

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ALEXANDRE ALVES PINTO

**O GOVERNISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ESTUDO
SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS NO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2005-2006)**

**Niterói
2010**

ALEXANDRE ALVES PINTO

**O GOVERNISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE AS
RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO (2005-2006)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ari de Abreu Silva

Niterói

2010

ALEXANDRE ALVES PINTO

**O GOVERNISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE AS
RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E OS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO (2005-2006)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ari de Abreu Silva - Orientador
UFF

Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra
UFF

Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo
IUPERJ

Prof. Dr. Claudio de Farias Augusto - Suplente
UFF

Profa. Dra. Sabrina Evangelista Medeiros - Suplente
EGN

**Niterói
2010**

*Para **Daniel Felipe**,
que chegou enquanto eu escrevia este trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Ari de Abreu Silva, que também me orientou na graduação. Sua orientação, atenção e experiência possibilitaram a realização deste trabalho.

À Professora Doutora Argelina Cheibub Figueiredo, pelas sugestões ao projeto que deu origem a esta dissertação, por participar novamente da minha banca e pelo incentivo que me impulsionou para o início da realização de meu maior projeto.

Ao Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra, por me honrar com a sua participação na banca examinadora desta dissertação.

Ao Prof. Dr. Cláudio de Farias Augusto e à Professora Doutora Sabrina Evangelista Medeiros, por serem suplentes da minha banca examinadora.

À Professora Doutora Maria Celina D'Araújo, pelas críticas e sugestões ao meu projeto de dissertação.

À mestranda Thais Soares Kronemberger, pelos bons e maus momentos compartilhados durante este curso e, principalmente, pela amizade que foi construída.

À mestranda Maria Luiza Muniz, pela amizade, pelos artigos e pelas angústias acadêmicas que foram compartilhados.

Aos demais professores, alunos e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFF, com os quais tive o prazer de conviver.

Ao pessoal da Caixa, especialmente: Alexandre Freire Lopes; Pedrão; Fernando Pereira da Silva; Amanda Hill; Márcia Andrade; Solange Luna e Luiz Fernando Fonseca.

Ao amigo Ricardo Migon, pela amizade, pelos desafios e interesses em comum.

Ao amigo e professor Fábio Monteiro, pela amizade, pelo constante estímulo e por ter me acompanhado nesta jornada. Tudo é possível: Foco, ação e tempo!

Ao amigo e historiador Anderson da Silva Soares, pela amizade, pelas críticas, sugestões e também por ter suportado a minha fase monotemática nos últimos meses.

Ao amigo e historiador Ricardo Pinto dos Santos, pelas críticas, sugestões e também pelos mais de vinte anos da nossa amizade. O doutorado está aí. Vamos juntos!

Ao meu irmão Anderson Alves Pinto, que sempre está torcendo por mim.

À minha mãe, Lecy Maria Alves Pinto, que nunca se opôs aos meus mais ousados objetivos e por sempre estar presente.

À minha esposa Cristini, a quem agradeço especialmente, pelo amor e carinho, pelo constante incentivo, por ter suportado a minha ausência e por estar sempre ao meu lado.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de desenvolver um estudo sobre o governismo na política brasileira, em especial o governismo dos prefeitos em relação ao governo do Estado. Para cumprir este objetivo esta pesquisa faz uma análise sobre a execução orçamentária do Estado do Rio de Janeiro, a fim de verificar se, nos gastos referentes aos programas do PPA (Plano Plurianual) nos anos de 2005 e 2006, os municípios que possuíam governos de oposição ao Executivo estadual foram preteridos na execução orçamentária. Ao mesmo tempo, procuramos verificar se os municípios “governistas” são, realmente, mais beneficiados pelo Executivo estadual como afirma a literatura. Tanto em trabalhos que tratam do início da República quanto em trabalhos escritos após a redemocratização, as relações entre os governadores e os prefeitos são geralmente tratadas como marcadas pela vantagem do Executivo estadual. Mesmo após a Constituição Federal de 1988, com o estabelecimento dos municípios como entes federados e com maior descentralização de recursos, a relação entre os estados e os municípios continua sendo tratada como uma relação marcada pela primazia do governador do estado sobre os municípios. Em nossa análise abordamos o processo orçamentário e a composição do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, o PPA e os programas de governo. Para cumprir os objetivos dessa pesquisa, desenvolve-se um estudo empírico sobre o direcionamento dos investimentos do PPA para os municípios fluminenses. Os resultados mostram que o “governismo”, tratado pela literatura como um axioma, não explica o comportamento do Executivo estadual na execução orçamentária dos programas do PPA.

Palavras-chave: Governismo, política orçamentária, federalismo, Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This dissertation has the aim of developing a study on “governismo” in the Brazilian politics, especially the one carried out by the mayors in relation to the ruling of the State. In order to achieve this goal, this research aims at analyzing the budget execution in the State of Rio de Janeiro, so as to check if the counties that had a government which opposed the State Executive were omitted in the budget execution in relation to the spending referring to the PPA programs in the years 2005 and 2006. At the same time, we tried to check out if the “governistas” counties are, really, more benefited by the state Executive power, as the literature states. Both in jobs which deal with the beginning of the Brazilian Republic and also in works written after the re-democratization, the relationships between the governors and the mayors are generally marked by the advantage of the State Executive. Even after the Federal Constitution of Brazil was issued back in 1988, with the establishment of the counties as federal entities and with a major decentralization of resources, the relationship between the states and the counties is still treated as a relationship marked by the primacy of the state governor over the counties. In our analysis we approach the budgeting process and the composition of the State of Rio de Janeiro budget, the PPA and the government programs. In order to fulfill the objectives of this research, an empirical study is being developed on the direction of the investments of the PPA for the Fluminense counties. The results show that the “governismo”, treated by the literature as an axiom, does not explain the behavior of the State Executive in the budget execution of the PPA programs.

Keywords: “Governismo”, budget policy, federalism, State of Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

Introdução	13
1. O Governismo na política brasileira	16
<i>1.1. Um comportamento político tradicional ou uma questão de dependência de recursos?</i>	16
<i>1.2. Federalismo no Brasil pós-1988</i>	24
<i>Conclusão</i>	33
2. O Ultrapresidencialismo Estadual	35
<i>2.1. A força política dos governadores e o governismo no contexto do Ultrapresidencialismo Estadual.</i>	35
<i>Conclusão</i>	47
3. O orçamento do Estado do Rio de Janeiro (2004-2007)	50
<i>3.1. O processo orçamentário no Estado do Rio de Janeiro</i>	50
<i>3.2. O Plano Plurianual – PPA e os programas de governo</i>	61
<i>Conclusão</i>	67
4. Política orçamentária no Estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre o PPA.	68
<i>4.1. O cenário político estadual após as eleições municipais de 2004.</i>	72
<i>4.2. Gasto total do PPA por município (2005-2006).</i>	77
<i>4.3. Gasto com atividades não contínuas do PPA por município (2005-2006).</i>	84
<i>Conclusão</i>	93
Considerações Finais	95
Referências	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Repartição da receita tributária disponível, Brasil – 1960-2005, em %.	21
Tabela 2 – Arrecadação própria dos entes federados, Brasil – 1960-2005, em %.	31
Tabela 3 – Despesa proposta e aprovada no orçamento anual durante a legislatura de 2003-2006. Em R\$.	52
Tabela 4 – Emendas apresentadas à COFFFC nos projetos de lei orçamentária anual durante a legislatura de 2003-2006.	53
Tabela 5 – Distribuição dos recursos orçamentários por grupos de natureza de despesa (GNDs). Despesas Aprovadas, 2004-2007, em R\$ milhares.	56
Tabela 6 – Distribuição dos recursos orçamentários por grupos de natureza de despesa (GNDs). Despesas Executadas (liquidadas), 2004-2007, em R\$ milhares.	58
Tabela 7 – Taxa de execução das despesas aprovadas por grupo de natureza de despesa (GNDs) – 2004-2007, em %.	57
Tabela 8 – Despesa aprovada, Receita realizada, Despesa liquidada e Valor liquidado do PPA em 2005-2006, em reais.	63
Tabela 9 – Gasto do PPA por tipo de atividade em 2005-2006, em reais.	64
Tabela 10 - Gasto Total por Área do PPA no ano de 2005.	65
Tabela 11 - Gasto Total por Área do PPA no ano de 2006.	65
Tabela 12 - Perfil dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.	69
Tabela 13 – Resultado das eleições municipais de 2004, por partido, porte e posição política	76
Tabela 14 – Gasto total do PPA por município (2005-2006), em reais.	79
Tabela 15 – Gasto total do PPA nas Regiões de Governo (2005-2006), em reais.	81
Tabela 16 – Média do gasto total do PPA por porte/posição política (2005-2006), em reais.	82
Tabela 17 – Gasto total do PPA por partido / posição política (2005-2006), em reais.	83
Tabela 18 – Gasto com investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.	85
Tabela 19 – Gasto com investimentos do PPA nas Regiões de Governo (2005-2006), em reais.	87
Tabela 20 – Dez maiores investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.	88
Tabela 21 – Dez menores investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.	88
Tabela 22 – Investimentos do PPA por porte / posição política (2005-2006), em reais.	89
Tabela 23 – Investimentos do PPA por partido / posição política (2005-2006), em reais	90
Tabela 24 – Investimentos do PPA <i>per capita</i> por partido (2005-2006), em reais.	91

LISTA DE SIGLAS

AGE – Auditoria Geral do Estado

Alemg – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Alerj – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro

COFFFC – Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle

EC – Emenda Constitucional

GND – Grupo de Natureza de Despesa

IAF – Indicador de Autonomia Financeira

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

DEM - Democratas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal (Atual DEM)

PGT – Partido Geral dos Trabalhadores

PL – Partido Liberal (Atual PR)

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro (Atual PP)

PPS – partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PST – Partido Social Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

“O maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário. Por isso, busca seu apoio ardorosamente” Victor Nunes Leal, 1997 [1975].

