

# JÁ NÃO SE FAZEM MAIS MÁQUINAS POLÍTICAS COMO ANTIGAMENTE: COMPETIÇÃO VERTICAL E MUDANÇA ELEITORAL NOS ESTADOS BRASILEIROS

André Borges

## RESUMO

*Este trabalho procura fornecer elementos para o entendimento das recentes mudanças verificadas no cenário eleitoral dos estados mais pobres e de menor competitividade eleitoral do país. O trabalho tem como objetivo identificar os fatores por trás da série de vitórias obtidas por coalizões de centro-esquerda nas eleições estaduais de 2002 e 2006, em paralelo ao enfraquecimento dos antigos chefes políticos. Duas hipóteses são elaboradas para dar conta dessas transformações. Primeiro, argumenta-se que, no federalismo multipartidário construído no Brasil, a competição vertical entre os governos federal e estadual na oferta de políticas sociais atua no sentido de constrianger as estratégias de distribuição de patronagem e controle da arena eleitoral dos chefes políticos estaduais. Em segundo lugar, o artigo argumenta que o sistema eleitoral brasileiro tende a promover a fragmentação política e a aumentar os custos de formação de coalizões vencedoras, ao mesmo tempo em que a ausência de partidos políticos fortes dificulta a estabilização da competição inter-elite e das redes de patronagem controladas pelos governos estaduais. A análise empírica apóia-se em técnicas de análise de regressão linear e correlação linear simples, de modo a explorar a conexão entre a política nacional e estadual ao longo dos anos 1990 e 2000. Por fim, o artigo analisa em detalhe o declínio da máquina política do Partido da Frente Liberal (PFL) na Bahia, que havia dominado a política estadual por décadas, no contexto da vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições para Governador em 2006. Essa seção desenvolve um modelo de regressão linear para testar o impacto da dinâmica política local e dos gastos federais de combate à pobreza (Bolsa Família) sobre o desempenho eleitoral do PT em 2006. O trabalho conclui que as instituições democráticas brasileiras conspiram contra a sobrevivência da chefia política no nível estadual, o que indica a necessidade de reavaliar as visões já estabelecidas sobre a política estadual.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Política brasileira; eleições estaduais; federalismo; clientelismo; política social.*

## I. INTRODUÇÃO

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 autoritá-

rias e anti-republicanas (ABRUCIO, 1998; AMES, 2001; HAGOPIAN, 1996; SAMUELS, 2003).

Essa literatura desenvolveu uma argumentação bastante influente sobre os poderes formais e informais detidos pelos chefes políticos estaduais na democracia brasileira, sem, no entanto, investigar mais detidamente aspectos cruciais relativos à dinâmica do jogo eleitoral e partidário nos estados<sup>1</sup>. Como já se argumentou em análises realizadas a partir da experiência de outras federações da América Latina (GIBSON, 2004), a força política das elites políticas oriundas das regiões periféricas vem normalmente associada à consolida-

\* Este artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa coordenada pelo autor e financiada pelo Edital Universal CNPq – 2007. Durante a realização deste trabalho, o autor contou com o apoio institucional do Centro de Recursos Humanos da UFBA e dos bolsistas IC Marcelo Rodriguez e Sara Fadigas, que prestaram inestimável auxílio no levantamento e organização dos dados aqui apresentados.

<sup>1</sup> Alguns autores, como Samuels (2003) e Ames (2001), analisam o efeito do federalismo e da política estadual sobre as eleições para a Câmara dos Deputados, mas não discutem nem trazem evidências mais sistemáticas sobre a dinâmica eleitoral estadual.

ção de oligopólios eleitorais e partidários, que permitiriam a um grupo reduzido de chefes políticos obter o máximo controle sobre as instituições estaduais e sobre a representação dos interesses estaduais frente ao poder nacional.

Aplicando o mesmo raciocínio ao caso brasileiro, dever-se-ia concluir que a chefia política estadual encontra-se em franco processo de declínio. Há evidências de que o processo político estadual está tornando-se cada vez mais competitivo e fragmentado, mesmo em sistemas políticos tidos como exemplares da política oligárquica. É uma clara indicação dessas mudanças uma série de resultados surpreendentes nas eleições estaduais de 2002 e 2006, quando as elites políticas e os partidos que haviam por muito tempo dominado a cena, em estados como Piauí e Rio Grande do Norte (2002) e Bahia, Maranhão e Ceará (2006), sofreram sérias derrotas para coalizões de esquerda e centro-esquerda, até então completamente à margem do poder estadual nesses estados.

As visões tradicionais sobre o processo eleitoral estadual não nos possibilitam entender satisfatoriamente os processos ora em curso. Mesmo se aceitarmos o pressuposto de que as elites estaduais utilizaram-se (e utilizam-se) de estratégias clientelistas e fisiológicas para ganhar eleições e permanecer no poder (HAGOPIAN, 1996; ABRUCIO, 1998; AMES, 2001; SAMUELS, 2003), ainda assim, é necessário explicar por que essas estratégias não foram suficientes para impedir a ascensão de forças de esquerda que, na maior parte dos casos, haviam sido excluídas do acesso aos recursos de patronagem controlados pelos governos dos estados de baixa competitividade.

Este artigo procura fornecer elementos para a análise e o entendimento das mudanças verificadas no cenário eleitoral dos estados mais pobres e de menor competitividade eleitoral do país. O trabalho desenvolve duas hipóteses. A primeira é que a capacidade das elites estaduais de construir e manter coalizões eleitorais dominantes é fortemente constrangida pela competição vertical que se estabelece com o nível federal de governo. A segunda hipótese é que o sistema eleitoral e partidário brasileiro produz tendências na direção do aumento da fragmentação partidária e dos custos de formação de coalizões vencedoras, ao mesmo tempo em que a ausência de partidos fortes dificulta a estabilização da competição política e das redes clientelistas controladas pelos governos estaduais.

A análise empírica procura testar algumas implicações dessas hipóteses, primeiro a partir de dados eleitorais para o conjunto dos estados brasileiros, e em seguida por meio do estudo mais aprofundado do caso da Bahia, entendido como um exemplo paradigmático da longevidade e capacidade de controle sobre as instituições estaduais de uma máquina política construída ainda no regime militar. A partir da aplicação da técnica de regressão linear multivariada, são avaliados possíveis fatores explicativos que dêem conta da vitória do Partido dos Trabalhadores sobre o Partido da Frente Liberal (PFL) do ex-senador Antônio Carlos Magalhães nas eleições de 2006, especialmente aqueles relativos à dinâmica política local e ao impacto das políticas federais de transferência de renda.

## II. DOMINÂNCIA ELEITORAL, CLIENTELISMO E DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO<sup>2</sup>

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. Uma importante qualificação desse argumento é de que o retorno eleitoral da patronagem política deve ser função das características sócio-econômicas e de contextos do eleitorado (DESPOSATO, 2001). Em regiões pobres e de baixo desenvolvimento econômico social, segundo essa perspectiva, o efeito de políticas distributivas sobre o bem-estar dos eleitores deve ser maior do que em regiões de alta renda e alto desenvolvimento, entre outras razões, porque nas primeiras a dependência da economia e da sociedade em relação ao governo também deve ser maior (GIBSON & CALVO, 2000; DIAZ-CAYEROS, MAGALONI & WEINGAST, 2003; STOKES, 2005; KITSCHOLT & WILKINSON, 2007).

As características demográficas e populacionais dos estados também são importantes nesse sentido. Naquelas regiões em que a maior parte do eleitorado vive em áreas rurais e/ou em pequenos municípios, os chefes políticos es-

<sup>2</sup> Esta seção reproduz parcialmente, e de forma mais sintética, argumentos apresentados em outro trabalho de minha autoria (BORGES, 2007).

taduais podem contar (em tese) com o apoio de uma ampla rede de intermediários locais para mobilizar os eleitores e produzir maiorias eleitorais. Em contraste, nas regiões mais populosas e urbanizadas, a política eleitoral e partidária é uma atividade mais impessoal, que ocorre em condições de relativo anonimato, de modo que as lideranças locais têm papel menos importante na escolha dos eleitores (DIAZ-CAYEROS *et alii*, 2003; STOKES, 2005).

Por conta desses fatores, seria de esperar-se que a construção de partidos e coalizões eleitorais dominantes ocorresse com maior frequência nos estados pobres. No caso brasileiro, o estudo comparativo de Desposato (2001) demonstrou que a oposição no poder Legislativo tende a ser mais frágil e sujeita a sofrer cooptação do poder Executivo nos estados de menor desenvolvimento econômico. Isso aconteceria porque a sobrevivência política dos deputados nesses locais dependeria mais fortemente da capacidade de entregar benefícios particularistas aos eleitores, obrigando-os a buscar acesso aos recursos de patronagem controlados pelo poder Executivo.

Com o intuito de mensurar o grau de controle exercido pelas elites políticas sobre a arena eleitoral, desenvolvi um índice de dominância eleitoral para todos os 27 estados brasileiros. O índice foi calculado a partir de três indicadores: a porcentagem de votos obtida pelo partido do Governador no primeiro turno, porcentagem de cadeiras controladas pelo partido do Governador e um índice de continuidade política que mede a capacidade de os governadores reelegerem-se ou de elegerem um candidato do mesmo partido, ao longo do

tempo. Todos os indicadores foram calculados como médias para o período de 1982 a 1998, com exceção do índice de continuidade política<sup>3</sup>. A técnica de análise fatorial foi utilizada para reduzir todos os indicadores a um único coeficiente<sup>4</sup>.

O índice de dominância eleitoral resultante desses procedimentos pode ser interpretado como uma medida, ainda que grosseira, do grau em que um determinado sistema político aproxima-se de uma situação em que um único partido/coalizão é capaz de monopolizar a arena eleitoral ao longo do tempo. Os estados com escores baixos no índice, por sua vez, estariam mais próximos de uma situação de competição pluralista, e alternância de poder entre elites e partidos distintos.

Estabelecendo como uma linha de corte arbitrária os escores localizados no quarto quartil da distribuição, é possível obter uma lista de sete estados de baixa competitividade: Amazonas (AM), Bahia (BA), Ceará (CE), Goiás (GO), Paraíba (PB), Maranhão (MA) e Tocantins (TO). Sintomaticamente, cinco dos sete casos (BA, CE, GO, PB e MA) caracterizaram-se pela hegemonia eleitoral de um único partido por um período igual ou superior a três eleições entre 1982 e 1998.

