão governamental à realização de determinados investimentos federais no estado. Nessa seara, “o partido fica totalmente fora da conversa”.

No que tange aos partidos políticos, os entrevistados também concordam que os senadores têm um grau de influência razoável na direção nacional de seu partido. Ainda que haja outros atores políticos, os senadores geralmente têm peso nas decisões partidárias nacionais. Não bastasse isso, eles também têm muita influência nos órgãos regionais do partido. “Geralmente, o parlamentar mais forte do estado controla o diretório regional”. Assim sendo, seria comum verificar que “os senadores são os presidentes dos partidos estaduais”. Essa situação só não ocorreria nos casos onde o governador é do mesmo partido do parlamentar. Ou seja, os senadores controlariam as direções estaduais dos partidos e teriam relativo poder de influência nas direções nacionais.

Outro ponto importante diz respeito à gestão do sistema partidário por parte do presidencialismo de coalizão. Todos confirmam que ela existe de alguma forma, seja pelo incentivo de migrações partidárias, seja pela criação de novas legendas. O fortalecimento de uma liderança ou de um diretório regional dentro de um partido seria algo incomum de ocorrer por parte do presidente, tendo em vista que isso poderia ser mal visto dentro do partido. Esse tipo de gestão costuma ocorrer nos estados por parte dos governadores.

Quanto à conexão eleitoral, as eleições municipais não teriam muito impacto na gestão da coalizão presidencial, tendo em vista a pulverização de cenários e de alianças envolvidas. “Uma briga federal se supera em dois meses, a estadual em um ano e a municipal dura a vida inteira”. Por isso, com raras exceções, não se espera que as forças políticas nacionais entrem fortemente na composição das alianças locais – quem faz isso são as forças políticas estaduais.

É claro que há uma clivagem importante entre governo e oposição no nível nacional, e isso, na medida do possível, é passado para a competição municipal. Porém, as eleições locais escapam facilmente a isso e centram-se nas rivalidades locais.

Sendo assim, o grande vínculo eleitoral com o ciclo da coalizão presidencial ocorre nas eleições gerais para presidente, governadores, senadores e deputados. O ponto de convergência dos entrevistados caminha para uma maior relevância da eleição presidencial em relação às demais. Assim, as direções nacionais dos partidos assumem o protagonismo da negociação política com o candidato a presidente, tanto para a formação da coligação eleitoral, quanto para a formação da nova coalizão presidencial. Essas direções nacionais negociam o apoio na eleição presidencial já considerando os interesses dos órgãos e das candidaturas estaduais (ao governo estadual e ao Senado). “Em geral, a nacional tenta formatar os acordos da eleição estadual”. Em regra, os acordos costurados pela direção nacional são aceitos pelos órgãos regionais, mas quando isso não acontece, há duas saídas. Ou se costura um pacto de coexistência entre os interesses da coligação nacional e a candidatura estadual, ou a direção nacional do partido promove algum tipo de intervenção no órgão estadual para cumprir o acordo nacional. As duas situações vêm ocorrendo. Essa última é comum quando o partido regional não possui, dentre seus quadros, políticos com cargos eletivos de relevo no cenário nacional – governador e senador.

Assim, ainda que os cargos federais para o Senado sejam definidos no âmbito do órgão regional do partido, há um forte componente nacional na escolha da candidatura. Haveria grande interdependência entre as candidaturas presidencial, de governador e de senador. A formação da chapa é um jogo de múltiplos interesses, onde costuma prevalecer a orientação da direção nacional do partido com as acomodações regionais de poder. Como os senadores possuem grande influência sobre os órgãos nacional e regional do partido, é de se considerar que seus interesses geralmente são colocados na pauta de negociação eleitoral.

Por fim, no que se refere à existência de um dupla arena federal-estadual, os entrevistados também concordam que ela existe. “Os eleitores só se importam com as votações muito, mas muito polêmicas mesmo”. Como o cotidiano da agenda do Senado não é permeado com esse tipo de votação, o acompanhamento do comportamento parlamentar do senador não faz parte do foco de atenção do eleitor. Ademais, o que os eleitores querem é que o senador leve desenvolvimento para o estado. Sendo assim, a forma como o parlamentar vota não é tão importante, desde que ele consiga direcionar obras e recursos de grande vulto para o desenvolvimento do estado.