Introdução

Esta dissertação propõe um estudo sobre o governismo na política brasileira, em especial o governismo dos prefeitos em relação ao governo do Estado. Através de dados orçamentários, pretende-se analisar a execução do orçamento estadual com base nos dados do PPA (Plano Plurianual) nos anos de 2005 e 2006 e verificar se existe, por parte do Executivo estadual, um tratamento diferenciado para os municípios que possuem prefeitos governistas em detrimento daqueles que possuem prefeitos de oposição ao governo do Estado.

De acordo com a concepção de Victor Nunes Leal (1997), o governismo é definido como um posicionamento de lideranças políticas municipais em apoio ao governo do Estado. Ele também pode estar presente nas relações entre o Legislativo e o Executivo em todos os níveis de governo. No entanto, quando aqui se refere ao governismo, tem-se como foco a relação entre o Executivo estadual e o Executivo municipal.

Na literatura, o governismo é, geralmente, associado à fraqueza financeira dos municípios (ANDRADE, 2007; LEAL, 1997). Em outras palavras, a questão da autonomia de recursos está diretamente associada ao governismo dos prefeitos. Ser aliado do governo do Estado representa a possibilidade de obter mais recursos para o município. Para o governador do Estado a regra “é dar preferência aos municípios, cujos governos estejam nas mãos dos amigos” (LEAL, 1997: 66).

Os estudos atuais sobre o federalismo brasileiro apontam para questões relevantes como a centralização *versus* descentralização de recursos e as relações entre o Executivo estadual e o Executivo federal. O governismo, quando abordado, geralmente concentra-se nas relações entre o Executivo e Legislativo nos estados (ABRUCIO, 1998, 2002). A relação governista entre o Executivo estadual e o Executivo municipal é pouco tratada pela literatura. Atualmente, o governismo dos prefeitos, quando citado, não recebe aprofundamento, todavia em Leal (1997), encontramos uma abordagem mais aprofundada. No entanto, em sua pesquisa sobre o coronelismo ele aborda o governismo em um período passado de nossa história política – a República Velha.

Com a Constituição de 1988, os municípios ganharam o status de ente federativo e passaram a contar com maior participação da receita disponível. O Brasil de hoje é um país urbano em contraste com país rural abordado por Leal (1997), onde a maior parte do eleitorado estava no interior. Porém, apesar das transformações que nossa federação vem passando nas últimas duas décadas, parece que ainda olha-se para as relações entre os prefeitos e os governadores com o mesmo olhar com que Victor Nunes Leal analisou a

República Velha. Será que pouco mudou e o conhecimento ainda corresponde aos fatos? Diante disso, a hipótese geral deste estudo é de que os municípios que possuam prefeitos filiados aos partidos com posição política de oposição ao governo do Estado sejam preteridos na execução dos programas do PPA. Conseqüentemente, também trabalhamos com a hipótese de que as prefeituras administradas pelos partidos da coalizão do governo recebam, na execução dos programas do PPA, um melhor tratamento pelo governo do Estado.

Para responder a estas questões, verificaremos se o comportamento do Executivo estadual na execução dos programas do PPA justifica a máxima governista da preferência aos aliados em detrimento dos adversários. Portanto, para desenvolver esta pesquisa dividimos esta dissertação em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, apresenta-se uma revisão da literatura sobre o governismo na política brasileira e, também, dos estudos atuais sobre o federalismo no pós-1988, com o objetivo de verificar as diferenças das atuais condições dos municípios brasileiros em comparação com o início da República. O segundo capítulo é dedicado ao “Ultrapresidencialismo Estadual” e trata da força política dos governadores e do governismo no Brasil redemocratizado, onde mostramos que o governismo apontado por Abrucio (1998, 2002) difere de Leal (1997) em intensidade, dando ao conceito um alcance que, de tão amplo, não foi comprovado por outros estudos. No terceiro capítulo, aborda-se o processo orçamentário e a composição do orçamento do Estado do Rio de Janeiro, o PPA e os seus programas de governo, também apresentamos os dados do orçamento do Estado do Rio de Janeiro de 2004 a 2007 e verificamos os valores aprovados e executados por GND (grupos de natureza de despesa), bem como os valores totais executados no PPA em cada programa de governo nos anos de 2005 e 2006.

No quarto e último capítulo, desenvolve-se o estudo empírico sobre o direcionamento do gasto total e dos investimentos do PPA nos municípios fluminenses, em 2005 e 2006. No desenvolvimento deste estudo os municípios são classificados de acordo com o porte populacional e de acordo com a posição política dos partidos dos prefeitos eleitos em 2004. Por meio da separação entre municípios governados pelos partidos da coalizão do governo e pelos partidos de oposição, verificamos os valores absolutos e as médias por porte e por partido comparando os gastos do PPA entre oposição e governo. Também verificamos e comparamos os valores *per capita* dos investimentos do PPA por partido e posição política. Ao contrário dos teóricos do governismo, em nossas conclusões não levamos em conta e não utilizamos o depoimento de políticos e nem suposições generalistas tomadas a partir de casos pontuais. Neste estudo, para verificar se o Executivo estadual se comporta como afirma a

teoria (LEAL, 1997; ABRUCIO, 2002), as nossas conclusões são baseadas em dados empíricos sobre a execução orçamentária dos programas do PPA.

1. O Governismo na política brasileira

1.1. Um comportamento político tradicional ou uma questão de dependência de recursos?

As relações entre os estados e os municípios, no Brasil, geralmente, são apresentadas pelo seu caráter assimétrico. Apesar do processo de descentralização promovido pela Constituição Federal de 1988, o governismo ainda está presente na relação entre os estados e os municípios. Nem mesmo o *status* inédito de ente federativo e o consequente aumento da sua receita disponível foram capazes de apagar o governismo do mapa político brasileiro. Quando se fala em governismo, refere-se, em grande medida, a um comportamento político tido como tradicional. Por isso, para abordar o comportamento governista dos prefeitos no Brasil de hoje, uma revisita ao clássico *Coronelismo, enxada e voto*, faz-se necessária.

Considerado a base de sustentação da *política dos governadores* criada pelo federalismo oligárquico da República Velha (1889-1930), o coronelismo consistia em uma política de compromissos entre um poder público progressivamente fortalecido e a influência eleitoral dos chefes políticos locais. De um lado o poder público através dos governadores precisava dispor dos votos controlados pelo senhorio rural e, de outro, os chefes políticos locais que, em virtude do seu enfraquecimento social e político, precisavam do apoio do governo estadual para manter e reforçar o seu prestígio local. Dessa troca é que resultou o *sistema de compromisso* que acabou se tornando um aspecto local da dominação política nos municípios brasileiros. As condições de vida da população rural que, naquela época, vivia em estado de pobreza e abandono fazia com que o coronel, através da sua influência e de seus favores, fosse o patrono dos benefícios que os municípios recebiam. A indução do voto, ou seja, os *votos de cabresto* davam ao coronel a força eleitoral que garantia o seu prestígio político.

Apesar da ênfase na dimensão eleitoral do *compromisso coronelista*, existem outras características que compõem esse sistema. Uma delas é o predomínio da mentalidade municipal, durante as eleições, nas quais o interesse local no arranjo político prevalece sobre os interesses partidários mais amplos. Essa característica é complementada pelo espírito governista que garantia ao chefe político local uma grande autonomia extralegal.

Uma das principais características do compromisso coronelista, a autonomia extralegal consistia na indicação dos ocupantes dos cargos públicos estaduais, situados no município, pelo coronel. O Delegado de polícia, o comandante do batalhão da Polícia Militar, os dirigentes de empresas públicas estaduais, o coordenador regional da secretaria de educação,

etc., nada podia escapar do seu crivo. Com tamanha autonomia extralegal era comum o uso da máquina administrativa a favor dos candidatos governistas. Segundo Leal:

O bem e mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe político local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. (LEAL, 1997: 30-31)

Com a falta de uma autonomia legal cerceada principalmente pela escassa distribuição dos recursos, o governo municipal ficava dependendo do exercício de uma autonomia extralegal baseada nas concessões do governo estadual. No caso de governos municipais de oposição ao governo do estado, Leal afirma o seguinte:

Se ocorre estar no governo municipal uma corrente política desvinculada da situação estadual, é claro que não lhe será outorgada a autonomia extralegal que receberia, se partilhasse das suas preferências políticas. Terá, portanto, de se mover estritamente dentro dos mirrados quadros de sua autonomia legal, que só tem disposto de uma receita pública insuficiente para atender aos encargos locais mais elementares. Além disso, as atribuições privativas do Estado referentes ao município (especialmente nomeações) passarão a ser exercidas, não de acordo com o governo municipal oposicionista, mas segundo as indicações da oposição municipal governista. Fica, assim, ao inteiro critério do governo estadual respeitar, ou não, as preferências da maioria do eleitorado local no que entende com os assuntos do seu peculiar interesse. (LEAL, 1997: 72)

É importante ressaltar que o *governismo* dos chefes políticos locais estava ancorado na fraqueza financeira dos municípios. A regra era ficar na oposição, somente, quando não era possível ficar no governo. O espírito governista é o que prevalecia na mentalidade municipal dos coronéis, levando o chefe político local a ser acusado de não possuir ideal político nas eleições. A fraqueza econômica dos municípios e sua dependência de recursos dos governos estadual e federal contribuíam para a expressão governista do coronel. Mesmo assim, o chefe político local acabava sendo aceito por controlar um considerável número de votos. Para Leal:

Despejando seus votos nos candidatos governistas nas eleições estaduais e federais, os dirigentes políticos do interior fazem-se credores de especial recompensa, que consiste em ficarem com as mãos livres para consolidarem sua dominação no município. Essa função eleitoral do coronelismo é tão importante que sem ela dificilmente se poderia compreender o *do ut des* que anima todo o sistema. (LEAL, 1997, p. 279).