É também sintomático que, com exceção do estado de Goiás, todos os integrantes dessa lista sejam estados de baixo desenvolvimento econômico e social, localizados nas regiões Norte e Nordeste do país. De fato, o índice de dominância eleitoral apresenta forte correlação negativa com o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, e positiva com as taxas de pobreza e população rural, como visto no quadro abaixo Contas Regionais 2003):

QUADRO 1 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO: DOMINÂNCIA ELEITORAL VS. PIB PER CAPITA, POPULAÇÃO E POBREZA NOS ESTADOS BRASILEIROS

	PIB per capita	pop. rural (%)	pobreza (%)
dominância eleitoral	-0,552(**)	0,422(*)	0,569(*)

FONTE: IBGE (2000; 2003).

NOTA: \* p < 0.05; \*\* p < 0.01

<sup>3</sup> O índice foi calculado dividindo-se o total de vezes em que o Governador ou seu partido conseguiram a reeleição pelo número de eleições disputadas entre 1982 e 1998. A interpretação é simples, na medida em que um índice igual a 100 indica que um mesmo partido venceu todos os plei-

tos, enquanto que uma taxa de zero indica que houve alternância de poder em todas as eleições.

<sup>4</sup> Uma apresentação mais detalhada sobre esse índice e sua aplicação à análise da política estadual pode ser encontrada em um trabalho anterior, de nossa autoria (BORGES, 2007).

Esses resultados parecem dar suporte às explicações estruturais sobre a formação de regimes políticos estaduais de baixa competitividade. A força das máquinas políticas estaduais aparece efetivamente associada a características como pobreza e baixos índices de urbanização. Pode-se inferir que essa associação seja o resultado de uma maior efetividade de estratégias de cooptação e controle via distribuição de patronagem em contextos de baixo desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, ainda que se possam encontrar indícios empíricos da sua validade, os argumentos estruturais sobre a política eleitoral sofrem de limitações importantes. A principal limitação é a sua incapacidade de explicar por que, afinal, mesmo as máquinas políticas mais bem-sucedidas acabam eventualmente por perder força e ceder lugar a novos atores e organizações políticas.

*II.1. Um panorama do crescimento eleitoral da esquerda nos estados menos competitivos*

Esses questionamentos colocam-se tendo em vista a decadência das antigas máquinas eleitorais

dominantes nas regiões mais pobres do país, especialmente a partir do final dos anos 1990. Como se verá adiante, desde 1998 os partidos de esquerda vem ampliando substancialmente a sua força eleitoral nos sistemas políticos estaduais de menor competitividade, processo este que se acelerou nos anos de 2002 e 2006, quando o Partido dos Trabalhadores foi vencedor nas disputas presidenciais.

O quadro abaixo mostra a evolução da porcentagem de cadeiras controladas pelos partidos de esquerda nas Assembleias Legislativas (1994-2006) por grau de dominância eleitoral<sup>5</sup>. Os estados foram divididos em três grupos, de acordo com o posicionamento na classificação (*ranking*) de dominância eleitoral: grupo A, de baixa dominância e alta competitividade (estados localizados imediatamente abaixo do percentil 25), grupo B, de dominância mediana (segundo e terceiro quartis) e grupo C, de alta dominância eleitoral (estados localizados imediatamente acima do percentil 75).

QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DA PORCENTAGEM DE CADEIRAS CONTROLADAS PELOS PARTIDOS DE ESQUERDA POR GRAU DE DOMINÂNCIA ELEITORAL, 1994-2006 (ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS)

Grau de Dominância Eleitoral		% de cadeiras controladas pelos partidos de esquerda			
		1994	1998	2002	2006
Grupo A (1º quartil)	Média	28,48	30,17	40,08	35,00
	N	6	6	6	6
	Desvio-padrão	9,28	6,33	5,69	6,01
Grupo B (2º e 3º quartis)	Média	19,37	21,57	29,74	33,55
	N	14	14	14	14
	Desvio-padrão	11,78	7,10	8,74	11,65
Grupo C (4º quartil)	Média	13,27	13,63	20,77	25,94
	N	7	7	7	7
	Desvio-padrão	9,64	7,84	6,99	8,24

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

NOTA: Cálculos realizados pelo autor.

<sup>5</sup> Este trabalho baseia-se na classificação ideológica dos partidos brasileiros desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999) e na pesquisa de Rodrigues (2002) sobre a composição social dos partidos no Congresso. Os partidos foram assim enquadrados: *Direita*: Partido Democrático Social (PDS), Partido Progressista Renovador (PPR), Partido Parlamentarista Brasileiro (PPB), Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Reconstrução Nacional (PRN), Partido Liberal/Partido da República (PL/PR), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Renovação Social (PRS), Partido Trabalhista Reformador

(PTR), Partido Progressista (PP), Partido Social Trabalhista (PST), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Social Democrata (PSD), Partido Republicano Progressista (PRP), PRONA e Partido Social Liberal (PSL); *Centro*: (Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e *Esquerda*: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista Brasileiro/Partido Popular Socialista (PCB/PPS), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Verde (PV) e Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU).

Os dados apresentados acima demonstram claramente o rápido crescimento da representação de esquerda nos estados de menor competitividade (grupo C) a partir da eleição do Presidente Lula, no ano de 2002. Entre 1994 e 2006, o percentual médio de cadeiras controladas pela esquerda praticamente dobrou, passando de 13,27% para 25,94%. É também patente a redução da distância entre os extremos da distribuição (grupo A e grupo C), de um pico de 17 pontos percentuais em 1998 para cerca de nove pontos em 2006. Não por acaso, até 2002 ainda é possível verificar a presença de correlações significativas e negativas entre o índice de dominância eleitoral e a representação de esquerda nas assembleias (-0.558 em 1998 e -0.548 em 2002), mas, em 2006, essa associação torna-se substancialmente mais fraca (a correlação é de -0.241, porém, não-significativa).

Um último aspecto importante é a mudança no padrão de crescimento dos partidos de esquerda entre os anos de 2002 e 2006. No ano de 2002, a representação da esquerda nas assembleias legislativas cresceu, na média, em todos os grupos; já na eleição seguinte, o crescimento mais forte verificou-se no grupo de menor

competitividade. No grupo A, que inclui os estados mais desenvolvidos e de maior competitividade eleitoral do país, houve, na média, perda de cadeiras para o conjunto dos partidos de esquerda. No agregado, os resultados indicam que os partidos de esquerda foram capazes de ampliar significativamente a sua presença nos estados de alta dominância eleitoral, onde as elites estaduais haviam demonstrado, até então, maior capacidade de controle sobre a oferta de representação política.

Resultados semelhantes são obtidos quando se analisa a evolução da votação dos partidos de esquerda nas eleições para Governador ao longo do mesmo período. Como se observa no quadro abaixo, enquanto, em 1994, a média da votação da esquerda no Grupo A era cinco vezes maior do que a média do grupo C, em 2006, a média do grupo de alta dominância eleitoral já era pouco menos da metade da média do grupo de alta competitividade. Ao longo do período, a votação média das organizações de esquerda cresceu de forma espetacular no grupo C, passando de cerca de 8% em 1994 para 25% em 2006, após atingir um pico de 34% em 2002.

QUADRO 3 – EVOLUÇÃO DA VOTAÇÃO CONJUNTA DOS PARTIDOS DE ESQUERDA (1º TURNO DAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR) POR GRAU DE DOMINÂNCIA ELEITORAL, 1994-2006

Grau de Dominância Eleitoral	Votação agregada dos partidos de esquerda, governador (%)				
		1994	1998	2002	2006
Grupo A (1º quartil)	Média	37,43	33,05	57,05	52,03
	N	6	6	6	6
	Desvio-padrão	14,15	27,42	24,83	33,21
Grupo B (2º e 3º quartis)	Média	33,26	25,73	46,56	42,17
	N	14	14	14	14
	Desvio-padrão	21,95	20,41	18,41	25,16
Grupo C (4º quartil)	Média	7,79	10,84	34,26	25,07
	N	7	7	7	7
	Desvio-padrão	6,91	9,60	25,59	28,11

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

NOTA: Cálculos realizados pelo autor.

É importante notar, no entanto, que os desvios-padrões para todo o período são bastante elevados, o que pode indicar a presença de diferenças importantes no interior dos grupos, além de uma maior volatilidade das eleições majoritárias comparativamente às eleições proporcionais estaduais. Feita essa ressalva, os resultados acima são mais do que eloquentes, se analisados em conjunto com o quadro anterior: o que os dados revelam é uma mudança bastante rápida e intensa do mapa eleitoral dos estados brasileiros no período 1998-

2006, por conta do substancial avanço dos partidos de esquerda em regiões de baixa competitividade eleitoral, outrora dominadas por elites e partidos de direita e centro.

### III. DEFININDO HIPÓTESES

Como entender essas mudanças no cenário eleitoral dos estados brasileiros? As explicações convencionais sobre a força do clientelismo e do oligarquismo nas regiões mais pobres são de pouco valia aqui, pois o crescimento dos partidos de

esquerda vem ocorrendo não obstante o fato destes terem permanecido à margem dos esquemas clientelistas tradicionais nos estados menos competitivos, usualmente dominados por forças de centro-direita.

Este trabalho parte do princípio de que o conceito de clientelismo – entendido como uma barganha assimétrica entre um chefe político e um cliente e que é caracterizada pela dependência deste último com relação a recursos controlados pelo primeiro – oferece uma explicação limitada da dinâmica eleitoral em democracias multipartidárias como o Brasil. Entre outras razões, pode-se argumentar que o clientelismo *stricto sensu* terá maior probabilidade de emergir em regimes autoritários ou de partido único do que em democracias competitivas e fragmentadas, onde se deveria observar o desenvolvimento de variantes “fracas” e instáveis de clientelismo.

Como notado por Fox (1994) em um interessante estudo sobre a política estadual mexicana, o clientelismo político é, em sua essência, uma relação autoritária que implica a presença das seguintes condições: a) os chefes políticos detêm o monopólio ou quase-monopólio do acesso a determinados bens ou serviços determinados pelos clientes; b) os chefes políticos possuem instrumentos eficazes para punir os clientes caso estes adotem um comportamento oportunista, não cumprindo a sua parte na relação clientelista. Não é difícil argumentar que a probabilidade de ocorrência das condições “a” e “b” é muito mais alta em regimes não-democráticos, especialmente em regimes de partido único, do que em regimes democráticos. Ou seja, numa situação em que vários chefes políticos competem pelo apoio dos clientes, aumentam as oportunidades para o comportamento oportunista dos clientes (pois nenhum partido é capaz de monopolizar o acesso aos recursos), ao mesmo tempo em que diminuem as possibilidades de utilização de mecanismos de coerção punitivos. Ponto de vista similar é desenvolvido por Diaz-Cayeros, Magaloni e Weingast (2003) e Stokes (2002), para quem a estabilização de relações clientelistas envolveria necessariamente a institucionalização de algum tipo de monopólio partidário.