Um aspecto interessante, levantado por um dos entrevistados, dá uma dimensão mais clara dessa dupla arena. Um senador pode ser um grande aliado do presidente e, ao mesmo tempo, apoiar o governador de oposição no seu estado. Não haveria contradição nesse comportamento, se isso resultar em melhorias das condições econômicas e sociais do estado. Ou seja, não há grandes obstáculos para a cooperação entre os atores institucionais, inclusive entre presidente e governadores de oposição. Haveria, pois sim, uma competição política sobre os dividendos das ações e políticas governamentais. Foi relatado um caso onde um governador, do mesmo partido do presidente, mandou cobrir a logomarca do governo federal com o símbolo do governo estadual na entrega de bens custeados pelo orçamento da União.

Como pode ser observado, esse conjunto de opiniões e informações fornecidas pelos entrevistados é bastante abrangente e pode contribuir para identificar elementos e aspectos capazes de influenciar o comportamento parlamentar. Isso, em tese, pode indicar caminhos para futuras investigações. Para o escopo deste trabalho, contudo, a análise será feita a partir da hipótese levantada inicialmente, ou seja, da provável existência de conexão entre federalismo e presidencialismo de coalizão na arena congressional do Senado Federal, e ainda, que essa conexão aponte para o interior dos partidos.

Nesse sentido, a hipótese parece ter sido confirmada pelos depoimentos.

A fragmentação de atores envolvidos na negociação da formação e manutenção da coalizão presidencial retira da direção nacional dos partidos a prerrogativa exclusiva de intermediar a aliança governamental. Isso abre espaço para que os fatores e interesses regionais possam ser colocados sob a mesa de negociações, multiplicando os vetores de consenso e de dissenso dentro da base governamental. Os depoimentos apontaram também que os governadores e senadores têm papel nesse processo, a depender da força política que cada um deles exerçam. Ao longo das entrevistas, prefeitos e direções estaduais dos partidos não foram reconhecidos como atores desse processo. Ou seja, na opinião dos entrevistados, governadores e senadores são os atores que representam interesses regionais nesse processo.

Os instrumentos à disposição do presidencialismo para formar e manter a coalizão também oferecem elementos de ligação com o fator regional.

A indicação de cargos federais, especialmente daqueles ligados à área de infraestrutura, é um fator extremamente importante para o relacionamento político dos senadores com sua base territorial. Eles representam um símbolo de prestígio com claras conexões eleitorais. O controle deles está associado a um aumento do poder competitivo na arena eleitoral, não só pela atração de votos, mas também de recursos. O aspecto regional também aparece no crescente interesse por indicações para os cargos do Judiciário federal,

como forma de neutralizar o poder dos governadores dentro dos tribunais estaduais. Nesse aspecto dos cargos, é possível identificar que a direção nacional dos partidos não detém a prerrogativa exclusiva de negociá-los com a presidência, possibilitando que os senadores, segundo sua estatura política, possam colocar seus pleitos no processo de negociação.

O mesmo ocorre na demanda por acesso a recursos federais. Há grande interesse dos senadores em intermediar a atração de investimentos diretos da União ou a concessão de empréstimos da União para investimentos no estado. Esse agenciamento de recursos transforma-se em capital eleitoral quando esses investimentos são vistos pelo eleitorado como fator de desenvolvimento econômico e social da região. As entrevistas captaram, inclusive, que alguns senadores colocam esses investimentos estruturantes para o estado como condição para aderir à coalizão governamental.

Portanto, a dinâmica do presidencialismo de coalizão permite que as negociações sobre a constituição e a manutenção da base parlamentar ocorram também sob bases regionais. A agenda presidencial não é negociada previamente com a direção nacional dos partidos da coalizão; ela é negociada de muitas formas e com muitos atores no dia-a-dia do funcionamento congressual. E isso conta com a participação direta de alguns atores regionais, especialmente dos senadores. Haveria, assim, um ponto de contato importante entre federalismo e presidencialismo na dinâmica interna da coalizão governamental.