A dependência do governo estadual mostrava a decadência dos senhores rurais que para sobreviver dependiam do sacrifício da autonomia legal do município. Não é por acaso que Leal afirmava que “o maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário. Por isso, busca seu apoio ardorosamente” (LEAL, 1997: 69).

Para Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976) o comportamento natural de apoio dos chefes locais ao governo do estado, na República Velha, antes de ser chamado de governismo, deveria se chamar adesismo. A autora critica o processo eleitoral dos primeiros anos da República por considerá-lo, apenas, uma formalidade cujo objetivo perpetuar no poder, “por um simulacro de legalidade”, aquelas forças políticas que dele tinham conseguido se apossar. Em sua explicação do governismo predominante, nos primeiros anos da República, a autora aponta que:

Muito se incriminou o “governismo” que dominou a Primeira República e que foi um dos seus caracteres: presidente do Estado era contrário a uma candidatura à presidência da República; esta vencia; ele aderiu. Ou então dois coronéis lutavam doidamente, nas eleições municipais, estaduais, federais, pela primazia; mas ambos eram governistas e apoiavam o governo, quer estadual, quer federal. (QUEIROZ, 1976: 129-130).

Na República Velha, a importância do voto era maior do que no Império, em virtude da expansão do eleitorado com o fim das restrições de renda e a redução da idade mínima para os eleitores. Mesmo assim, a primeira Constituição da República (1891) excluía as mulheres e os analfabetos. Estes últimos só obtiveram o direito de voto quase cem anos depois. Como o alistamento e o voto não eram obrigatórios, daí podemos presumir o peso que o voto tinha uma vez que os principais cargos públicos (Presidente, Vice-Presidente, Deputados, Senadores e Governadores) eram escolhidos através do voto (NICOLAU, 2002). No caso da política municipal, a Constituição de 1891 concedia aos estados autonomia para deliberar sobre o tema. Esta autonomia dos estados com relação à política municipal gerou uma grande variação com relação ao processo eleitoral nos municípios. Segundo Nicolau:

Em alguns estados havia eleição para o chefe do Executivo (o nome variava de acordo com o estado: prefeito, intendente, superintendente, agente do executivo) de todos os municípios. Em Minas Gerais (entre 1903-30) e no Rio de Janeiro (até 1920), o presidente da Câmara era responsável pela função executiva. Em alguns estados (Ceará e Paraíba) todos os prefeitos eram indicados pelo governador. Em outros, havia indicação para os prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e cidades com obras e serviços de responsabilidade do estado. (NICOLAU, 2002: 28)

Esta especificidade do poder dos governadores sobre a política municipal, durante as primeiras décadas da República, mostra o peso político que o governo do estado possuía sobre a política municipal. A este respeito, Janotti (1981) aponta que a não uniformidade quanto à situação jurídica dos municípios, no país, fez com que, em geral, os municípios ficassem com poucos recursos públicos e, conseqüentemente, com pouca autonomia. Por outro lado, a importância dos chefes locais, também, era grande porque eram eles que controlavam e forneciam os votos de seus redutos eleitorais aos governadores e seus candidatos. Apesar do peso das eleições, a fraude era generalizada e abrangia todo o processo eleitoral. Os instrumentos mais comuns de fraude eleitoral apontados por Leal (1997) eram o “bico de pena” e a “degola”. O primeiro consistia na alteração das atas da mesa eleitoral e, o segundo, consistia no reconhecimento pós-eleitoral feito por uma Comissão Verificadora dos Poderes que tinha o poder de não reconhecer os diplomas dos parlamentares e, frequentemente, não reconhecia os políticos eleitos pela oposição. Na mesma direção de Queiroz (1976), Nicolau (2002: 34) afirma que: “As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviriam para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais”

O apoio do governo do estado é apontado por Leal (1997) como um fato que predisponha de forma decisiva grande parte dos eleitores em favor dos candidatos governistas. Nestas circunstâncias, o autor aponta que, mesmo em um quadro de eleições regulares e livres, estas funcionarão como uma “simples chancela de prévias nomeações governamentais” e seriam uma “autêntica mistificação do sistema representativo” (LEAL, 1997: 73). Os partidos políticos têm pouca importância, nesse quadro, se a regra dos políticos locais é apoiar o governo, os partidos “são pouco mais que legendas ou rótulos destinados a atender às exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral” (LEAL, 1997: 271).

Para Cintra (1974), com a instauração da República, o controle da política estadual, por representar o controle de recursos e uma fonte de empregos, era considerado como um troféu para vários grupos políticos. Outro ponto destacado pelo autor era que o controle estadual, também significava controlar o aparato policial e o direcionamento das obras públicas. No entanto, o autor alerta que a situação estadual era formada por uma coalizão de forças locais que, em muitos casos, era dependente de decisões no nível federal. Sobre a relação entre os governadores e os chefes políticos locais, Cintra aponta que:

Na situação típica da República Velha, mas comum também em períodos recentes, o partido do governo leva vantagem, pois controla recursos estratégicos para o chefe local, não só financeiros, sob a forma de auxílios e

subvenções, mas para os cargos federais ou estaduais existentes na localidade. A oposição, evidentemente, fica em posição bastante menos favorável. (CINTRA, 1974: 44)

Mais uma vez corroborando com Victor Nunes Leal, Cintra (1974) acrescenta que para o governo do estado, uma vez obtido o mínimo para garantir a sua vitória eleitoral, pouco importava se obtinha o apoio de todas as facções locais. Já para o chefe local, “a estratégia é procurar obter o apoio do governo” (CINTRA, 1974: 47). Cortejar a oposição à situação estadual significava correr o risco de perder o controle para seus rivais no município. Com uma análise focada na dicotomia centro/periferia, o autor enfatiza que a fraqueza dos municípios não é incompatível com um poder local forte. Na verdade, os coronéis eram fortes e, para torná-los dependentes do governo estadual, era preciso manter a fraqueza dos municípios. Em sua explicação sobre o governismo, o autor aponta que:

O município fraco é produto do coronelismo, contribuindo, porém, através de *feedback*, para a persistência deste. As autoridades do centro, os políticos que precisam dos votos do interior, valem-se da intermediação do coronel, cujo reduto é o município. Este não é encarado como uma unidade político-administrativa-prestadora de serviços. Suas competências legais, por exemplo, no terreno financeiro, não são amplas e, na prática são ainda mais mutiladas por ação e omissão. Só se conseguem coisas para o município quando se tem favores da máquina central – do Estado ou da União –, mas para consegui-los é preciso que o coronel apóie o governo. O município fraco precisa do coronel e o coronel precisa do governo e, enquanto precisar, apoiará o partido governante. Por isso, não é conveniente, na lógica dos poderes que controlam o governo, ter localidades fortes e autônomas. Quanto à oposição, quando chega ao governo, não difere dos que antes governavam e se esquece do “municipalismo” que antes decantava nas agruras da oposição. (CINTRA, 1974: 56).

Apesar das semelhanças da análise de Leal e Cintra, este último acrescenta que as lutas dos governos estaduais, no sistema federativo em busca de recursos, levaram os governadores a criar municípios como meio de obtenção de mais recursos e, ao mesmo tempo, promoveram o aumento da fragmentação da distribuição dos recursos para cada município. Em outras palavras, mesmo que cotas constitucionais de recursos sejam destinadas aos municípios, estas são minguadas por causa do elevado número de municípios e, por isso, os pequenos municípios, ainda hoje, dependem muito dos recursos do governo estadual ou federal. Dessa forma:

As novas realidades tributárias parecem ter implicado, portanto, maior autonomia municipal no tocante a serviços locais rotineiros, tornando, aí, menos dependentes as elites locais. Mas às esferas mais altas de governo, particularmente à federal, se reservam importantes instrumentos de

avassalagem das localidades, na medida em que estas cresçam e suas necessidades se multipliquem. Isso, combinado com os mecanismos políticos e legais garantidores de amplas maiorias políticas, pode manter, na vida local, a tônica do governismo, apontada por tantos estudiosos dos problemas municipais. (CINTRA, 1974: 71).

Como vimos acima, o governismo é creditado, em grande parte, à penúria orçamentária de muitos municípios brasileiros. Segundo dados de Leal, as percentagens da receita dos municípios sobre a arrecadação geral nos últimos anos da República Velha (1925-1929) foi de 10%, chegando em 1939 a 13% e declinando em 1944 para 8%. De lá para cá houve um aumento dos recursos destinados aos municípios. Segundo dados do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, os municípios brasileiros contavam, em 2005, com 16,4% da receita tributária disponível contra 28,4% dos Estados e 55,2% da União. Apesar disso, esta distribuição ainda é considerada insuficiente e a dependência de recursos dos outros níveis de governo continua. A tabela 1 mostra a evolução da receita tributária disponível desde a década de 1960.

Tabela 1 – Repartição da receita tributária disponível, Brasil – 1960-2005, em %.