Obviamente, em um regime democrático em que vários chefes políticos devem competir entre si pelo apoio dos eleitores, a probabilidade dos eleitores comportarem-se de forma oportunista de-

verá provavelmente aumentar ao longo do tempo, desde que nenhum partido ou grupo político seja capaz de monopolizar o acesso aos recursos públicos. A instabilidade das relações clientelistas é reforçada ainda devido a sua natureza instrumental: nas democracias modernas, o apoio dos eleitores depende tão-somente da capacidade dos governantes de entregar benefícios particularistas, enquanto que laços afetivos e pessoais tendem a ter menor importância (AVELINO, 1994; GAY, 1994).

### *III.1. Competição vertical, políticas públicas e eleições estaduais*

Uma vez que se reconhece o caráter inerentemente instável da barganha clientelista em sistemas democráticos, é possível argumentar que as instituições políticas brasileiras conspiram contra a construção dos monopólios políticos necessários para dar estabilidade às redes de patronagem estaduais ao longo do tempo. Um aspecto-chave é que os chefes estaduais precisam lidar não apenas com a ameaça da competição horizontal (entre partidos), mas também com a ameaça da competição vertical (entre esferas de governo). Em sistemas federais como o brasileiro, o governo central e os governos subnacionais competem por um mesmo *pool* de eleitores ao ofertar serviços similares em um dado território. Isto é, ao buscar o apoio do eleitorado por meio de políticas de gasto social, os governos estaduais ou locais competem com políticas similares ofertadas pelo governo federal (MIGUÉ, 1997). 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. Analogamente, em momentos marcados pelo conflito-competição entre os governos federal e estadual, seria de esperar-se uma maior probabilidade de modificação dos arranjos de poder estadual.

Outro fator que contribui para minar o controle que os chefes políticos estaduais supostamente exerceriam sobre lideranças municipais, deputados e eleitores é o fato do sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil dificultar a obtenção de maiorias eleitorais por um único partido, o que obriga as elites estaduais – mesmo em estados onde a fragmentação partidária é relativamente baixa – a envolver-se em um processo complexo e extremamente custoso de negociação e barganha.

na entre partidos. Como argumentado por Avelino (1994), uma das características do sistema político brasileiro é a vigência de um clientelismo sem partidos fortes e sem oligarquias partidárias. Dada a fragilidade institucional e organizacional dos partidos, a relação entre eleitores e candidatos reveste-se de caráter fortemente individualista, ao mesmo tempo em que se torna difícil a regulação e controle das disputas entre as elites.

A partir dessas reflexões, é possível definir duas hipóteses para explicar a decadência dos antigos chefes políticos e o surgimento de governadores de esquerda nos estados menos competitivos. A primeira hipótese é que a capacidade das elites estaduais de construir e manter coalizões eleitorais dominantes é fortemente constrangida pela competição vertical que se estabelece com o nível federal de governo. Ainda mais nos estados mais pobres e menos desenvolvidos, onde é de esperar-se que seja maior a dependência das elites estaduais com respeito a verbas e cargos federais. Em particular, as políticas sociais de responsabilidade do governo federal serão, em muitos casos, instrumentalizadas pelo Presidente, com o intuito de auxiliar os candidatos do seu partido ou de sua coalizão nas eleições.

Uma das principais implicações dessa hipótese é que a capacidade das elites estaduais de “comprar” o apoio das lideranças locais – apresentadas na literatura como elos fundamentais entre o poder Executivo estadual e os eleitores – é sempre limitada e instável, pois a perspectiva de uma mudança na composição partidária das coalizões governativas nacionais pode, em certas circunstâncias, levar as bases municipais a “mudar de lado”, minando a coalizão eleitoral estadual. Nessa perspectiva, a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002 e 2006, ao jogar no campo da oposição parte das forças de centro-direita que controlaram o poder federal durante quase todo o período entre 1985 e 2002, seria um fator importante na explicação da mudança política nos estados.

A segunda hipótese é que o sistema eleitoral e partidário brasileiro produz tendências na direção do aumento da fragmentação partidária e dos custos de formação de coalizões vencedoras. Além disso, a ausência de partidos fortes dificultaria a estabilização da competição política e das redes clientelistas controladas pelos governos estaduais. Nesse sentido, fatores “endógenos” aos sis-

temas estaduais poderiam contribuir para o enfraquecimento das elites dominantes. Em particular, o surgimento de grupos dissidentes e/ou a fragmentação interna das coalizões dominantes tenderiam, com o passar do tempo, a erodir o controle sobre a arena político-eleitoral exercido pelos chefes políticos.

#### IV. COMPETIÇÃO VERTICAL E MUDANÇA ELEITORAL NOS ESTADOS: ALGUMAS EVIDÊNCIAS

Uma das principais implicações da hipótese relativa ao impacto da competição vertical entre esferas de governo é a de que as eleições estaduais seguem, em boa medida, uma lógica nacional e não apenas regional<sup>6</sup>. Mudanças nas coalizões governativas nacionais devem, necessariamente, resultar em mudanças concomitantes nas coalizões governativas estaduais. Há, efetivamente, boas razões para acreditar que o grau de interdependência entre as disputas eleitorais estaduais e nacionais vem aumentando desde meados dos anos 1990. Primeiro, por conta da realização das eleições estaduais e presidenciais de forma concomitante a partir de 1994. Segundo, com a introdução do instituto da reeleição em 1998, os presidentes e seus partidos passaram a contar com um importante instrumento facilitador da construção e consolidação de coalizões eleitorais. Entre outros fatores, ao longo do primeiro mandato, o Presidente-candidato tem a possibilidade de valer-se dos poderes formais e informais que o cargo confere – distribuição de cargos, realização de obras, implementação de políticas sociais etc. – de modo a expandir e fortalecer a sua base de apoio. Situação bem diferente verifica-se quando, na ausência de reeleição, é necessária a construção de uma nova candidatura ao fim do mandato que raramente conseguirá “herdar” o capital político acumulado pelo Presidente, em sua totalidade.

A importância dessas questões para o entendimento das recentes mudanças verificadas nos estados de menor competitividade eleitoral não pode

<sup>6</sup> É importante ressaltar que a suposição de que a dinâmica eleitoral nacional tem influência significativa sobre os pleitos estaduais não significa dizer que a primeira seja determinante. Em um país federal e regionalmente desigual como o Brasil devem se observar diferenças significativas na natureza e no comportamento das coalizões partidárias nos estados, de modo que seria irrealista imaginar uma congruência estrita entre os partidos nacionais e suas seções estaduais.

ser minimizada, tendo em vista a associação verificada entre dominância eleitoral nos estados e a persistência de determinados partidos ou coalizões na esfera nacional. É sintomático que pelo menos quatro dentre os cinco estados brasileiros em que existia um partido dominante até 1998 eram governados por partidos que participaram de praticamente todas as coalizões nacionais formadas entre 1985 e 2002: o PFL (Bahia e Maranhão) e o PMDB<sup>7</sup> (Goiás e Paraíba). O Ceará é uma exceção apenas parcial, pois o PSDB<sup>8</sup>, partido dominante no estado, foi um dos fiadores da coalizão de sustentação do Presidente Itamar Franco (1992-1994), além de ter governado o país nos oito anos imediatamente subsequentes (BORGES, 2007).

Podemos inferir, portanto, que a pujança do governismo nesses estados explica-se parcialmente pelo fato de que a filiação a um partido oposicionista deve ter significado, em muitos casos e durante boa parte do recente período democrático, estar na oposição aos governos estadual e federal, simultaneamente. E essa não é exatamente uma estratégia eleitoral vencedora, ainda mais em estados pobres e fortemente dependentes de recursos federais.

Os dados coletados para o período 1982-1998 sugerem que a força eleitoral dos partidos que integraram ou lideraram por mais tempo as coalizões nacionais formadas entre 1985 e 2002 – PMDB, PFL e PSDB – está diretamente relacionada ao grau de dominância eleitoral nos estados. A correlação entre o índice de dominância e a soma simples do percentual de cadeiras controladas por esses três partidos em 1998 (assembléias legislativas) é de 0.44 ( $p < 0.01$ ). Por sua vez, a correlação entre o percentual de cadeiras controladas pelo PT em 1998 e o índice de dominância é de  $-0.455$  ( $p < 0.01$ ).

O que estes resultados indicam é que o fenômeno de dominância eleitoral observado no período 1982-1998 ocorreu com mais frequência nos estados onde as forças de centro-direita dominantes na arena nacional – PFL, PMDB e PSDB – também eram, em conjunto ou isoladamente, as organizações predominantes na esfera estadual. Pode-se dizer, portanto, que a persistência de um mesmo arco de forças de centro-direita, com poucas variações, à frente do poder nacional entre

1985 e 2002, criou as bases para a sustentação de projetos políticos regionais de controle e restrição da arena eleitoral.

O esfacelamento da coalizão que sustentou os oito anos de governo FHC e a vitória de Lula nas eleições de 2002, representou a ruptura definitiva da lógica de acomodação que garantia a sobrevivência das máquinas políticas estaduais até então. De fato, os dados de que dispomos indicam que a efetiva alternância de poder na esfera nacional criou condições para o crescimento das forças oposicionistas nos estados de menor competitividade eleitoral.

Se os argumentos apresentados até aqui estiverem corretos, é de esperar-se que haja uma associação positiva entre o desempenho da coalizão vencedora nas eleições presidenciais e o desempenho da mesma coalizão nas eleições estaduais, ao longo do tempo. Além disso, com base no exposto acima, é de esperar-se que essa associação tenha se tornado mais forte a partir do ano de 1994, quando as eleições estaduais e nacionais passaram a ser realizadas de forma concomitante, e, sobretudo, a partir do ano de 1998, quando se instituiu a possibilidade de reeleição para ocupantes de cargos no poder Executivo.

O quadro abaixo mostra os coeficientes de correlação para a votação da coalizão eleitoral do Presidente nas eleições majoritárias nacional e estaduais em períodos selecionados. Os valores utilizados são referentes à votação em primeiro turno por estado da federação. Para todos os anos, calculou-se a votação da coalizão presidencial na eleição para Governador como a soma simples do percentual de votos de todos os partidos integrantes da coalizão que apresentaram candidatos como cabeça de chapa<sup>9</sup>. Os casos em que nenhum dos partidos da coalizão apresentou candidato foram tratados como dados faltantes<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Apenas no caso específico da eleição estadual de 1990 utilizou-se como referência a coalizão legislativa do Presidente Fernando Collor de Melo, e não a coalizão eleitoral. Deve-se notar que esse é o único caso em que as eleições presidenciais e estaduais não aconteceram no mesmo ano (a disputa presidencial deu-se em 1989).

<sup>10</sup> Nesta análise, desconsiderei propositalmente a questão de saber se houve incongruência entre a coalizão nacional e a coalizão estadual (por exemplo, quando dois partidos aliados na coalizão nacional foram adversários na eleição estadual). Incluir tão-somente os casos em que as alianças foram congruentes reduziria muito o número de casos, além de tornar a amostra enviesada em favor da hipótese do trabalho.