Isso não invalida a visão partidária de comportamento parlamentar no âmbito do Senado Federal. As entrevistas não conseguiram captar essa competição entre comportamento partidário (nacional) e comportamento distributivista (regional). Parece haver uma tendência para admitir uma complementariedade entre esses dois elementos comportamentais. Os partidos são importantes nesse contexto, apesar de não terem o monopólio da negociação.

A formação da aliança governamental e sua manutenção passa também pelo crivo das direções partidárias, que se apresentam como atores nesse processo. Ou seja, os partidos nacionais também colocam suas demandas sobre a mesa de negociação. Esse contexto se amolda à crítica de que a crescente fragmentação partidária atrapalha o presidencialismo brasileiro, tendo em vista o aumento da competição entre os partidos no interior da coalizão. Algumas direções partidárias acabam tendo mais força política do que outras no processo de negociação, a depender do grau de centralização do poder interno conferido a cada uma delas e do tamanho do partido.

Chama atenção o papel das direções partidárias de nível nacional no processo de negociação das coligações e das chapas eleitorais. Pelo que se observou dos depoimentos, cabe ao órgão nacional intermediar os acordos nacionais e seus reflexos nos estados. Haveria, assim,

uma interdependência entre as eleições majoritárias para presidente, governadores e senadores que seria costurada pela direção nacional dos partidos. E havendo conflito entre os órgãos estadual e nacional, prevaleceria, em última análise, a posição nacional.

Isso desloca consideravelmente o eixo de poder partidário do nível regional para o federal, possibilitando uma releitura interessante do papel dos partidos na escolha das candidaturas majoritárias. As entrevistas, no entanto, deixam claro que a regra desse jogo tende à acomodação dos interesses regionais dentro do acordo partidário nacional, e não o conflito aberto entre forças estaduais e a direção nacional.

Aqui há um aspecto extremamente relevante a ser considerado. Todos os entrevistados consideram que os senadores ocupam um lugar de destaque na política brasileira, não sendo diferente no âmbito dos partidos. Assim, seria natural que os senadores controlassem, de alguma forma, os órgãos estaduais de seus partidos – inclusive pelo exercício da presidência estadual da agremiação. Além disso, os senadores também teriam acesso aos órgãos centrais, podendo influenciar as decisões tomadas pelos partidos em nível nacional. Essa capacidade partidária dos senadores só seria mitigada nos casos onde o governador do estado pertencesse ao seu partido.

Assim, de forma direta ou indireta, os senadores podem participar das negociações sobre os mais variados temas da coalizão presidencial. Eles podem estabelecer negociações diretas no ambiente congressual ou eles podem participar indiretamente através dos órgãos de direção partidária. Ou seja, os interesses regionais representados na figura do parlamentar senatorial são processados e tratados de forma múltipla pelo presidencialismo de coalizão. E há indícios de que isso ocorra também no interior dos partidos.

Vê-se que a dinâmica interna dos partidos pode ser um ambiente importante de contato entre os elementos do federalismo e do presidencialismo de coalizão. Por conseguinte, haveria um campo interessante de pesquisa sobre a importância do federalismo no presidencialismo de coalizão a ser explorado.

Conclusão

A condição do presidencialismo de coalizão multipartidário brasileiro, isto é, a forma como ele efetivamente se apresenta na realidade política, é um dos temas mais intrigantes da ciência política brasileira. Há diversos estudos que se debruçam sobre ele há algum tempo, e não há perspectiva de que essa demanda de conhecimento arrefeça tão cedo. Ainda precisamos entender como esse nosso modelo funciona. E “para entender como o presidencialismo de coalizão funciona, precisamos de mais análises contextuais de como os parceiros da aliança são supercompensados ou subcompensados”. (POWER, 2015, p. 36).

Ou seja, no fundo, precisamos entender como se negocia e se mantém uma aliança multipartidária com as características e as complexidades políticas no nosso país.

A lição implícita para a ciência política comparativa é a seguinte: enquanto acadêmicos do parlamentarismo multipartidário europeu focam a formação e o término do governo, acadêmicos do presidencialismo multipartidário latino-americano precisam focar o cultivo de alianças partidárias heterogêneas no intervalo entre as eleições. (POWER, 2015, p. 29).