<i>Anos</i>	União	Estados	Municípios
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fonte: IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2007.

Os dados da tabela 1, acima, mostram que os municípios aumentaram, significativamente, a sua parte da receita tributária disponível. Já os estados, também recuperaram um pouco do que perderam durante a ditadura militar (1964-1985). Nota-se que,

no Pós-1988, o crescimento da receita dos municípios foi acompanhado pela redução da parte que fica com a União. Contudo, o crescimento da receita tributária disponível dos municípios, a partir de 1988, não inibiu o comportamento governista dos prefeitos.

Os apontamentos dos autores que tratam do governismo podem ser resumidos da seguinte forma: os prefeitos são governistas, porque precisam de recursos do governo. Isto vale, também, para a literatura que enfatiza o comportamento governista dos deputados federais à distribuição de recursos do orçamento federal através de emendas individuais (AMES, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2003). No entanto, enquanto parte destes últimos, ainda de forma discutível, preocupa-se em dar uma explicação de seus argumentos, com base em dados orçamentários, os que afirmam que o comportamento governista dos chefes locais é uma questão de distribuição de recursos do governo, não apresentam dados orçamentários que comprovem as preferências políticas dos governadores. Leal e Cintra afirmam, mas não comprovam, por meio de dados orçamentários, o favorecimento aos governistas e nem o preterimento à oposição. Esta relação é tomada como um axioma. Apesar de estes estudos serem originalmente escritos, nas décadas de 1940 e 1970, respectivamente, também encontramos textos recentes que apontam a permanência do comportamento governista nos dias de hoje (ABRUCIO, 2002; ANDRADE, 2007).

Ao contrário das relações entre o Executivo e o Legislativo, que podem ser mensuradas pelo comportamento deste último em relação aos projetos do governo, o posicionamento do Executivo municipal com relação ao governo do estado é mais difícil de mensurar. Os prefeitos não são provocados a se posicionarem com relação ao governo o tempo todo. A filiação partidária dos prefeitos e a participação de seu partido na coalizão do governo definem se o município é governado pela oposição ou pelos aliados do governo estado. Os momentos eleitorais e pós-eleitorais são importantes para que se possa verificar como os prefeitos se posicionam. Apresentar-se-á alguns exemplos da última eleição para governador de estado em 2006.

Na última eleição para governador do estado do Rio de Janeiro, o candidato governista Sérgio Cabral (PMDB) recebeu o apoio de 89¹ dos 92 prefeitos dos municípios do estado. No estado do Espírito Santo, a candidatura a reeleição do governador Paulo Hartung (PMDB), de acordo com uma pesquisa² do Instituto Flexconsult encomendada pela Federação das Indústrias do Espírito Santo, um ano antes do pleito, o governador contava com o apoio de 60 dos 78 prefeitos capixabas. Cabe ressaltar que foram entrevistados 60 prefeitos e a posição

¹ Disponível em <http://segundo.sergiocabral15.com.br/?q=pt/node/1540> acesso em 14/10/2006.

² Pesquisa realizada em outubro de 2005. Disponível em http://www.eshoje.com.br/arquivo/2005/11/17_findes.htm acesso em 15/12/2008.

governista dos entrevistados foi unânime. Em Minas Gerais, a reeleição do governador Aécio Neves (PSDB) obteve o apoio de 136 dos 142 prefeitos do PMDB mineiro³, gerando uma crise, no diretório regional do partido, que pertencia a chapa do candidato a governador Nilmário Miranda (PT), que tinha Zaire Resende (PMDB) como vice. Em março do mesmo ano, cerca de 700 dos 853 prefeitos mineiros subscreveram um manifesto, pedindo que o governador mineiro tentasse a reeleição. Estes são apenas alguns exemplos recentes da tendência governista dos prefeitos. Ainda hoje, pelo que se pode concluir destes dados, um governo municipal como um aliado do governo do estado significa uma vantagem para prefeitos. Consequentemente, fazer oposição ao governo do estado pode significar um prejuízo para os municípios. Além do posicionamento governista, mesmo contra a posição oficial de seu partido, também, pode-se encontrar casos em que, com a mudança da situação estadual, o prefeito muda de partido para se manter na base do governo.

Se para os prefeitos é importante ser aliado do governo estadual, para governador também é importante ter prefeitos aliados, nos municípios, principalmente, os de médio e grande porte e que possuem importância eleitoral e/ou econômica. Nas eleições municipais, é comum os governadores empenhados na eleição ou reeleição de seus aliados nos municípios. Em 2008, no estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o governador Sérgio Cabral (PMDB) se empenhou, pessoalmente, nas campanhas de eleição e reeleição de seus aliados nos municípios mais populosos do Estado. O governador ocupava papel de destaque, no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE, prometendo investimentos nos municípios como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Gonçalo, São João de Meriti e Rio de Janeiro, passando para o eleitor a imagem de que, quando o prefeito é aliado do governador, o município e a população ganham com isso. A mensagem era a de que os investimentos do Estado só seriam possíveis com os seus aliados governando as prefeituras. Em outro momento, nas eleições municipais de 2004, também no estado do Rio de Janeiro, o então Secretário de Estado Segurança Pública e ex-governador Anthony Garotinho (PMDB) chegou a ameaçar, em alguns comícios, na cidade de Nova Iguaçu, que se caso Lindbergh Farias (PT) fosse eleito prefeito, o governo do estado cortaria investimentos naquele município⁴. Na mesma eleição, a governadora Rosinha Garotinho (PMDB) se empenhou, pessoalmente, na eleição de Washington Reis (PMDB) para prefeito de Duque de Caxias, contra o candidato apoiado pelo prefeito Zito (na época no PDT), que era um voraz opositor ao governo do estado.

³ Disponível em <http://www.jornalpequeno.com.br/2006/6/27/Pagina37138.htm> acesso em 15/09/2007.

⁴ "Podemos fazer obras pelo Estado, mas não via prefeitura. Existe um convênio onde o Estado passa o dinheiro para prefeitura e ela executa as obras. Isso não vamos fazer" declarou Anthony Garotinho (PMDB). Disponível em <http://noticias.terra.com.br/eleicoes2004/interna/0,,OI390715-EI2542,00.html> acesso em 26/09/2007.

Como se pôde observar acima, exemplos de comportamento governista dos prefeitos e também do governo do estado são comuns nos dias de hoje. Este comportamento está sempre pautado na questão dos recursos (orçamentários e políticos) que podem ser disponibilizados, quando o município é aliado do governo do estado. A idéia de que ser governista é vantajoso e de que fazer oposição ao governo significa perder recursos, chega, em alguns momentos, a ser explicitada pelos atores políticos. Isto leva a crer que o governismo não é um comportamento político datado, ele ainda está presente na política brasileira. No entanto, o fato do governismo persistir, no tempo, não significa que as condições dos municípios sejam as mesmas da República Velha. Pelo contrário, com a Constituição de 1988 os municípios passaram a ser entes federados com algumas competências definidas e, também, passaram a dispor de um percentual maior da receita tributária disponível. Em virtude dessas mudanças, na próxima seção, apresentar-se-á um pouco da literatura recente sobre o federalismo brasileiro.

1.2. Federalismo no Brasil pós-1988.

De acordo com Elazar (1974), o federalismo está relacionado com a difusão constitucional de um poder que faz com que o governo central e os governos subnacionais, que constituem as diferentes partes do sistema político, conduzam seus processos de administração e decisão política, de forma que a integridade destes diferentes entes seja mantida e respeitada. Os sistemas federais fazem a distribuição constitucional do poder entre os entes (nacionais e subnacionais) de forma a garantir e proteger a existência da autoridade de todos. Para que isto ocorra, é fundamental que a implantação das políticas seja feita com base na negociação de forma que todos os entes possam participar do processo de decisão e de execução das políticas. Para Elazar (1974), os princípios políticos que sustentam um sistema federativo devem conduzir a uma primazia de negociação coordenada entre os diferentes entes federados. Segundo o autor:

Implicit in the idea of federalism as it understood in a democratic regime is that governments will be organized so as to reflect the popular will and will be directed toward serving public purposes or ends. They will be republican in the sense that each government will be a *res publica*, public thing, or a *commonwealth*. The political principles that animate federal systems emphasize the primacy of bargaining and negotiated coordination among different power centers which exist by right as a prelude to the exercise of power within a single political system, stressing the virtues of dispersed power centers as means of safeguarding individual and local liberties. (ELAZAR, 1974: 3).

Já Alfred Stepan (2004) opta pela definição de sistema federativo desenvolvida por Robert Dahl (1986). Esta definição considera que somente uma democracia pode constituir um sistema constitucional que garanta uma relativa autonomia da União e das unidades subnacionais. Segundo o autor, é importante distinguir as federações cujo propósito inicial é de “unir” e aquelas cujo propósito é o de “manter a união”. O primeiro tipo é baseado no modelo dos Estados Unidos, que em sua formação desenvolveu um “pacto federativo” para unir e combinar a soberania dos estados membros, culminando em uma nova federação que deixou poderes residuais para os entes federados. Nas federações onde o propósito é o de “manter a união” encontra-se países que, mesmo possuindo traços unitários, consideraram que a melhor maneira de “manter a união”, como uma democracia, era transferir poder para as suas unidades subnacionais transformando seus estados unitários em federações. Neste modelo, encontram-se a Índia, a Bélgica e a Espanha. Retornando a Dahl, Stepan destaca que os sistemas políticos democráticos devem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios. O primeiro consiste no fato de que o estado deve conter unidades subnacionais territoriais, com um eleitorado constituído pelos seus cidadãos; também é necessário que a Constituição garanta às unidades subnacionais a soberania na elaboração de leis e políticas. O segundo critério consiste na necessidade de haver uma unidade política, em âmbito nacional, com um Poder Legislativo eleito pela população do Estado, que constitucionalmente tenha a competência de legislar e formular políticas em determinadas matérias. Para Stepan:

If one accept these arguments, it also follows that in a robust democratic federal political system, the more citizens feel a sense of allegiance to both of the democratically legitimated sovereignty, each with its constitutionally guaranteed scope of action, more democratically secure the federation (STEPAN, 2004: 38).