<sup>7</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

<sup>8</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.

QUADRO 4 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO: VOTO DA COALIZÃO DO PRESIDENTE, ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS X ELEIÇÕES GOVERNADOR, 1989-2006

	1989 - 1994	1989-2006	1994-2006	1998 - 2006
Pearson	-0,088	0,245(**)	0,354(**)	0,439(**)
Sig.	0,600	0,009	0,001	0,000
N	38	112	86	66

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral; Nicolau (2006).

NOTA: \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$

Como previsto, o quadro mostra que há uma relação estatística positiva entre a votação do Presidente e a votação dos partidos da sua coalizão nas eleições estaduais, e que essa relação tornou-se mais forte a partir de 1994 e, mais ainda, a partir das eleições de 1998. Quando se incluem no cálculo apenas os dois primeiros períodos (1989-1990 e 1994) a relação entre as variáveis é inexistente. O coeficiente para todo o período analisado (1989-2006) é positivo e significativo, porém mais fraco em comparação com os valores obtidos para os períodos 1994-2006 e 1998-2006. O coeficiente mais alto foi obtido para o último período da série, o que parece sugerir que os dois casos de presidentes reeleitos no período (1998 e 2006) resultaram em uma maior congruência entre a dinâmica eleitoral estadual e nacional<sup>11</sup>.

A hipótese apresentada na seção anterior postula ainda que um importante elemento da conexão estadual-nacional é a competição vertical entre as esferas de governo federal e estadual na oferta de políticas sociais. Com o advento do instituto da reeleição, criaram-se as condições para que o Presidente da República, na condição de candidato, possa valer-se dos seus poderes sobre o orçamento social de modo a expandir a sua base de apoio e assim viabilizar um segundo mandato. Consideraremos aqui o papel do Bolsa Família, programa de transferência de renda criado em 2003

e que já atendia cerca de 11 milhões de famílias no ano de 2006. Alguns trabalhos, como o de Hunter e Power (2007), vêm apresentando evidências de que o programa teria impingido positivamente sobre a votação do Presidente Lula nas eleições de 2006, dando-lhe ampla votação entre o eleitorado pobre. Assim, caberia investigar em que medida essa política social teria ajudado a impulsionar o desempenho do PT e outras agremiações de esquerda nas eleições estaduais nas regiões mais pobres.

O quadro abaixo demonstra, de fato, a existência de uma associação entre os padrões territoriais de votação do PT e demais partidos de esquerda no ano de 2006, e o percentual de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família no estado. As variáveis *dif cadeiras PT* e *dif cadeiras partidos de esquerda* indicam o saldo líquido de cadeiras perdidas/ganhas (em %), entre 2006 e 2002, nas assembleias legislativas, pelo Partido dos Trabalhadores e pelo conjunto dos partidos de esquerda (inclusive o PT). A variável *dif votos gov PT* e *dif votos gov esquerda* indicam o ganho ou a perda de votos dos candidatos a Governador, do PT e de todos os partidos de esquerda entre 2002 e 2006<sup>12</sup>. As demais variáveis são o índice de dominância eleitoral, o PIB *per capita* (dados de 2003), além do total relativo de famílias atendidas pelo Bolsa Família.

<sup>11</sup> Estes resultados também devem ter sido afetados pela imposição da regra da “verticalização” das alianças eleitorais em 2002 e 2006, que obrigou os partidos a repetir na esfera estadual as alianças realizadas no nível nacional, gerando assim pressões na direção da nacionalização dos pleitos estaduais.

<sup>12</sup> Para evitar distorções no cálculo da força eleitoral do PT, incluí na análise somente os estados onde o partido apresentou candidatos nas duas eleições (N=17).

QUADRO 5 – MATRIZ DE CORRELAÇÃO PARA VARIAÇÃO DA VOTAÇÃO DO PT E PARTIDOS DE ESQUERDA (2002-2006) X BOLSA FAMÍLIA X PIB PER CAPITA

		ÍNDICE DE DOMINÂNCIA ELEITORAL	PIB PER CAPITA	FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA FAMÍLIA (%)
dif votos gov esquerda, 2002-2006	<b>Coefficiente</b>	-0,07	-0,332	0,153
	<b>P</b>	0,729	0,091	0,447
	<b>N</b>	27	27	27
dif votos gov PT, 2002-2006	<b>Coefficiente</b>	,752(**)	-,543(*)	,708(**)
	<b>P</b>	0	0,024	0,001
	<b>N</b>	17	17	17
dif cadeiras partidos de esquerda, 2002-2006 (AL)	<b>Coefficiente</b>	0,326	-,476(*)	,502(**)
	<b>p</b>	0,097	0,012	0,008
	<b>N</b>	27	27	27
dif cadeiras PT, 2002-2006 (AL)	<b>Coefficiente</b>	0,205	-,434(*)	,426(*)
	<b>p</b>	0,305	0,024	0,027
	<b>N</b>	27	27	27

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral; Nicolau (2006); IBGE (2000); Ministério do Desenvolvimento Social.

NOTA: \* p < 0.05; \*\* p < 0.01

Como esperado, há uma relação forte e positiva entre os ganhos eleitorais do PT e o percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família no nível estadual. É interessante notar que o mesmo efeito positivo verifica-se para a variável *dif cadeiras partidos de esquerda*, o que indica que o impacto eleitoral do Bolsa Família não se restringiu ao partido do Presidente, o que não é de todo surpreendente, quando se considera que o PT fez alianças com outros partidos de esquerda em vários estados brasileiros. Pode-se supor ainda que o programa Bolsa Família contribuiu para enfraquecer as redes clientelistas previamente controladas pelos partidos e lideranças de centro-direita dominantes nos estados mais pobres, assim ajudando, mesmo que indiretamente, as forças de oposição de esquerda nesses estados.

Os coeficientes de correlação indicam, efetivamente, que o PT e seus aliados de esquerda ganharam votos precisamente nos estados de menor competitividade eleitoral (coeficiente positivo para dominância eleitoral) e desenvolvimento econômico (coeficientes negativos para PIB *per capita*). Por fim, deve-se notar a associação forte e positiva entre a cobertura do programa Bolsa Família e o índice de dominância eleitoral ( $r = 0,631$ ), o que certamente resulta da focalização dos recursos do programa nos estados mais pobres. Resumindo, o entrecruzamento das associações entre as variáveis sugere que o programa

Bolsa Família foi importante para garantir uma maior penetração do PT e demais partidos de esquerda nos estados de menor competitividade eleitoral.

#### V. ANALISANDO UM CASO PARADIGMÁTICO: AS ELEIÇÕES DE 2006 NA BAHIA E A DECADÊNCIA DO CARLISMO

Ainda que os dados expostos na seção anterior tragam evidências bastante persuasivas em suporte às hipóteses deste trabalho, esses mesmos dados não possibilitam apreender a dinâmica eleitoral estadual em um nível mais microscópico, em que seja possível verificar, a um só tempo, o entrecruzamento entre processos e atores nacionais, estaduais e locais. A análise mais pormenorizada de um caso específico – a vitória do PT e seus aliados nas eleições de 2006, tendo como pano de fundo a decadência do grupo político do ex-senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) – tem por objetivo justamente jogar luz sobre aspectos ainda obscuros das “peças e engrenagens” da política estadual.

A escolha do caso da Bahia justifica-se na medida em que este se constitui em um exemplo paradigmático da construção de uma coalizão eleitoral dominante no período posterior à democratização: ao longo de 20 anos praticamente ininterruptos, entre 1982 e 2006 (com exceção de uma breve experiência oposicionista entre 1986 e

1990), uma mesma coalizão de partidos de direita, tendo à frente o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), estabeleceu ampla hegemonia eleitoral no estado. O estilo carismático e autocrático do ex-Governador Antônio Carlos Magalhães, projetado nacionalmente, contribuiu para conferir ares quase mitológicos ao chamado carlismo e certa aura de invencibilidade nas urnas.

Como já amplamente documentado nos trabalhos de Souza (1997) e Dantas Neto (2006), no caso baiano as elites que haviam apoiado o regime militar foram capazes de criar uma organização partidária de enorme poderio eleitoral, demonstrando a capacidade de sobreviver à competição democrática. A ascensão de ACM como líder único e incontestável das forças políticas agrupadas em torno da seção estadual do PFL deu-se ainda no regime autoritário. O então Governador nomeado pelo regime por duas vezes (1971-1974 e 1979-1982) valeu-se do apoio do governo federal na forma de projetos de desenvolvimento econômico e recursos de patronagem para derrotar as antigas raposas da política baiana e dominar a cena política regional.

Como já sugerido nos parágrafos anteriores, o admirável poderio eleitoral conquistado pelo PFL e demais partidos de direita que compunham a coalizão política carlista não pode ser explicado sem que se dê o devido peso à interdependência entre a política nacional e estadual. De forma semelhante à família Sarney no Maranhão, o grupo carlista soube traduzir a projeção política no cenário nacional em reforço do controle político sobre as instituições políticas estaduais<sup>13</sup>.

De fato, quando do retorno à democracia, o poder e a influência de ACM ampliaram-se, na medida em que este foi capaz de tornar-se uma liderança nacional e jogar um papel importante em quase todas as coalizões nacionais formadas a partir de 1985. Em troca de apoio no Congresso, o grupo de ACM ganhou acesso ao poder Executivo nacional de forma regular, garantindo ainda o suporte, ou pelo menos, a neutralidade presidencial com relação aos candidatos do grupo nas eleições estaduais<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Sobre o caso do Maranhão, ver Costa (1997).

<sup>14</sup> Em 1993 a bancada carlista na câmara chegava a 18 deputados, número maior do que o de muitas bancadas de estados das regiões Norte e Centro-Oeste (AMES, 2001, p. 131).

Sintomaticamente, o auge eleitoral do carlismo coincide com os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), período no qual o chefe do grupo atuou como um dos arquitetos e fiadores da aliança PSDB-PFL, que garantiu a governabilidade necessária à implementação da política de ajuste fiscal e estabilização da economia. No plano estadual, ACM e seus aliados valeu-se da alocação estratégica de cargos e verbas para co-optar parcela importante da oposição de centro, ao mesmo tempo em que submetiam as prefeituras não alinhadas ao Executivo estadual a um verdadeiro “bloqueio financeiro”<sup>15</sup>. Ao final dos anos 1990, a oposição havia sido praticamente dizimada: o grupo carlista detinha o suporte de quase 90% das 417 prefeituras do estado e 75% dos deputados na Assembléia Legislativa.