Nesse aspecto, o trabalho teve a preocupação inicial de percorrer aquilo que a literatura tem considerado importante para compreender a dinâmica desse modelo político-institucional com as características próprias da realidade brasileira.

No primeiro capítulo, buscou-se explorar as principais teses e antíteses do funcionamento desse tipo de presidencialismo multipartidário. O primeiro ponto a chamar a atenção na lógica de formação das coalizões é a existência de dois eixos, sendo um partidário e outro regional – estadual. (ABRANCHES, 1988).

A linha teórica predominante (de base empírica), no entanto, ficou muito centrada na investigação do eixo partidário, mais especificamente, no comportamento partidário dos parlamentares da coalizão. Para essa corrente, a pedra angular do sistema é o presidente e sua agenda governamental. A partir daí se organizam as bancadas partidárias, a competição eleitoral e os demais aspectos relevantes do sistema presidencial de coalizão. Esse trabalho é favorecido pelas regras centrípetas do processo legislativo.

O contraponto a essa linha explicativa da nossa realidade pode ser observado em estudos que investigam o comportamento distributivista dos nossos parlamentares. Para essa corrente, o vetor de poder do sistema está ancorado no poder local dos governadores. São eles que organizam o comportamento partidário e a competição eleitoral. Militam a favor dos governadores o federalismo descentralizado e o sistema eleitoral proporcional de lista aberta.

Assim, apesar de figurar como eixo de organização da coalizão presidencial, aparentemente o federalismo não serviu como variável explicativa da tese mais aceita atualmente sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro. É como se ele não existisse na prática, apesar do reconhecimento teórico de seu funcionamento. Paradoxalmente, esse eixo federalista é usado justamente para fundamentar a disfunção do sistema, operando como um poder de veto dos governadores estaduais à agenda presidencial.

A polêmica que se instaurou na literatura sobre o conflito hipotético entre o presidente e os governadores serviu para encobrir outras dimensões do federalismo no presidencialismo de coalizão na arena congressional. Por conseguinte, a explicação do comportamento parlamentar partidário e distributivista parece ser insuficiente para apontar, com mais concretude, onde se insere a variável federalista na arena congressional. Ainda que se leve em consideração os efeitos negativos do federalismo, bastante realçados pela visão distributivista, não há como desconsiderar que outros efeitos e aspectos do federalismo podem existir na dinâmica da arena congressional. Haveria, assim, uma lacuna sobre o conhecimento do sistema, uma sombra a ser iluminada.

Foi nesse recorte que o segundo capítulo buscou investigar o debate federalista pós-1988 ocorrido na literatura. Identificou-se que esse debate foi focado nas relações intergovernamentais, ou seja, na relação entre as autoridades e as máquinas governamentais federal, estaduais e municipais. Em alguma medida, esse conflito interpretativo sobre quem manda mais (presidente ou governadores) também se estendeu ao debate federalista.

Assim, boa parte da discussão federalista debateu o caráter descentralizado do modelo e o caráter competitivo entre as autoridades e as unidades federativas. Essa parte da literatura interpreta que os governadores de estado têm um poder institucional maior do que o presidente, fazendo com que a política brasileira seja permeada pelos interesses regionais e pela constante instabilidade do poder de veto desse desenho institucional.

Outra parte dessa discussão focou no outro extremo. O federalismo brasileiro teria migrado de um padrão inicial descentralizado para um modelo centralizado, também de caráter competitivo entre as autoridades e as unidades federativas. A interpretação, ao final, é que o presidente tem um poder institucional maior do que os governadores e, por isso, consegue implantar sua agenda governamental a despeito da autonomia subnacional.

Uma terceira linha de interpretação sobre as relações governamentais federativas se formou. Para ela, o sistema federal caminhou para uma centralização cooperativa. O governo federal teria aumentado seu poder de influência sem que isso tivesse diminuído a autonomia política das unidades subnacionais. Para implantar a agenda governamental, o nível federal teria

optado por regulamentar e financiar os programas vinculados às políticas sociais de responsabilidade comum a todos os entes. Isso favoreceu a coordenação federativa, onde a máquina federal estabelece regras gerais e financia, e as máquinas estaduais e municipais complementam o quadro normativo e executam as políticas públicas.