Segundo Stepan, a consolidação da democracia é beneficiada quando a federação dedica sua atenção para três valores: a liberdade, a igualdade e a eficiência. No entanto, o autor argumenta que a exigência de “supermaiorias”, além de dificultar a aprovação de leis e decisões de rotina, pode conferir às minorias um grande poder de obstrução, sendo contraditória com os valores da eficácia e da igualdade. Além disso, a exigência de “supermaiorias” pode acarretar a problemas no princípio de “um cidadão, um voto”. Do ponto de vista político, os grupos com poder de obstrução podem criar problemas para a legitimidade e eficácia da democracia.

O autor critica Riker (1964) pelo fato deste alegar que a estrutura básica do federalismo moderno é o “federalismo centralizado” e que os Estados Unidos são a origem e a forma modal desse modelo, Stepan desenvolve uma concepção de federalismo como um *continuum demos-constraining*. De acordo com essa concepção, todas as federações democráticas restringem o poder central. No lugar do “federalismo centralizado” de Riker, Stepan sugere que é mais útil conceber o federalismo moderno como um *continuum* que parte da alta restrição à ampliação do poder demos (*demos constraining to demos-enabling*). Para operacionalizar o *continuum* dos sistemas federativos democráticos *demos-constraining*, o autor utiliza quatro variáveis, a saber: 1) O grau de super-representação da Câmara Territorial; 2) A abrangência das políticas formuladas pela câmara territorial; 3) O grau em que a Constituição confere poder de elaboração de políticas às unidades da federação; 4) O grau de nacionalização do sistema partidário. Com base nessas variáveis, especialmente a variável 1, o autor desenvolve um índice Gini da desigualdade de representação. De acordo com este índice, o Brasil apresenta um alto grau de super-representação na câmara alta com 0,52. Em suma, de acordo com a concepção desenvolvida por Stepan, o Brasil apresenta um alto grau de *demos-constraining*, superando os Estados Unidos na restrição à ampliação do poder do demos.

O Brasil atende aos dois critérios estabelecidos por Dahl e acatados por Stepan: possui unidades subnacionais territoriais, com um eleitorado constituído pelos seus cidadãos; e a Constituição garante às unidades subnacionais a soberania na elaboração de leis e políticas (desde que não sejam contrárias à Constituição Federal). E possui uma unidade política, em âmbito nacional, com um Poder Legislativo eleito pela população do Estado, que, constitucionalmente, tem a competência de legislar e formular políticas em determinadas matérias. No entanto, como se viu acima, de acordo com a concepção de Stepan, o Brasil apresenta um dos mais altos graus no *continuum* dos sistemas federativos democráticos *demos-constraining*. Para além da ênfase na restrição ao poder da maioria, Abrucio (2005) aponta para a necessidade de se atentar para a interdependência dos níveis de governo. Segundo este autor:

Como bem constatou Alfred Stepan, toda federação restringe o poder da maioria (“demos constraining”), consubstanciado na esfera nacional. Porém, o federalismo precisa igualmente responder à questão da interdependência entre os níveis de governo. A exacerbação de tendências centrífugas, da competição entre os entes e do repasse de custos do plano local ao nacional são formas que devem ser atacadas em qualquer experiência federativa, sob o risco de enfraquecer-se a unidade político-territorial ou de torná-la ineficaz para resolver a “tragédia dos comuns” típica do federalismo, vinculada a

problemas de heterogeneidade. O fato é que a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se *uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência*. (ABRUCIO, 2005: 43).

Celina Souza (2004) aponta que, nos anos 80, a “terceira onda” de democratização levou alguns países a elaborarem uma nova Constituição. Com isso, além da descentralização política e administrativa, novos compromissos sociais foram criados. Em alguns casos, como no Brasil, a nova Constituição modificou o papel desempenhado pelos entes federativos. Esta modificação ampliou o papel dos governos locais no gasto social. Segundo a autora, uma análise do estágio atual do federalismo brasileiro requer uma compreensão maior do papel das instituições locais.

As mudanças produzidas pela democratização e a descentralização foram acompanhadas pela persistência dos desequilíbrios inter e intrarregionais. De acordo com dados do ano de 1994 apresentados pela autora, 56% do PIB nacional estava concentrado na Região Sudeste. Em 1998, este percentual já estava em 59,6%. Isto indica que, apesar da tentativa de reduzir as desigualdades regionais, através da distribuição dos impostos de regiões mais desenvolvidas para as regiões menos desenvolvidas, a concentração econômica na Região Sudeste aumentou. Se por um lado estes desequilíbrios regionais afetam os resultados da descentralização e geram contradições, por outro lado, Souza destaca que a descentralização contribuiu para consolidar a nossa democracia, promovendo novos atores políticos que tornaram o nosso sistema político mais federal.

Segundo Souza, os estudos que existem sobre o federalismo brasileiro demonstram como uma federação convive com uma elevada desigualdade regional. Sem desconsiderar o respaldo teórico de outros estudos sobre o federalismo brasileiro, a autora procura analisar as recentes mudanças ocorridas, no federalismo brasileiro, e no gasto social em relação a: “a) la tensión que generó el nuevo paradigma econômico com respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos en la democratización; b) las disparidades inter e intrarregionales para proveer programas sociales sea muy heterogénea” (SOUZA, 2004: 163). O argumento da autora sinaliza que o federalismo sempre foi uma força moderadora das diferenças regionais e que as características atuais do federalismo brasileiro “contriñe” o centro e reorientam a oferta de serviços sociais por parte dos governos locais. No entanto, ela alerta que as profundas desigualdades regionais geram uma diferenciada capacidade de resposta dos governos locais. Não obstante, também é apontado que a Constituição de 1988 manteve e ampliou alguns mecanismos políticos e tributários criados para ajustar as desigualdades regionais.

Com relação aos mecanismos políticos, Souza considera a super-representação, na Câmara Federal, importante para o funcionamento do federalismo no Brasil. Esta super-representação permite que os estados menos desenvolvidos tenham algum poder de agenda na política nacional. Apesar de considerado por Stepan como uma federação que inibe o poder da maioria - *demos constraining* – a autora destaca que a realidade de alguns países pode forçá-los a adotar decisões do tipo *demos constraining* para compensar uma não decisão sobre outros problemas. No caso do Brasil, os desequilíbrios regionais são compensados pela arena política através da super-representação. Com relação aos mecanismos tributários, a autora aponta que, desde 1946, o Brasil adotou um sistema que visa diminuir o desequilíbrio horizontal e vertical de recursos através da redistribuição de recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. No entanto, a interdependência desse sistema também gera efeitos negativos, nas regiões menos desenvolvidas, quando há uma desaceleração econômica das regiões mais desenvolvidas.

A autora aponta que duas tendências precisam ser destacadas para uma maior compreensão do federalismo, no Brasil pós-1988: 1) A existência de novos papéis entre os níveis de governo; 2) a tendência da descentralização em transferir uma parte do poder da esfera federal para as esferas subnacionais, ampliando o papel das elites políticas locais. Sobre as características atuais do federalismo brasileiro, Souza destaca que, nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sensíveis mudanças ocorreram na estrutura criada pela Carta de 1988, recentralizando recursos.

De acordo com Almeida (2005), o crescimento das contribuições sociais do governo federal não é uma evidência de recentralização de recursos, mas sim uma evidência da dificuldade de alteração do padrão descentralizado, estabelecido na Constituição de 1988. A expansão das contribuições sociais é um sinal de que o governo federal não conseguiu reduzir em seu benefício a parcela de suas receitas que são compartilhadas com os estados e os municípios. Apesar disso, a autora também aponta que houve uma recente redução da autonomia dos entes subnacionais, especialmente os municípios, através da criação da LRF e da ampliação das transferências vinculadas. Como exemplos de transferências que seguem esta lógica, encontram-se as áreas da educação e da saúde, onde os municípios são gestores e executores de uma política definida pelo governo federal. A atribuição do papel de executor dos serviços sociais fortaleceu os municípios e deixou os estados sem atribuições claras. Para Almeida, no terreno das políticas sociais, a Constituição de 1988 apontou funções compartilhadas entre as esferas de governo, consistindo em uma modalidade de federalismo cooperativo. Em suma, as alterações políticas e fiscais que

circunscrevem a autonomia das unidades subnacionais “não suficientes para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização” (ALMEIDA, 2005: 39).

Um traço singular da nossa Federação, como se sabe, é o fato de os municípios brasileiros serem entes federados. Ademais, é relevante verificar que, mesmo os municípios sendo entes como os estados, os legislativos estaduais não são bicamerais e, sim, unicamerais. Enquanto, no Congresso Nacional, os estados possuem o Senado Federal para representar seus interesses, os municípios não possuem uma câmara que organize e processe a sua representação. Tal característica contrasta com o federalismo norte-americano onde entre os seus 50 Estados-membros, 49 são bicamerais e apenas um, o estado de Nebraska, é unicameral (ANASTASIA, 2007 apud SQUIRE, 2003). A inexistência de uma instituição legislativa que tenha como finalidade a representação dos municípios leva os prefeitos a buscarem recursos e defenderem seus interesses, diretamente, com o Executivo estadual. Não é equivocado imaginar que este fato contribua para o “municipalismo autárquico”, que é um dos grandes desafios da coordenação federativa no Brasil (ABRUCIO, 2001).