É importante notar que o carlismo tornou-se, ao longo desse período, maior do que o seu criador, tornando-se um estilo de fazer política adotado por outras lideranças estaduais que passaram atuar com certa independência frente ao ex-senador ACM. É sintomático, dessa mudança, a ascensão do ex-Governador Paulo Souto (1995-1998; 2003-2006), como um político com luz própria, capaz de libertar-se da sombra de ACM, ainda que mantendo os métodos tradicionais de gestão centralizada e hierárquica típicos do carlismo (DANTAS NETO, 2006).

O enfraquecimento do grupo carlista no período recente coincide com uma conjuntura nacional bem mais desfavorável comparativamente ao auge experimentado ao longo dos anos 1990. Primeiro, o escândalo do painel do Senado em 2001, que obrigou à renúncia do então Senador e Presidente da casa, ACM, seguido do rompimento com o governo FHC, levou o grupo, mais uma vez, à condição de elite regional. A eleição de Lula, em 2002, acarretou prejuízos ainda maiores, ao garantir à oposição petista na Bahia o apoio federal às suas pretensões regionais. De fato, não prosperou a tentativa de aproximação entre o carlismo e o Presidente Lula ao longo do ano de 2003 – os deputados carlistas chegaram a apoiar o governo em diversas votações importantes –, e tão logo se tornou evidente a impossibilidade de conciliação

<sup>15</sup> Ver, a esse respeito, o trabalho de Guimarães (2000) sobre a instrumentalização política dos convênios municipais na área de saúde.

ou mesmo de uma acomodação entre os interesses eleitorais do PT e do PFL na Bahia, já no pleito municipal de 2004.

De forma simétrica, o crescimento do PT baiano, que emergiu como líder natural da oposi-

ção “anti-carlista” ao longo dos anos 1990, coincide com a perda de importância do grupo liderado por ACM na esfera nacional. O quadro abaixo mostra, de forma sintética, o declínio eleitoral do PFL nas eleições proporcionais e majoritárias no estado, em paralelo ao crescimento do PT:

QUADRO 6 – BAHIA: VOTAÇÃO PARA GOVERNADOR (1º TURNO) E % DE CADEIRAS OBTIDAS PELO PFL E PELO PT, 1998-2006

	% VOTOS VÁLIDOS, GOVERNADOR		(% CADEIRAS, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	
	PFL	PT	PFL	PT
1998	69,91	15,71	36,51	9,52
2002	53,69	38,47	25,40	15,87
2006	43,03	52,88	25,40	15,87

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

A mesma tendência de decadência verifica-se quando se observam os números para a evolução do total de cadeiras controladas pelo chamado “carlismo nuclear” (cf. DANTAS NETO, 2006), isto é, o condomínio de partidos de direita, formado por PP/PPB, PL/PR e PTB, além do PFL, e que funcionou, até recentemente, como “meta-partido” carlista, sob comando único:

QUADRO 7 – BAHIA: NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS PELO “CARLISMO NUCLEAR”, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (1998-2006)

	N. DE DEPUTADOS ELEITOS		
	1998	2002	2006
PFL	23	16	16
PL / PR	7	4	5
PTB	4	5	-
PPB	6	7	5
Total	40	32	26

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

*V.1. Explicando a vitória de Jacques Wagner: uma anatomia das eleições de 2006*

Se é verdade que a decadência eleitoral do grupo carlista não é de agora, é somente em 2006 que esse processo traduziu-se na vitória de uma coalizão oposicionista nas eleições para Governador, quebrando, assim, o quase-monopólio sobre o poder Executivo construído pelo carlismo ao longo de todo o recente período democrático. A

candidatura do PT ao governo do estado foi beneficiada por uma conjuntura política estadual e nacional que lhe era amplamente favorável, a começar pelos altos índices de popularidade do Presidente Lula candidato à reeleição, especialmente entre os estratos de menor renda e escolaridade do eleitorado. As pesquisas de opinião realizadas em 2006 demonstravam que o apoio ao Presidente era significativamente maior nos estados mais pobres, onde as políticas sociais do governo federal atingiam proporção significativa dos eleitores. Desde o início da campanha, o então candidato Jacques Wagner procurou a todo custo “colar” a sua imagem à do Presidente, na tentativa de ampliar a votação do PT estadual fora dos redutos eleitorais tradicionais do partido, localizados na região metropolitana e nos grandes centros urbanos do estado.

A política de alianças também emprestou maior viabilidade à candidatura Wagner. Em 1998 e 2002, o PT não havia sido capaz de aglutinar apoios significativos entre os partidos de centro, ou mesmo de assegurar a união das esquerdas, no estado, em torno da candidatura do partido. Em 2006, de forma diversa, o PT logrou formar uma ampla frente anti-carlista, que incluía não só aliados à esquerda como o PSB, o PDT e o PPS, mas também o PMDB e os ex-carlistas do PTB. A candidatura Wagner contou ainda com o apoio (informal) do PSDB, partido cuja seção estadual havia tradicionalmente se alinhado às forças anti-carlistas, não obstante a aliança nacional entre tucanos e pefelistas.

Apesar da conjuntura favorável, os desafios enfrentados pela candidatura Wagner eram gigantes, sobretudo em razão da fraca penetração eleitoral do PT nos pequenos municípios, onde se encontra parte substancial da população do estado<sup>16</sup>. De fato, é possível argumentar que a vitória do PT em 2006 refletiu, em boa medida, o excepcional crescimento do partido em áreas que antes constituíam redutos eleitorais dominados pelo PFL baiano.

O quadro abaixo mostra a distribuição da votação do PT e do PFL nas eleições para Governador de 2002 e 2006, por porte do município. Em 2002, as distribuições territoriais das votações dos dois partidos eram quase que simetricamente opostas: o PFL saiu-se melhor nos pequenos municípios e pior nos grandes centros urbanos, enquanto o PT obteve as médias mais altas nos grandes municípios, mas alcançou médias de votação quase três vezes inferiores às do PFL nos municípios com até 20 mil habitantes.

QUADRO 8 – BAHIA: VOTAÇÃO MÉDIA DO PT E DO PFL NAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR, SEGUNDO O PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO (2002-2006)

PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO		PT 2002	PFL 2002	PT 2006	PFL 2006
0 - 10.000 hab.	Média	25,12	67,92	48,86	51,59
	Desvio-padrão	10,05	12,41	12,81	12,47
> 10.000 - 20.000 hab.	Média	24,01	68,08	46,11	53,18
	Desvio-padrão	10,49	12,74	12,36	12,76
> 20.000 - 50.000 hab.	Média	30,88	60,74	50,55	45,67
	Desvio-padrão	9,68	10,18	11,10	10,55
> 50.000 - 100.000 hab.	Média	37,78	52,77	54,48	41,66
	Desvio-padrão	9,62	10,37	11,15	10,69
> 100.000 hab.	Média	47,31	44,67	54,27	36,09
	Desvio-padrão	6,54	6,71	12,42	9,48

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral; IBGE (2000).

Em 2006, de forma diversa, o desempenho eleitoral do PT foi muito mais homogêneo entre os grupos de municípios: a diferença entre as médias dos municípios com até 10 mil habitantes e as médias dos grandes municípios (mais de 100 mil), que chegava a 22 pontos percentuais em 2002, reduziu-se a seis pontos. Por outro lado, as maiores perdas médias do PFL verificaram-se nos municípios com até 20 mil habitantes, onde também se observou o maior crescimento do PT entre as duas eleições.

Outra maneira de abordar-se a questão é verificar o crescimento da votação absoluta do PT por grupo de municípios entre 2002 e 2006. Como se vê no quadro abaixo, os municípios com até 50 mil habitantes contribuíram com aproximadamente 65% do total do ganho absoluto de votos entre as duas eleições<sup>17</sup>. Por sua vez, os municípios médios e grandes, com mais de 50 mil habitantes, contribuíram com apenas 34,5% do saldo líquido de votos, embora o eleitorado desses municípios representasse 48,5% do total, em 2006 (dados do Tribunal Superior Eleitoral).

<sup>16</sup> Em 2000, residiam em municípios com até 20 mil habitantes aproximadamente 24% da população da Bahia. Outros 27% habitavam municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes. O estado também tinha parte substancial da população vivendo na zona rural, em torno de 33% (IBGE, 2000).

<sup>17</sup> O quadro foi calculada com base na estimativa da população dos municípios baianos da PNAD 2006. Como os dados do Censo 2000 não incluíram dois municípios criados no final dos anos 90 (Barrocas e Luís Eduardo Magalhães, emancipados de Serrinha e Barreiras respectivamente), a utilização desta fonte poderia resultar em uma pequena distorção no cálculo do ganho absoluto de votos do PT. Para o cálculo dos modelos de regressão apresentados a seguir, no entanto, foram utilizados os dados do Censo 2000, mantendo-se a consistência com os demais indicadores (ex. população rural) incluídos nos modelos.

QUADRO 9 – BAHIA: GANHO ABSOLUTO DE VOTOS DA CANDIDATURA JACQUES WAGNER (2006-2002), POR PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO

	VOTOS GANHOS, 2006-2002	
	Saldo absoluto	% ganho total
0 - 10.000 hab.	81.016	6,80%
> 10.000 - 20.000 hab.	288.061	24,30%
> 20.000 - 50.000 hab.	405.049	34,20%
> 50.000 - 100.000 hab.	160.551	13,50%
> 100.000 hab.	250.637	21,10%
Total	1.185.314	100%

FONTES: Tribunal Superior Eleitoral; IBGE, 2006.

NOTA: Cálculos de nossa elaboração.

O quadro acima confirma o que podia apenas ser intuído a partir da análise das votações médias do PT por grupo de municípios: os embates decisivos das eleições de 2006 ocorreram nos pequenos municípios do interior, longe da capital e dos grandes centros urbanos do estado que outrora haviam constituído a principal base eleitoral da esquerda anti-carlista. A intensidade da transformação nos padrões territoriais de votação do PT pode ser capturada por meio de um simples exercício de comparação entre dois modelos de regressão linear para a votação de Jacques Wagner

em 2006 e 2002. Nos dois casos, foram introduzidos como controles a votação do PT na eleição imediatamente anterior e a volatilidade média da votação do PFL (calculada para os períodos 1994-1998 e 1994-2002)<sup>18</sup>. Os indicadores sociais e demográficos dos municípios são o tamanho relativo da população rural (*pop\_rural*), o logaritmo da distância do município à capital (*log\_dist*), o percentual da População Economicamente Ativa (PEA) empregada na administração pública (*func\_publicos*) e o logaritmo da população total (*log\_pop*)<sup>19</sup>.