Essa dinâmica federal cooperativa e suas conexões com a arena eleitoral acabou por fornecer muitos aspectos interessantes para se questionar a importância da variável federativa no presidencialismo de coalizão. Ainda que o debate federalista pós-1988 tenha se concentrado nas relações intergovernamentais, o conhecimento gerado nessa seara possibilitou extrair pontos para se questionar, mais concretamente, o papel do federalismo na arena congressual no contexto do presidencialismo de coalizão.

A conclusão, ao final do capítulo, era que havia muito conhecimento sobre o presidencialismo de coalizão na arena congressual e muito conhecimento sobre federalismo nas relações governamentais, mas pouco havia sido identificado sobre as duas variáveis num único ambiente político. Sendo assim, havia elementos suficientes para questionar como federalismo e presidencialismo poderiam se conectar.

Foi sobre essa perspectiva que o terceiro capítulo se estruturou. O resgate da perspectiva histórica do federalismo brasileiro e a análise do desenho federal atual permitiram identificar o Senado brasileiro como um espaço de intersecção entre as características federativas e presidenciais do nosso modelo de coalizão. Tinha-se um lugar privilegiado para investigar o tema e um conjunto de elementos teóricos que permitia explorá-lo nesse ambiente.

O trabalho seguinte baseou-se em revisar esses elementos teóricos e sistematizá-los por um conjunto de variáveis que pudessem apontar à importância do federalismo no presidencialismo de coalizão no âmbito do Senado Federal: atores envolvidos; recursos governamentais que induzem a cooperação parlamentar; a conexão com os partidos políticos; a conexão com a arena eleitora, e; a existência de duas dimensões políticas de comportamento, uma no nível nacional e outra no nível estadual.

A hipótese era de que provavelmente haveria conexão entre federalismo e presidencialismo de coalizão no Senado, e que isso apontaria para o interior dos partidos.

Para investigar essas possíveis conexões, optou-se por uma pesquisa qualitativa junto aos próprios senadores. Isso foi feito através de entrevistas com três parlamentares, de regiões e partidos diferentes. As entrevistas obedeceram a um roteiro previamente formulado, onde foram sintetizados os questionamentos (julgados mais relevantes) que foram abordados ao longo do trabalho.

O resultado das entrevistas confirmou a hipótese levantada de que há indícios e evidências da existência de pontos importantes de conexão entre federalismo e presidencialismo de coalizão no Senado, bem como de que esses indícios e essas evidências apontam para a importância de se investigar o interior dos partidos para descobrir outros elos de ligação entre essas variáveis.

O presidencialismo de coalizão brasileiro permite que as negociações sobre a constituição e a manutenção da base parlamentar sejam descentralizadas entre vários atores partidários e parlamentares, do nível nacional ou regional. Isso faz com os interesses regionais possam ser colocados à mesa de negociações em momentos diversos da existência de uma coalizão governamental. E os senadores são agentes privilegiados nesse contexto, conectando os interesses regionais aos interesses do presidencialismo de coalizão na arena congressual.

Essa conexão poderia ser representada na indicação de cargos, no acesso a recursos federais (especialmente daqueles vinculados a grandes investimentos) e à constante negociação da agenda presidencial. Portanto, haveria indícios de que o presidencialismo brasileiro, de fato, se organizaria também dentro de um eixo regional de apoio parlamentar.

No outro eixo de organização da coalizão presidencial – o eixo partidário –, a conexão regional também poderia ser estabelecida. Isso porque os senadores ocupam lugares de destaque na organização partidária, podendo exercer influência nos órgãos nacionais do partido, e podendo exercer controle mais direto sobre os órgãos estaduais do partido.