Outro ponto que merece consideração é o fato de que as experiências de parcerias federativas, em âmbito subnacional, são reduzidas e, quando existem, são institucionalmente frágeis. Esta é a razão da baixa efetividade dos consórcios e das regiões metropolitanas. Não obstante, existem algumas experiências bem sucedidas, como o consórcio do Grande ABC (DANIEL, 2001). Contudo, o cenário brasileiro é marcado por grande fragilidade financeira e administrativa da maior parte dos nossos governos locais. Fernando Luiz Abrucio aponta que “90% dos municípios brasileiros têm até 50 mil habitantes e precisam dos recursos federais e estaduais para sobreviver” (ABRUCIO, 2001). Ademais, no que diz respeito à configuração política e administrativa, há um grande desnível entre os governos locais. Muitos municípios, além dos recursos, não possuem capacidade técnica para desenvolverem sozinhos as suas políticas públicas.

A questão dos recursos é um ponto fundamental para compreensão da relação de autonomia entre o Executivo municipal e o Executivo estadual. A autonomia de decisões é, em grande parte, derivada da autoridade sobre os recursos tributários e fiscais. No caso do Brasil, conforme já se verificou, nesta seção, os municípios contam com a menor parte da receita disponível entre os entes da Federação. Com poucos recursos, os governos municipais encontram dificuldade na definição de sua própria agenda. Sobre este ponto, Arretche aponta que:

Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo. (ARRETICHE, 2005: 71)

Em alguns casos, os governos subnacionais podem contar com recursos para atender às necessidades de seus cidadãos e, ao mesmo tempo, não ter autonomia para definir a sua própria agenda. Isto ocorre, porque a origem da maior parte de seus recursos provém de transferências vinculadas. Com exceção das grandes cidades e das capitais, a arrecadação direta dos municípios é inferior às transferências constitucionais recebidas dos estados ou pela União. De acordo com dados da Confederação Nacional dos Municípios – CNM⁵, o montante total das transferências para os municípios atingiu 4,12% do PIB, em 2007, contra apenas 1,78% da receita tributária própria municipal no mesmo período. Neste caso, a preponderância das transferências constitucionais sobre as receitas próprias indica que, nem sempre, o aumento de recursos significa mais autonomia para os municípios. No Brasil, a ampliação do sistema de transferências fiscais foi acompanhado pela regulamentação dos gastos dos governos subnacionais. Segundo Arretche:

Na história do sistema fiscal brasileiro, a descentralização das transferências fiscais não correspondeu à autonomia dos governos subnacionais sobre suas decisões de gasto. A norma da federação brasileira tem sido a legislação federal definir extensivamente a agenda de gasto dos governos subnacionais (ARRETICHE, 2005: 83).

Blumm e Souza (1999) apontam que o governo local é uma importante instituição política no Brasil. As autoras destacam que, após a Constituição de 1988, os municípios passaram a ter uma relativa margem de liberdade para alocar, financiar e administrar seus recursos próprios. Por fazerem parte do pacto federativo, os municípios brasileiros possuem constituições próprias (as leis orgânicas), o que indica uma relativa autonomia, quando comparados com municípios de outros países em desenvolvimento. No entanto, na mesma direção de Arretche (2005), as autoras também alertam para a limitação de autonomia em virtude da dependência de recursos:

[...] apesar de sua importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os municípios brasileiros possuem condições econômicas capazes de prover, minimamente, as condições de

⁵ Disponível em <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf> Acesso em 11/11/2008.

sobrevivência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa. **Ajuda financeira externa obviamente limita a autonomia política propriamente dita.** (BLUMM e SOUZA, 1999: 61), (grifo nosso).

A descentralização das receitas não eliminou o governismo do mapa político brasileiro. Apesar da descentralização das receitas tributárias, muitas pequenas cidades dependem dos favores da União e dos estados para sobreviver, através de transferências voluntárias (ANDRADE, 2007: 255). A tabela 2, a seguir, apresenta a distribuição da arrecadação própria entre os entes federados de 1960 a 2005. A partir desses dados podemos notar a baixa capacidade de arrecadação dos municípios. Notamos, também, que houve um aumento da arrecadação própria dos municípios, no pós-1988, mas este aumento, apenas, representou uma volta aos patamares da década de 1960. Isto justifica aumento da participação dos municípios, na receita tributária disponível (ver tabela 1), diante do aumento de suas competências na Constituição de 1988. Se hoje as receitas destinadas aos municípios ainda são consideradas insuficientes, a situação seria pior, se os municípios não recebessem transferências constitucionais e dependessem, exclusivamente, de sua pequena arrecadação própria.

Tabela 2 – Arrecadação própria dos entes federados, Brasil – 1960-2005, em %.

Anos	União	Estados	Municípios
1960	64	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	66,7	30,6	2,7
1975	73,7	23,5	2,8
1980	74,7	21,6	3,7
1985	72,7	24,9	2,4
1990	67	29,6	3,4
1995	66	28,6	5,4
2000	67,3	27,7	5
2005	69	26,6	4,4

Fonte: IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2007.

Uma coisa é consensual na literatura: um novo federalismo surgiu a partir da Constituição de 1988. Este novo federalismo nasceu como resultado da união entre forças políticas regionais tradicionais e forças democráticas descentralizadoras. Estas forças se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal, durante a Constituinte, e colocaram em prática seus principais objetivos básicos: fortalecer os governos subnacionais e democratizar a política local. Contudo, questões como a da fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e coordenação entre os entes federados ficaram de fora (ABRUCIO, 2005).

Segundo Abrucio (2005), dois fenômenos devem ser destacados no federalismo brasileiro pós-1988. O primeiro consistiu num amplo processo de descentralização financeira e política; o segundo foi a criação de um modelo federativo não-cooperativo e predatório, no qual o componente estadualista era predominante. Com a descentralização, os municípios tiveram o maior aumento relativo, na participação da receita tributária disponível, mas isso não permitiu que grande parte dos municípios ficasse independente dos outros níveis de governo. A descentralização também foi acompanhada pela tentativa de democratização da política local. Mesmo de forma desigual, a tentativa de democratização exerceu pressão sobre as estruturas oligárquicas, por meio do surgimento de novos canais de representação e controle, como os conselhos de políticas públicas e novas formas de gestão consideradas inovadoras, bem como o orçamento participativo desenvolvido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Contudo, Abrucio afirma que as conquistas da descentralização foram limitadas e aponta alguns obstáculos dos governos locais brasileiros. Segundo o autor:

As conquistas da descentralização não apagam os problemas dos governos locais brasileiros. Em especial, cinco são as questões que colocam obstáculos ao bom desempenho dos municípios do país: a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e o padrão de relações intergovernamentais. (ABRUCIO, 2005: 48)

O segundo fenômeno apontado por Abrucio - federalismo predatório – resultou do padrão não cooperativo predominante nas relações entre os estados entre si e deles com a União. Com o fim do regime militar, os estados passaram a repassar seus custos e dívidas ao governo federal. Os governadores não se responsabilizavam pelos seus contratos federativos e utilizavam os bancos estaduais como instrumento para fazer política. As

relações entre os estados eram marcadas pela guerra fiscal, que começou a ganhar força a partir da Constituição de 1988. Apesar disso, o autor acrescenta que houve avanços, mas não deixa de ressaltar que muitos municípios do país ainda são governados “sob o registro oligárquico, em oposição ao modo poliárquico que é fundamental para a combinação entre descentralização e democracia” (ABRUCIO, 2005: 49). O autor também acrescenta que o enfraquecimento do governo federal durante a redemocratização, favoreceu o surgimento de um sistema ultrapresidencialista nos estados – que, segundo ele, em grande medida ainda vigora hoje – que gerou um grande poder para os governadores. Este recente poder dos governadores, que Abrucio (2002) define como “ultrapresidencialismo estadual”, também favoreceu o governismo. Em outra ocasião o autor chegou a definir o momento que marca o surgimento do “ultrapresidencialismo estadual”, como a “nova política dos governadores” (ABRUCIO e SAMUELS, 1997). No próximo capítulo, será abordado o governismo vigente, no “ultrapresidencialismo estadual”, e suas implicações na política estadual.

Conclusão

Neste capítulo, viu-se que o governismo é tomado como um comportamento político tradicional e vinculado à “política dos governadores” na República Velha. Nesse sentido há uma forte associação do governismo com o coronelismo. Victor Nunes Leal (1997) aponta o governismo como uma das características do coronelismo, que refletia, negativamente, na vida dos partidos e que também era agravada pelos “embaraços da organização federativa do país” (LEAL, 1997: 271-272). Com pequenas variações interpretativas, encontramos em outros autores a mesma percepção de Leal, ou seja, a fraqueza financeira dos municípios é tomada como responsável pelo comportamento governista dos políticos locais. Como o município sempre foi a unidade administrativa com a menor arrecadação (mesmo depois de se tornar ente federado) e sempre dependeu de investimentos dos outros níveis de governo, a ideia de que o apoio dos políticos locais ao governo do estado é uma questão de recursos, permanece. Para além dos recentes exemplos que foram apresentados, neste capítulo, ver-se-á, no próximo, a atualidade do governismo como um comportamento político que permanece na política brasileira a partir da redemocratização.