QUADRO 10 – MODELOS DE REGRESSÃO PARA A VOTAÇÃO DE JACQUES WAGNER X CARACTERÍSTICAS SOCIAIS E DEMOGRÁFICAS DOS MUNICÍPIOS, 2002 E 2006

	VOTAÇÃO WAGNER 2002			VOTAÇÃO WAGNER 2006		
	B	Erro	P	B	Erro	P
(Constant)	6,84	6,521	0,295	42,905	9,318	0,000
vt_wag2002	-	-	-	**0,309	0,059	0,000
vt_wag1998	**0,968	0,073	0,000	-	-	-
vol_PFL	0,087	0,073	0,234	**0,368	0,142	0,010
pop_rural	**0,121	0,021	0,000	-0,048	0,031	0,117
log_dist	**3,68	1,307	0,005	-2,206	1,866	0,238
log_pop	**5,548	1,248	0,000	0,009	1,822	0,996
% func_publicos	**0,186	0,066	0,005	0,162	0,095	0,088
		R <sup>2</sup>	0,512		R <sup>2</sup>	0,140
		N	413		N	413

FONTE: Tribunal Superior Eleitoral.

NOTAS: 1. \* p < 0.05; \*\*p < 0.01

2. Cálculos de nossa elaboração.

<sup>18</sup> A hipótese por trás da variável é que o PT deveria ter desempenho melhor nos municípios mais competitivos e de eleitorado mais volátil, o oposto sendo verdadeiro para os municípios onde a volatilidade da votação do PFL é menor sendo (presumivelmente) maior a proporção de votos “cativos”.

<sup>19</sup> Como já visto anteriormente o Censo 2000 não traz dados para dois municípios criados recentemente: Luís Eduardo Magalhães e Barrocas, emancipados de Barreiras e Serrinha. Com isso perderam-se quatro observações de um total de 417.

Os resultados do quadro acima indicam que o crescimento eleitoral do PT em 2002 deu-se principalmente nos municípios mais populosos e urbanizados, e ainda nos municípios com maior proporção de funcionários públicos, grupo tradicionalmente vinculado ao sindicalismo petista. O coeficiente negativo para a variável *log\_dist* indica um efeito de concentração geográfica de importantes bases eleitorais do PT, na capital e entorno metropolitano, e nos grandes centros urbanos localizados em sua maioria nas proximidades de Salvador e no litoral do estado<sup>20</sup>.

Na equação para a eleição de 2006, nenhum dos indicadores sócio-demográficos dos municípios mostrou-se significativo. Apenas a variável que mede a presença relativa dos funcionários públicos na força de trabalho manteve o mesmo efeito da equação anterior, ainda que o coeficiente seja fracamente significativo ( $p < 0.10$ ). A análise de regressão reafirma, portanto, o que já havia ficado patente na análise descritiva dos padrões territoriais, isto é, que o crescimento eleitoral do PT deu-se em território bastante diverso da sua base eleitoral tradicional.

O modelo apresentado a seguir é uma primeira tentativa de resolver o enigma da eleição estadual de 2006 acrescentando à análise variáveis que permitam dar conta dos efeitos da dinâmica política local e do gasto social federal sobre a votação do Governador Jacques Wagner. A importância da política local na construção de coalizões eleitorais nos estados já foi enfatizada em trabalhos que ressaltam o papel desempenhado pelos governos locais como intermediários entre o poder Executivo estadual e os eleitores. Se-

gundo essas análises, os prefeitos e demais elites locais aliadas ao Governador atuam, nos períodos de eleição, como cabos eleitorais a serviço deste último, recebendo, em troca, acesso privilegiado aos recursos de patronagem controlados pelo poder Executivo (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2003).

Para dar conta dos impactos do jogo político local sobre o pleito estadual, introduzi três variáveis *dummy* que indicam a presença/ausência de prefeitos filiados aos partidos da coalizão carlista em 2006 (PFL, PP e PL). No caso dos partidos de oposição ao governo estadual que participavam oficialmente da coalizão de Wagner, apenas dois elegeram mais do que dez prefeitos em 2004: o PT (19) e o PMDB (20). Por conta do pequeno número de casos positivos, decidi utilizar a votação total de cada um desses partidos na eleição para prefeito (*Vt\_prefeitoPT* e *Vt\_prefeitoPMDB*), em vez de criar variáveis *dummy*. O efeito do gasto federal em políticas de combate à pobreza foi estimado a partir de uma variável que indica a proporção de famílias do município cadastradas no programa Bolsa Família em julho de 2006<sup>21</sup> (*Bolsa Família*). Partindo dos argumentos mais gerais sobre o papel do Bolsa Família no crescimento da votação do PT nas regiões mais pobres em 2006, seria de esperar-se uma associação positiva entre o percentual de famílias recebendo o benefício e a votação de Wagner. Os indicadores sociais e demográficos dos municípios utilizados no modelo reduzido apresentado acima foram mantidos, com exceção da variável *log\_pop*, que foi excluída por apresentar problemas de colinearidade no modelo ampliado. Abaixo, seguem os resultados:

<sup>20</sup> É importante notar que o candidato Jacques Wagner começou sua trajetória política no sindicato dos petroquímicos em Camaçari, na região metropolitana de Salvador, ainda nos anos 1980.

<sup>21</sup> Dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

QUADRO 11 – MODELO DE REGRESSÃO PARA A VOTAÇÃO DE JACQUES WAGNER EM 2006 (MODELO 1)

	Modelo 1		
	B	Erro	P
(Constante)	34,156	5,534	0,000
pop_rural	*-0,064	0,031	0,037
log_dist	-1,617	1,854	0,384
func_publicos	0,179	0,092	0,054
PFL	**4,862	1,333	0,000
PP	1,109	1,804	0,539
PL	*3,368	1,687	0,047
Vt_prefeitoPT	0,061	0,040	0,130
Vt_prefeitoPMDB	0,044	0,036	0,218
Bolsa Família	*0,090	0,045	0,046
vol_PFL	**0,373	0,140	0,008
vt_wag2002	**0,312	0,059	0,000
	R <sup>2</sup>	0,168	
	N	413	

FONTES: O autor.

Nota: \* p < 0.05; \*\*p < 0.01

Como esperado, há uma associação positiva entre a votação de Wagner e a importância do Bolsa Família no nível municipal, muito embora o coeficiente seja pouco elástico. O efeito da força eleitoral do PT e do PMDB no nível local não é significativo, ainda que os coeficientes sejam positivos, como previsto. Curiosamente, as *dummies* para os prefeitos do grupo carlista apresentam coeficientes positivos e em dois casos, significativos (PFL e PL). O efeito estimado da filiação do prefeito ao PFL é especialmente forte, o que, à primeira vista é contra-intuitivo considerando tratar-se do partido que constitui o “núcleo duro” do carlismo. De fato, se o argumento convencional sobre o papel das prefeituras na montagem das coalizões eleitorais estaduais estivesse totalmente correto, seria de esperar-se que o efeito da variável *dummy* para o PFL e partidos coligados fosse negativo e não positivo.

O aparente mistério pode ser resolvido nos marcos das hipóteses apresentadas neste trabalho: a combinação institucional brasileira entre clientelismo sem partidos fortes e competição vertical entre os governos federal e estadual faz que as coalizões eleitorais estaduais tendam à instabilidade. Ou seja, considerando que os partidos são organizacionalmente frágeis e sujeitos às intempéries do troca-troca partidário motivado pelo “vírus” do governismo, a capacidade dos chefes políticos estaduais de garantir o apoio de aliados e seguidores é sempre relativa. Quando se adiciona à equação o conflito/competição entre coalizões eleitorais adversárias nos níveis estadual e fede-

ral, não é difícil entender o comportamento oportunista das bases municipais que, tradicionalmente, sustentam as coalizões eleitorais estaduais nas regiões mais pobres.

Nas eleições de 2006 os prefeitos aliados ao carlismo viram-se diante de uma candidatura de oposição eleitoralmente viável, que contava ainda com o apoio de um Presidente-candidato extremamente popular entre as camadas mais pobres da população, Presidente este cujo desempenho nas pesquisas vinha embalado pelo crescimento da economia e pelo sucesso das políticas federais de combate à pobreza. Pior, o grupo carlista encontrava-se internamente dividido, entre os partidários do então Governador Paulo Souto, e o chamado “carlismo ortodoxo” dos seguidores do patriarca do grupo. Frente a esse quadro de divisões internas, é razoável supor que muitos prefeitos não se sentiam motivados a apoiar a candidatura de Paulo Souto à reeleição. Ainda que o peso de cada um desses fatores na explicação ainda precise ser mais bem avaliado em futuras pesquisas, parece lícito inferir que o pragmatismo político das bases municipais carlistas empurrou-as na direção do adesismo à candidatura oposicionista na perspectiva de manter-se ao lado das (prováveis) forças vitoriosas nos pleitos nacional e estadual, e assim garantir recompensas futuras na forma do acesso a cargos e verbas fundamentais para a sua sobrevivência política.

Essa hipótese torna-se especialmente plausível quando se considera o massivo processo de

migração partidária ocorrido no período imediatamente posterior à eleição. Ao longo do ano de 2007, muitos dos partidos integrantes da coalizão legislativa do Governador Jacques Wagner ganharam adesões de prefeitos previamente filiados ao PFL, PP e PL. O maior beneficiado foi o PMDB, que aumentou a sua representação no governo local de 15 prefeituras no final de 2006 para aproximadamente 120 em 2007. Do total de 115 novos prefeitos, pelo menos 40 haviam sido eleitos original-

mente pelo PFL em 2004. O PSDB, legenda que, tradicionalmente, havia se colocado em oposição ao carlismo, e que acabou por aderir informalmente ao governo Wagner na Assembléia Legislativa, foi o segundo em número de novas filiações (11 no total). O quadro abaixo mostra o total de prefeituras dos maiores partidos da coalizão governista segundo dados de dezembro de 2007 e a filiação original dos prefeitos adesistas quando da sua eleição em 2004:

QUADRO 12 – BAHIA: QUADRO-SÍNTESE DA ORIGEM PARTIDÁRIA DE PREFEITOS DA BASE GOVERNISTA FILIADOS EM 2007

	TOTAL PREFEITOS	NOVOS FILIADOS POR PARTIDO DE ORIGEM (2004)				
		PFL	PP	PL / PR	Outros	Total filiações
PMDB	120	40	16	17	32	105
PSDB	36	4	5	2	0	11
PT	28	4	1	2	0	7
PC do B	11	4	0	3	2	9
PTB	10	3	4	1	0	8
PSB	8	2	0	1	0	2

FONTES: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Seções Estaduais dos Partidos.

O rápido dismantelamento da máquina carlista no interior do estado pode ser visto também no quadro seguinte, que mostra a evolução do número de prefeituras por partido na eleição de 2004, no momento imediatamente posterior à eleição (dezembro de 2006) e no final de 2007. Infelizmente, os dados de que dispomos não nos permitem saber quantos dos casos de migração partidária dos prefeitos da base carlista ocorreram antes da eleição em outubro de 2006; o quadro apenas indica a filiação dos prefeitos no final daquele ano. Entretanto, é digno de nota o grande número de prefeitos que já haviam abandonado o PFL poucos meses após o resultado das eleições: cerca de 38, se subtrairmos o total em 2004 pelo total em 2006<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> É importante notar que esta é apenas uma estimativa. Há casos de prefeitos que mudam de partido mais de uma vez ao longo de um mandato, e não dispomos de dados completos para as mudanças de filiação partidária ocorridas entre 2004 e 2006.