O relevante papel das direções partidárias no processo de negociação das alianças eleitorais também chama atenção. Isso deslocaria o poder partidário das instâncias estaduais para a nacional, mas não seria capaz de mover os senadores para fora do processo de negociação. Como eles influenciam as decisões partidárias de nível nacional, naturalmente influenciam as negociações eleitorais. Ademais, como eles têm a arena congressual como lugar privilegiado de atuação e negociação governamental, podem fazer uso dela para se inserir nas negociações inerentes à arena eleitoral.

Ou seja, os senadores possuem muitas ferramentas para jogar o jogo político do presidencialismo de coalizão. Eles podem fazer isso de forma direta, a partir da arena congressual. Ou podem fazer isso indiretamente quando influenciam as decisões partidárias.

A conclusão final do trabalho aponta para a existência de conexões entre federalismo e presidencialismo de coalizão, mas também sugere que é necessário realizar e aprofundar estudos sobre esse contexto para que se possa compreender melhor o funcionamento do modelo de coalizão multipartidária do nosso presidencialismo.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-38.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**. Lua Nova, São Paulo, nº 33, 1994, p. 165-183.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. **A Nova Política dos Governadores**. Lua Nova, São Paulo, nº 40/41, 1997, p. 137-166.
- AMARAL, Oswaldo E. do. **O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 7, p. 11-32, 2013.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no brasil, a visão da ciência política norte-americana**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.
- AVELAR, Cintra; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Unesp, 2004.
- BORGES, André. **Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 18, n. 35, 2010.
- BORGES, André. **Eleições presidenciais, federalismo e política social**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 28, nº 81, p. 117-136, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.
- CALVO, Ernesto F.; GIBSON, Edward L.; FALLETI, Tulia G. **Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental**. 2003. Opinião Pública, Campinas, vol. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.
- CARVALHO, José Murilo. **Fundamentos da política e da sociedade brasileiras**. In: Avelar, Cintra; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2004.
- CARVALHO, José Murilo. **República, Democracia e Federalismo Brasil, 1870-1891**. Varia História, Belo Horizonte, vol. 27, n. 45, p. 141-157, 2011.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. **Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

COSTA, Valeriano. **Federalismo**. In: Avelar, Cintra; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2004.

CORTEZ, Rafael; LIMONGI, Fernando. **As Eleições de 2010 e o quadro partidário**. Cebrap, São Paulo, n. 88, p. 21-37, 2010.

DESPOSATO, Scott. **The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil**. 2004. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/227633619_The_Impact_of_Federalism_on_National_Party_Cohesion_in_Brazil. Acesso em 27.07.2015

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV. 2a ed. 2001.

FLEISCHER, David. **Os partidos políticos**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007. p. 303-348.

KRAMMICK, Isaac. **Apresentação**. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os Artigos federalistas. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. **Recentralização/descentralização - dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90**. Tempo Social, São Paulo, vol. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LEMONS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHESKI, Sonia. **Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90**. In: LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>

LIMA, Rogério de Araújo. **Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil**. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/242934>

LIMONGI, F. **Estudos Legislativos**. In Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. Ciência Política. Renato Lessa e Carlos Benedito Martins (coord). São Paulo. ANPOCS. pag 163-190. 2010.

MACHADO, José Angelo. **Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988**. Organizações e Sociedade, Salvador, vol. 21, n. 69, p. 335-350, 2014.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MENDONÇA, Sônia Regina. **Estado e sociedade: a consolidação da república oligárquica** In: Linhares, Maria Yedda (org.). História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. **Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 28, n. 81, p. 97-115, 2013.

NETO, Lira. **Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

NETO, Lira. **Getúlio: do governo provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n.3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil.** Dados, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

POWER, Timothy J. **Presidencialismo de coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora?** In: BRAGA, Ricardo; SATHLER, André (orgs.). *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

RABAT, Márcio N. **A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/207708.pdf>. Acesso em 23.07.2015.

RENNO, L. R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 9-27, 2005.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005.** Em Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB, São Paulo, n. 66, 2.º semestre de 2008. Disponível em <http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Manoel%20Santos.pdf>

SANTOS, André Marenco. **Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros.** Opinião Pública, Campinas, vol. 19, n. 1, p. 1-20, 2013.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos.** Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n.2, p. 197-251, 1999. Acessível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001. Acesso em 15.07.2015