A Constituição de 1988 contribuiu para o aumento da autonomia municipal por meio do incremento das transferências de recursos e da definição de competências municipais.

Os municípios ganharam o status constitucional de ente federativo, mas mesmo com o aumento de recursos e responsabilidades, eles continuam possuindo a menor parte do percentual da receita arrecadada (4,4%, em 2005). Esta baixa capacidade de arrecadação gera uma dependência de recursos que faz com que, no total da receita tributária disponível, os municípios recebam pouco mais de 16% de tudo que é arrecadado no país. No entanto, a literatura recente sobre o federalismo brasileiro alerta que muitas transferências são vinculadas e que o aumento de repasse de recursos não, necessariamente, representa aumento de autonomia (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2005; BLUMM e SOUZA, 1999). O baixo poder de agenda dos governos municipais reforça a sua necessidade de recursos voluntários do estado e da União e, com isso, favorece a interpretação de que, ainda hoje, o principal fundamento do apoio dos prefeitos ao governo do estado é a dependência de recursos.

2. O Ultrapresidencialismo Estadual

2.1. A força política dos governadores e o governismo no contexto do Ultrapresidencialismo Estadual.

Como vimos no capítulo anterior, o governismo conforme a abordagem de Leal (1997) é um compromisso de apoio dos chefes políticos locais ao governo do estado. Esta visão, que tem origem na interpretação das relações intergovernamentais na Primeira República, é considerada até hoje como válida. Com o advento da redemocratização e com o novo desenho federativo traçado pela Constituição de 1988, os governadores retomaram parte do prestígio perdido durante a ditadura militar e os municípios brasileiros ganharam o *status* de ente federativo. Para Abrucio (1998), após redemocratização, os governadores passaram a ter uma força tal, que a maioria das forças políticas estaduais eram cooptadas pelo Executivo. Nesta perspectiva, a noção de governismo passa a ser mais ampla, atingindo não mais apenas os prefeitos, mas também os deputados estaduais e federais. Neste capítulo, nos concentraremos nas formulações desenvolvidas no livro *Os Barões da Federação* (ABRUCIO, 2002) e a algumas das principais críticas às conclusões deste trabalho.

Neste livro, o autor aborda o ultrapresidencialismo estadual e afirma que este sistema vigorou também em estados desenvolvidos como São Paulo e não apenas em exemplos mais atrasados economicamente marcados por políticas de tipo “coronelista”. Abrucio (2002) aponta que, nos estados brasileiros, há uma hipertrofia do Poder Executivo no sistema político. Com base na análise em quinze deles, no período de 1991-1994, o autor constata que existia um “presidencialismo pouco democrático e quase nada republicano” (ABRUCIO, 2002: 111). A característica básica do ultrapresidencialismo estadual consistia no fato de o Poder Executivo, especificamente o governador, centralizar o processo decisório através do controle dos outros poderes. Isto gerava a citada hipertrofia do Poder Executivo, a eliminação do princípio constitucional da independência e a separação entre os poderes.

Para controlar amplamente o processo decisório, o governador eliminava a possibilidade de seu controle institucional pelo Legislativo e pelo Judiciário. Este controle

sobre os outros poderes destruía o princípio de *checks and balances* que é considerado fundamental no sistema presidencialista. O controle do Legislativo dava-se através do chamado pacto homologatório entre o Executivo e a Assembleia Legislativa. Segundo Abrucio (2002):

O pacto homologatório sustentava-se por dois elementos interligados: pela cooptação dos deputados através da distribuição de recursos clientelistas e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo, a não ser na pequeníssima parte que interessa à base local de cada deputado. (ABRUCIO, 2002: 114).

Nos quinze estados estudados, nenhum dos governadores eleitos em 1990 possuía, por si, a maioria na Assembleia Legislativa. Segundo o autor, isto demonstra que, no momento eleitoral, há de fato uma disputa competitiva no nível estadual. No entanto, ao analisar a composição das bancadas em março de 1994, ficou constatado que em 80% da amostra o Executivo detinha maioria absoluta no Legislativo. A “regra do situacionismo” prevaleceu em 12 dos 15 estados analisados e não era apenas circunscrita aos menos desenvolvidos. Unidades federativas como Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais e São Paulo estavam ao lado de estados como Amazonas, Paraíba, Pará. O maior exemplo desta “regra” era Minas Gerais, onde a bancada situacionista detinha a maioria mais folgada de todas, com 88,3% dos votos. O autor faz questão de frisar que Minas Gerais era, naquele momento, a segunda maior economia da Federação. Ademais, com este exemplo, Abrucio (2002) enfatiza que a competitividade do multipartidarismo nos estados, é “engolida” pelo governismo do sistema ultrapresidencialista vigente nos estados. O autor aponta que:

No ultrapresidencialismo estadual constatou-se a existência de dois padrões de competição política nos estados: no momento eleitoral, vigorava uma disputa multipartidária; no momento governativo, vigorava uma lógica quase monolítica, em que praticamente todos os políticos giravam em torno do governo estadual, e a favor do governador, alterando completamente o tradicional adágio político: **há governo, sou a favor**. (ABRUCIO, 2002: 121) (grifo nosso).

Em relação ao controle do Judiciário, este ocorria através do poder que o Executivo possuía na indicação dos membros do TCE e do Ministério Público. Esta influência sobre os órgãos fiscalizadores tornava-os aliados do governador, em vez de fiscalizadores de seus atos. O êxito na neutralização dos órgãos fiscalizadores - TCEs e Ministérios Públicos - garantia a aprovação das contas dos governadores, bem como o arquivamento ou morosidade na apuração de fatos e denúncias contra o governo.

Sobre a origem do poder dos governadores, Abrucio (2002) parte do pressuposto que a Constituição de 1988 garantiu uma melhor condição financeira para os estados. Além disso, o enfraquecimento do poder político e financeiro da União facilitou o controle da classe política estadual pelos governadores. Antes, em 1982, quando houve eleições diretas para governador, estes restauraram o seu poder tradicional no sistema político brasileiro, através de formas de cooptação política mais “modernas” (ABRUCIO, 2002). O autor também aponta, explorando a argumentação de Maria do Carmo Campello de Souza (1988) que, ao contrário do sistema político europeu e americano, onde as máquinas partidárias tinham como eixo principal o Legislativo, no Brasil, a patronagem estatal se consolida nos Executivos estaduais e municipais. Abrucio (2002) afirma que as máquinas partidárias, no Brasil, fixam-se nos governos estaduais porque as lideranças locais e os prefeitos são dependentes, e muito, do poder do governador do estado. Ou seja: “O que existe é uma verdadeira máquina de fazer política alicerçada no Executivo estadual” (ABRUCIO, 2002: 124).

Abrucio (2002) elenca seis fatores como responsáveis pela transformação do Executivo estadual em uma máquina de fazer política:

- a) Poderes financeiros, administrativos e políticos – Os governadores possuíam instrumentos poderosos para cooptar os políticos locais. Os bancos estaduais eram um dos mais importantes instrumentos financeiros utilizados pelos governadores. Como a maioria dos municípios não possuía recursos suficientes para se autossustentar, “o governo estadual era o grande “credor” dos municípios brasileiros, e como tal, cobrava algo em troca, que era o apoio político ao governador e aos candidatos do governador aos cargos proporcionais” (ABRUCIO, 2002: 125). Além dos bancos estaduais, os governadores também controlavam estatais de energia, telecomunicações e, em alguns casos, serviços de transporte coletivo como trens e metrô, por exemplo. O controle das estatais possibilitava a nomeação de milhares de servidores, por meio da ocupação de cargos na administração indireta;
- b) Sistema eleitoral – O autor aponta dois elementos constitutivos do sistema eleitoral que contribuíram para a força política dos governadores: primeiro, o sistema proporcional de lista aberta que estimula os candidatos a deputado estadual a adotarem uma estratégia não partidária fazendo campanhas individualistas. Diante disso, o governador coloca vários deputados estaduais sob sua tutela através da utilização da máquina pública estadual como suporte mais importante de suas campanhas; segundo, como a base eleitoral dos candidatos quase sempre é circunscrita a alguns municípios que, na sua maioria, não são totalmente controlados pelos deputados estaduais, a ajuda

do governador por meio da distribuição de recursos garantia o controle dos deputados estaduais sobre os seus “distritos informais”;

c) Ausência de contrapesos regionais – Nos estados não existem estruturas intermediárias entre o estado e os municípios. A inexistência de estruturas político-administrativas capazes de agregar os interesses que estão fragmentados por todo o estado, incentiva o relacionamento direto entre o Executivo e os prefeitos e diminui ainda mais o poder dos deputados estaduais sobre suas bases locais. Estes não têm o “monopólio” da representação de suas bases porque concorrem com os prefeitos e líderes locais. Em suma, o autor argumenta que “se os deputados na Assembléia Legislativa não têm recursos para sequer controlar suas bases eleitorais, imagine para contrabalançar o poder do Executivo” (ABRUCIO, 2002: 137);

d) Fragilidade institucional das Assembleias Legislativas – Os legislativos estaduais não possuíam corpo técnico especializado em atividades parlamentares e poucos regimentos internos tinham sido alterados de acordo com a nova ordem constitucional. O processo legislativo era ainda muito parecido com o do regime militar, mantendo o Poder Legislativo como extremamente secundário;

e) Baixa visibilidade política – O Poder Executivo estadual possui baixa visibilidade política e, em contrapartida, a opinião pública é pouco interessada na fiscalização dos atos do Executivo estadual. Abrucio (2002) cita uma pesquisa realizada pelo CEDEC/Data Folha em 1992, que mostrou que 37,7% dos entrevistados se interessavam mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal, contra apenas 8,5% de entrevistados que se interessavam mais pela política estadual do que por outras esferas de governo. Para o autor, “a indefinição das competências legislativas dos estados torna mais difícil para o cidadão saber quais são as reais atribuições do governo estadual” (ABRUCIO, 2002, 139);

f) Neutralização dos órgãos fiscalizadores – Com a grande influência dos governadores no processo de escolha dos conselheiros dos TCEs e do Procurador-Geral do Ministério Público, o Executivo estadual neutralizava os órgãos de fiscalização institucional. O autor acrescenta que, em alguns estados, o TCE chegou a ser utilizado como instrumento de controle sobre os prefeitos que destoavam da linha política do governador. Nas palavras do autor, no período de 1991 a 1994, o controle dos TCEs e do Ministério Público pelo Executivo estadual “modificou a frase-chave do modo oligárquico de fazer política no Brasil: *Aos amigos o controle da lei, aos inimigos a lei*” (ABRUCIO, 2002: 143).