QUADRO 13 – BAHIA: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PREFEITURAS DOS PRINCIPAIS PARTIDOS DE OPOSIÇÃO E SITUAÇÃO, 2004-2007

Partidos	Ano		
	2004	2006*	2007**
PSDB	25	28	36
PDT	3	3	4
PT	19	25	28
PMDB	20	47	120
PC do B	0	2	9
PSB	5	5	8
PTB	3	7	10
PFL/DEM	153	115	59
PP	56	50	46
PL/PR	66	48	36

FONTES: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Seções Estaduais dos Partidos.

NOTAS: \* Neste ano, não foram identificados os partidos de 23 prefeitos

\*\* Neste ano, não foram identificados os partidos de 32 prefeitos

O quadro acima é uma prova eloqüente da fragilidade das máquinas políticas estaduais. Em curto espaço de tempo, dismantelou-se a formidável base de apoio construída pelo grupo carlista nos municípios baianos, no bojo do governismo das prefeituras. Levando-se em conta tão-somente os

partidos da antiga oposição anti-carlista com maior número de prefeituras, elencados acima, pode-se dizer que pelo menos 97 prefeitos deixaram o grupo carlista para aderir ao governo até o final de 2007. A lógica da cooptação e do adesismo, que tantas vezes serviu à consolidação do poderio eleitoral do grupo carlista no nível municipal revelou ser uma faca de dois gumes, contribuindo para a decadência do grupo no período mais recente.

Os dados levam-nos a crer que o apoio das máquinas políticas locais outrora filiadas ao carlismo deve ter contribuído para compensar a relativa debilidade do PT e seus aliados nos municípios mais pobres e menos populosos, onde tende a ser maior a importância dos intermediários locais. Quando se incorporam esses aspectos, relativos à dinâmica política local nos “grotões” do estado, torna-se possível entender de forma mais completa o papel jogado pelo programa Bolsa Família na eleição de 2006. A análise descritiva dos dados revela que o efeito do programa sobre o ganho de votos do PT entre 2002 e 2006 é fraco, tendendo a negativo, nos municípios com até 10 000 habitantes. Entretanto, no restante da distribuição esse efeito é um pouco mais forte e positivo. Uma possível explicação para essa diferença é a força da chefia política local nos municípios muito pequenos, que, em tese, deveria garantir

uma maior proporção de eleitores “cativos” do PFL. Assim, ainda que a importância relativa do Bolsa Família seja maior nos municípios menos populosos (pois há uma correlação forte e negativa entre a população do município e a taxa de pobreza), os gastos do programa devem ter tido menor capacidade de “roubar” votos do PFL nas cidades pequenas. Assim, o crescimento da candidatura Wagner nesses espaços teria decorrido em boa medida do adesismo pragmático das prefeituras carlistas, muito mais do que de um efeito independente dos gastos sociais federais.

Para testar a presença de uma interação entre a variável Bolsa Família e o porte populacional do município, foi criada uma variável *dummy* que indica os municípios com menos de 10 000 habitantes (*mun\_pequeno*) e um termo de interação (*BF x mun\_pequeno*). Adicionalmente, para testar o efeito diferencial do PFL local nos pequenos municípios, a variável *dummy* foi dividida em duas: *PFL1*, que indica os prefeitos do partido nos municípios até 10 000 habitantes e *PFL2* para os demais municípios. Os resultados do modelo estendido estão abaixo (modelo 2). Um modelo alternativo foi calculado incluindo-se como variável independente a votação de Lula em 2006, para medir o possível efeito da candidatura presidencial como “puxadora” de votos (modelo 3).

QUADRO 14 – MODELOS DE REGRESSÃO PARA A VOTAÇÃO DE JACQUES WAGNER EM 2006 (MODELOS 2 E 3)

	MODELO 2			MODELO 3		
	B	Erro	P	B	Erro	P
(Constante)	31,519	5,661	0,000	13,511	6,777	0,047
pop rural	*-0,066	0,030	0,032	*-0,070	0,030	0,019
log dist	-1,522	1,847	0,410	-0,179	1,826	0,922
func publicos	0,159	0,094	0,091	0,154	0,092	0,093
PFL1	**10,022	2,840	0,000	**10,025	2,771	0,000
PFL2	**3,982	1,416	0,005	*3,160	1,393	0,024
PP	1,442	1,795	0,422	0,947	1,755	0,590
PL	*3,641	1,678	0,031	*3,213	1,640	0,050
√t prefeitoPT	0,059	0,040	0,141	*0,088	0,039	0,026
√t prefeitoPMDB	0,051	0,036	0,152	0,039	0,035	0,261
Bolsa Família	**0,134	0,049	0,007	*0,105	0,049	0,032
mun pequeno	11,369	6,340	0,074	7,745	6,236	0,215
BF x mun pequeno	*-0,239	0,115	0,038	-0,193	0,113	0,087
vol PFL	*0,355	0,140	0,011	*0,338	0,136	0,013
vt_wag2002	**0,330	0,059	0,000	**0,238	0,061	0,000
vt Lula2006	-	-	-	**0,297	0,065	0,000
	R <sup>2</sup>	0,180		R <sup>2</sup>	0,219	

FONTE: Elaboração nossa.

NOTA: \* p < 0.05; \*\*p < 0.01

Como previsto, o termo de interação entre o Bolsa Família e os pequenos município ( $BF \times mun\_pequeno$ ) é negativo (modelo 2). Além disso, quando se inclui a interação, o efeito do Bolsa Família torna-se um pouco mais forte. O coeficiente pode ser lido como o efeito do programa sobre a votação de Wagner nos municípios com mais de 10 000 habitantes (*i.e.*, quando  $mun\_pequeno=0$ ). Por fim, o coeficiente da variável  $PFL1$  é quase três vezes maior do que aquele calculado para a variável  $PFL2$ , o que indica, presumivelmente, o maior impacto do adesismo das prefeituras nos pequenos municípios, mesmo na presença de variáveis de controle sócio-demográfico.

O efeito da variável que mede a votação de Lula (modelo 3) é positivo e significativo, como esperado. Com a inclusão da votação do Presidente, o efeito da força eleitoral do PT nas eleições locais ( $vt\_prefeitoPT$ ) torna-se significativo, ainda que o coeficiente seja muito pouco elástico. Neste último modelo, o efeito do Bolsa Família torna-se mais fraco, o que pode ser interpretado como decorrência da associação positiva entre a votação de Lula e a porcentagem de famílias atendidas pelo BF no município<sup>23</sup>. É importante notar ainda que a inclusão da votação do Presidente altera em muito pouco a magnitude dos coeficientes que medem o impacto da política local ( $PFL1$  e  $PFL2$ ), o que indica que a dinâmica eleitoral nacional atua de forma independente dos fatores locais.

Concluindo, podemos dizer que os resultados da análise estatística apresentada nesta seção estão em acordo com as hipóteses do trabalho sobre a dinâmica eleitoral nos estados brasileiros. A derrota imposta pela candidatura Wagner ao carlismo decorreu, em grande medida, da junção entre a dinâmica da competição vertical, que opunha o projeto de poder nacional do PT ao projeto regional do carlismo, e o adesismo pragmático dos prefeitos ligados ao poder estadual, expressão direta da fragilidade de coalizões eleitorais construídas em um contexto de clientelismo sem partidos fortes.

<sup>23</sup> A correlação entre a diferença da votação de Lula entre 2006 e 2002 e o Bolsa Família é de 0,172. A associação para a variação da votação de Wagner é um pouco mais fraca: 0,135.

## VI. CONCLUSÕES

As evidências apresentadas neste trabalho sugerem que os argumentos convencionais sobre o poder e a influência dos governadores na democracia brasileira merecem ser relativizados. 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. A vitória de Lula e do PT em 2002 e 2006 rompeu a acomodação que prevalecera entre os interesses nacionais e regionais nos estados mais pobres (e, por isso, mais governistas), jogando nas fileiras da oposição parte das forças de centro-direita que haviam controlado o governo federal durante a maior parte do recente período democrático. O crescimento do PT e dos demais partidos de esquerda nas regiões menos desenvolvidas e de menor competitividade eleitoral do país decorreu, neste sentido, de processos de competição vertical entre as coalizões nacionais e estaduais, em paralelo a mudanças institucionais que vêm apontando na direção de um menor grau de incongruência entre os resultados das eleições estaduais e federais.

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. 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.

É também preciso repensar algumas teses recorrentes sobre a força do clientelismo e do oligarquismo na política estadual. O trabalho de Hagopian (1996) sobre a “política tradicional” nos estados argumentou que a continuidade de práticas clientelistas e anti-republicanas em um regime formalmente democrático era condição necessária e suficiente para a reprodução de oligarquias estaduais de caráter tradicional. Ainda que bastante influente entre os analistas políticos, essa formulação faz pouco sentido, tanto do ponto de

vista teórico quanto empírico. Primeiro, porque as relações entre clientes e chefes políticos na sociedade brasileira contemporânea têm um forte componente utilitário e instrumental, diferentemente dos laços de amizade e compadrio, de caráter não-racional, típicos do clientelismo tradicional. Segundo, porque a combinação entre competição vertical e clientelismo sem partidos fortes faz que as relações clientelistas e o controle dos chefes políticos sobre liderados e eleitores sejam eminentemente instáveis, o que torna improvável a reprodução de supostas oligarquias estaduais.

A guisa de conclusão, deve-se observar que as evidências empíricas apresentadas neste trabalho não esgotam totalmente o problema da ascensão e da queda das máquinas políticas estaduais. A intensificação da competição eleitoral entre as coalizões nacionais e estaduais nos estados mais pobres ocorreu e ocorre em um contexto de importantes mudanças na organização das políticas sociais e na distribuição dos gastos entre as esferas de governo. Em primeiro lugar, o avanço da municipalização das políticas sociais desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (ARRETCHE, 2000), o que levou a um aumento das transferências federais para os municípios e ao relativo esvaziamento político das secretarias estaduais das áreas de saúde e educação, outrora responsáveis por intermediar a alocação de fundos federais às prefeituras. Em segundo, as políticas sociais vêm passando por um processo de institucionalização crescente, na medida em que

os ministérios da área social vêm adotando critérios mais universalistas (ex., número de estudantes matriculados) na alocação de recursos (CASTRO, BARRETO & CORBUCCI, 2000; UGÁ *et alii*, 2003), ao mesmo tempo em que se expandem políticas focalizadas compensatórias dentre as quais o Bolsa Família é um caso exemplar.

Por conta dessas mudanças, é de esperar-se que haja uma menor dependência dos eleitores pobres frente à intermediação política realizada pelas elites estaduais. O que nos leva a inferir a hipótese, a ser mais bem apurada em futuros trabalhos, de que a decadência das máquinas políticas outrora dominantes nos estados mais pobres e de menor competitividade eleitoral da federação é um processo de natureza estrutural e não apenas conjuntural. De um lado, o federalismo e as instituições eleitorais e partidárias da democracia brasileira conspiram contra a reprodução de oligopólios eleitorais na esfera dos estados. De outro, o próprio processo de competição democrática, ao gerar incentivos para a expansão e institucionalização das políticas sociais, contribui para erodir as bases da intermediação clientelista nas regiões mais pobres. Em outras palavras, a trajetória recente das instituições democráticas brasileiras demonstra serem estas um terreno pouco propício à sobrevivência de velhos e novos chefes políticos na esfera estadual, não obstante o substancial repertório de poderes formais e informais acumulados pelos governadores dos estados ao longo do recente período democrático.

André Borges (andrebc@unb.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Oxford (Reino Unido) e Professor de Ciência Política na Universidade de Brasília (UnB).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO**, F. L. 1998. *Os Barões da Federação* : os governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo : Hucitec.
- AMES**, B. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan : The University of Michigan.
- ARRETCHE**, M. 2000. *Estado Federativo e Política Social*. Rio de Janeiro : Revan.
- AVELINO**, G. 1994. Clientelismo e Política no Brasil : revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 225-240.
- BORGES**, A. 2007. Rethinking State Politics : the Withering of State Dominant Machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2. Disponível em : [http://socialsciences.scielo.org/pdf/s\\_bpst/v2nse/a04v2nse.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpst/v2nse/a04v2nse.pdf). Acesso em : 9.nov.2009.
- CASTRO**, J. A.; **BARRETO**, A. R. & **CORBUCCI**, P. R. 2000. A reestruturação das Políticas federais para o Ensino Fundamental : descentralização e novos mecanismos de gestão. *Texto para discussão*, n. 745, IPEA,

- Brasília. Disponível em : [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2000/td0745.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0745.pdf). Acesso em : 9.nov.2009.
- COSTA, W. C.** 1997. Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo” : a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. São Luis : Departamento de História da UFMA. Mimeografado.
- DANTAS NETO, P. F.** 2006. O carlismo para além de ACM : estratégias adaptativas de uma elite estadual. In : SOUZA, C. & DANTAS NETO, P. F. (orgs.). *Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro : Revan.
- DESPOSATO, S.** 2001. *Institutional Theories, Societal Realities and Party Politics in Brazil*. Los Angeles. Tese (Doutorado em Ciência Política). University of California (campus de Berkeley, Estados Unidos). Disponível em : <http://swd.ucsd.edu/abstract.pdf>. Acesso em : 9.nov.2009.
- DIAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B. & WEINGAST, B. R.** 2003. *Tragic Brilliance : Equilibrium Hegemony and Democratization in Mexico*. Manuscrito. Disponível em : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1153510](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153510). Acesso em : 9.nov.2009.
- FOX, J.** 1994. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship – Lessons from Mexico. *World Politics*, Cambridge, v. 46, n. 2, Jan., p. 151-184.
- GAY, R.** 1994. *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro : a Tale of Two Favelas*. Philadelphia : Temple University.
- GIBSON, E.** 2004. *Subnational Authoritarianism : Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes*. In : 2004 ANNUAL MEETING & EXHIBITION, Chicago, 2-5.Sep. *Anais...* Chicago : American Political Science Association. Disponível em : [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/5/9/5/7/p59578\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/5/7/p59578_index.html). Acesso em : 9.nov.2009.
- GIBSON, E. & CALVO, E.** 2000. Federalism and Low-Maintenance Constituencies : Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, v. 35, n. 3, Fall, p. 32-55. Disponível em : [http://faculty.wcas.northwestern.edu/~gibson/Gibson\\_Calvo.pdf](http://faculty.wcas.northwestern.edu/~gibson/Gibson_Calvo.pdf). Acesso em : 9.nov.2009.
- GUIMARÃES, M. D. C.** 2000. *Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios : o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais da Bahia, 1993 a 1998*. Salvador. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia.
- HAGOPIAN, F.** 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge, U.K. : Cambridge University.
- HUNTER, W. & POWER, T. J.** 2007. Rewarding Lula : Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics & Society*, n. 49, Spring, p. 1-30. Disponível em : [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa4000/is\\_200704/ai\\_n19197278/](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa4000/is_200704/ai_n19197278/). Acesso em : 9.nov.2009.
- KITSCHOLT, H. & WILKINSON, S.** 2007. Citizen-politician Linkages : an Introduction. In : KITSCHOLT, H. & WILKINSON, S. (orgs.). *Patrons, Clients, and Policies : Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge, U.K. : Cambridge University, p. xii.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F.** 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro : FGV.
- MIGUÉ, J. L.** 1997. Public Choice in a Federal System. *Public Choice*, v. 90, n. 1-4, Mar., p. 230-254.
- NICOLAU, J.** 2006. *Dados eleitorais do Brasil (1982-2006)*. Rio de Janeiro : IUPERJ. Disponível em : [http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/main\\_arqnovo-lyout.html](http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/main_arqnovo-lyout.html). Acesso em : 24.nov.2009.
- RODRIGUES, L. M.** 2002. Partidos, ideologia e composição social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13948.pdf>. Acesso em : 9.nov.2009.
- SAMUELS, D.** 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge, U.K. : Cambridge University.
- SOUZA, C.** 1997. *Constitutional Engineering in Brazil : the Politics of Federalism and Decentralization*. Basingstoke : Macmillan.

**STOKES, S. C.** 2005. Perverse Accountability : a Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, Aug., p. 315-325.

**UGÁ, M. A.; PIOLA, S. F.; PORTO, S. M. & VIANNA, S. M.** 2003. Descentralização e Alocação de Recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, n. 8, n. 2, p. 417-437. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/csc/v8n2/a08v08n2.pdf>. Acesso em : 9.nov.2009.

#### OUTRAS FONTES

**IBGE.** 2000. *Censo 2000*. Brasília : IBGE. Disponível em : <http://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em : 23.nov.2009.

\_\_\_\_\_. 2003. *Contas regionais do Brasil 2003*. Brasília : IBGE. Disponível em : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003/default.shtm>. Acesso em : 23.nov.2009.

\_\_\_\_\_. 2006. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006*. Brasília : IBGE. Disponível em : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>. Acesso em : 25.nov.2009.

# POLITICAL MACHINES AREN'T MADE THE WAY THEY USED TO BE : UNSTABLE CLIENTELISM, VERTICAL COMPETITION AND ELECTORAL CHANGE IN BRAZILIAN STATES

*André Borges*

This work seeks to supply elements for understanding the changes that can be verified within the country's poorest and least electorally-competitive states. Our goal is to identify the factors that underlie a series of victories obtained by center-Left coalitions during state election in 2002 and 2006, parallel to the weakening of old political bosses. Two hypotheses are elaborated in order to explain these transformations. First, we argue that, within the multi-party federalism that has been built in Brazil, vertical competition between federal and state governments in terms of public policy supply acts to constrain clientelist strategies and state political bosses' electoral control. In the second place, the article argues that the Brazilian electoral system tends to promote political fragmentation and increase the costs for forming winning coalitions, while at the same time the absence of strong political parties makes it harder to stabilize inter-elite competition and the patronage networks controlled by state governments. . Empirical analysis is supported by analytical techniques of linear regression and simple linear correlation, in order to explore connections between national and state politics throughout the 1990s and the year 2000. Finally, we engage in a detailed analysis of the decline of the PFL (Partido da Frente Liberal – Liberal Front Party) political machine in Bahia, which was in control over state politics for decades, in conjunction with the Worker's Party (Partido dos Trabalhadores – PT) victory in the 2006 elections for governor. This part of the paper develops a model of linear regression in order to test the impact of local political dynamics and federal expenditures on fighting poverty (*Bolsa Família*) on the PT's 2006 electoral performance. We end by concluding that Brazilian democratic institutions conspire against the survival of political bosses at the state level, pointing to the need to re-evaluate established viewpoints on state politics

KEYWORDS: Brazilian politics; state elections; federalism; clientelism; social policy.

# IL N'EXISTE PLUS DE MACHINES ÉLECTORALES COMME AUTREFOIS : CLIENTELISME INSTABLE, COMPÉTITION VERTICALE ET CHANGEMENT ÉLECTORALES DANS LES ÉTATS BRÉSILIENS

*André Borges*

Cet article vise à fournir des informations permettant de comprendre l'évolution récente de la scène électorale des états brésiliens les plus pauvres et ayant très peu de compétitivité électorale. L'étude a pour objectif d'identifier les facteurs à l'origine de la série de victoires obtenues par une coalition de centre-gauche aux élections régionales de 2002 et 2006, parallèlement à l'affaiblissement des anciens patrons politiques. Deux hypothèses sont développées pour répondre à ces changements. D'abord, on argumente que dans le fédéralisme multipartisme construit au Brésil, la concurrence verticale entre les gouvernements fédéral et régional lorsqu'ils mettent en oeuvre des politiques sociales agit de sorte à restreindre les stratégies de distribution du patronage et le contrôle de l'arène électorale par des chefs politiques. Deuxièmement, l'article affirme que le système électorale brésilien tend à promouvoir la fragmentation politique et à augmenter les coûts de la formation de coalitions gagnantes, tandis que l'absence de partis politiques forts empêche la stabilisation de la concurrence entre les élites et les réseaux du patronage contrôlés par les administrations des états. L'analyse empirique repose sur des techniques d'analyse de régression linéaire et corrélation linéaire simple afin d'examiner le lien entre la politique nationale et la politique de l'état au cours des années 1990 et 2000. Enfin, l'article analyse en détail le déclin de la machine politique du PFL à Bahia, qui avait dominé la politique régionale pendant des décennies, dans le contexte de la victoire du Parti des travailleurs (PT) lors des élections de gouverneur en 2006. Cette section développe un modèle de régression linéaire pour tester l'impact des dynamiques politiques locales et des dépenses fédérales pour lutter contre la pauvreté (Bolsa Familia) sur les performances électorales du PT en 2006. Le document conclut que les institutions démocratiques brésiliennes conspirent contre la survie de leadership politique au niveau des états, ce qui indique la nécessité de réévaluer les images construites sur la politique des états brésiliens.

MOTS-CLES : politique brésilienne ; élections régionales ; fédéralisme ; clientélisme électoral ; politique sociale.