Ao fazer um estudo de caso sobre o ultrapresidencialismo no Estado de São Paulo, o autor aponta que este fenômeno é mais um problema de modernização institucional do que de modernização das estruturas sociais. Esta modernização institucional preconizada pelo autor precisa caminhar para uma republicanização do sistema político brasileiro. Em relação ao impacto do poder dos governadores sobre os prefeitos o autor afirma o seguinte:

O poder dos governadores brasileiros sobre as lideranças políticas estaduais e municipais não tem paralelo em outras experiências federativas. **A possibilidade do pluralismo político provir de “baixo para cima” da Federação é abortada pelo controle que o Executivo estadual tem sobre os prefeitos.** E uma grande parcela destes, para sobreviver politicamente ou avançar na carreira, resolve seguir a estrutura política oligárquica que emana do governo estadual. Finalmente, a absorção desse modelo oligárquico pelos municípios, sobretudo os de porte pequeno e médio, enfraquece o papel positivo do plano local na formação dos cidadãos - um dos raciocínios que levou os americanos a optar pelo federalismo. (ABRUCIO, 2002: 225-226) (grifo nosso)

Para Abrucio (2002) a força política dos governadores é de tal magnitude que até a atuação dos deputados federais é influenciada pelo governador. No âmbito nacional, a influência sobre os deputados federais fez com que os governadores conseguissem contrapor-se ao Governo Federal. Abrucio (2002) não apresenta dados que comprovem o comportamento estadualista na legislatura estudada (1991-1994), mas argumenta que, através das votações, os deputados federais tinham uma tendência de votar conforme os interesses de suas regiões. O autor apresenta uma pesquisa realizada na legislatura anterior por Scott Mainwaring (MAINWARING, 1991a: 33 *apud* ABRUCIO, 2002: 179), em fevereiro de 1988, com dados sobre o comportamento partidário no Congresso Nacional. De acordo com esta pesquisa, com exceção dos filiados ao PDT, PT e ao PCdoB, os deputados de todos os demais partidos apresentaram maiores índices de preferência ao atendimento das necessidades estaduais em detrimento ao posicionamento de seus partidos. No caso do PFL (Atual DEM), quase 75% dos deputados consideraram as diretrizes partidárias menos importantes do que as necessidades estaduais. Diante disso, o autor chega à seguinte conclusão:

A fragilidade partidária somada à atuação individualista dos deputados federais voltada para o atendimento das bases eleitorais criava uma situação em que imperava a lógica estadualista na política. Assim, a lealdade dos deputados federais às suas bases estaduais se sobrepujava à perspectiva partidária e nacional. Formavam-se, portanto, vinte e sete “bancadas estaduais” (incluindo o Distrito Federal), com grande independência diante das agremiações partidárias. (ABRUCIO, 2002: 178-179)

Em sua análise, Abrucio (2002) refere-se ao período de 1991 a 1994, mas afirma que o ultrapresidencialismo estadual permaneceu no período de 1995 a 1998. Para isso, o autor

acrescenta que nos mesmos quinze estados⁶ estudados no período anterior, em quatorze deles o governador conseguiu maioria na Assembleia Legislativa durante a legislatura de 1995 a 1998. Contudo, o autor admite que o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi marcado por um contexto favorável a alterações que reduzissem o poderio dos governadores e que viabilizassem a construção de novas relações federativas. Para Abrucio (2002: 220), cinco aspectos favoreceram o governo de Fernando Henrique Cardoso diante dos governadores:

1. As eleições de 1994 foram “casadas” e as disputas para os cargos de presidente, governador, senador, deputado federal e estadual ocorreram ao mesmo tempo;
2. O Governo Federal conseguiu eleger aliados nos cinco estados mais importantes da Federação: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo;
3. Os novos governadores eleitos dependiam, e muito, de recursos do Governo Federal porque assumiram estados falidos;
4. A situação econômico-financeira vivida pela União era a melhor do que a vivida pelos presidentes anteriores, graças à estabilização da moeda alcançada pelo Plano Real;
5. O contexto da economia internacional era favorável ao Brasil.

Apesar da situação favorável apontada acima o autor enfatiza que, mesmo tendo conseguido alterar vários aspectos do federalismo estadualista e predatório, o governo de Fernando Henrique Cardoso não conseguiu construir um novo federalismo e nem conseguiu destruir o ultrapresidencialismo estadual. Ademais, Abrucio (2002) alerta que o ultrapresidencialismo estadual pode piorar com a introdução da reeleição. Sobre a permanência do controle dos governadores em relação aos prefeitos, o autor diz o seguinte:

Além do mais, a despeito da péssima situação financeira, os governadores tiveram um excelente resultado nas eleições municipais de 1996: em 21 dos 26 estados, o partido do governador foi o que mais elegeu prefeitos (*Folha de S. Paulo*, 1/1/1997, A-9). Se adicionarmos os outros partidos da coalizão que davam suporte ao Executivo, em apenas um estado o governador não conseguiu a maioria das prefeituras. O controle dos governadores sobre as lideranças locais manteve-se sólido (ABRUCIO, 2002: 237).

O ultrapresidencialismo estadual e as considerações de Abrucio (2002) sobre a preponderância do Poder Executivo, mais especificamente o governador, sobre os demais

⁶ Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Poderes e a maioria das forças políticas estaduais, estimularam novas pesquisas sobre o funcionamento da política estadual. Apesar disso, os estudos sobre os legislativos estaduais ainda são embrionários.

Em pioneira coletânea organizada por Fabiano Santos (2001), um grupo de pesquisadores procurou, através da análise das Assembleias Legislativas e suas relações com os executivos estaduais, verificar se a hipótese do ultrapresidencialismo estadual⁷ valeu para todos os casos estudados. Foram analisadas as relações entre Legislativo e Executivo no período de 1995 a 1998 em seis estados: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Ceará e São Paulo. No caso do Estado do Rio de Janeiro a hipótese do ultrapresidencialismo estadual não foi confirmada, ao contrário, o que se verificou foi um Legislativo com agenda própria e um Executivo prisioneiro de sua própria agenda. Em seu estudo sobre a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj, Santos aponta que a alta incidência de vetos derrubados e mantidos foi uma constante na legislatura analisada. De acordo com o autor:

Em resumo, a atividade de vetos, assim como a produção legislativa da Alerj denotam um Legislativo que não tem [...] sua dinâmica exclusivamente ditada pelo Executivo. A assembléia possui agenda própria e procura implementá-la através de sua atividade cotidiana (SANTOS, 2001: 180).

Segundo Santos, nem todas as Assembleias são subservientes ao Executivo e o “ultrapresidencialismo estadual” parece ser um fenômeno localizado e histórico. Os seis casos estudados demonstraram haver uma variedade de situações e determinantes específicos e apresentam quatro exemplos de ordenação institucional: “a) poder concentrado na Assembléia, mas dividido entre Executivo e Legislativo; b) grande concentração de poder em mãos do governador, mas dispersão total na Assembléia; c) separação de poderes e dispersão interna; d) governador e partidos fortes” (SANTOS, 2001: 291). Além disso, o autor também aponta que será preciso observar a importância da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, em futuros estudos sobre as relações entre Legislativo e Executivo nos estados.

Através da leitura de Santos, pode-se verificar que a prevalência do Executivo sobre o Legislativo, através do pacto homologatório, não ocorreu em todos os estados. Por outro lado, existem estudos que procuram responder a outras questões levantadas por Abrucio (2002), mais especificamente a força política dos governadores. Dado o monumental peso atribuído por este autor ao Poder Executivo estadual, alguns pesquisadores refutam a tese de que os

⁷ Cabe ressaltar que neste livro o organizador e os demais pesquisadores também buscam verificar a variação na estrutura do processo decisório das Assembleias Legislativas estudadas e analisar o seu grau de proximidade e distanciamento da experiência nacional recente. Esta experiência comparada com o plano estadual pelos autores se refere às conclusões apresentadas por Figueiredo e Limongi (1999).

governadores são “barões da federação”. Neste caso, encontramos autores que afirmam que os poderes dos governadores já não são os mesmos (BARBOSA, 2008; REGIS, 2009) e que os “barões da federação” não existem mais e, ao mesmo tempo, encontramos trabalhos de autores que, de acordo com suas análises, podemos concluir que alguns dos poderes políticos dos governadores nunca existiram (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; CHEIBUB, FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002).

André Regis (2009) argumenta que o nosso sistema federativo passou por significativas mudanças institucionais que ocorreram durante os dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Segundo o autor, depois que os governadores perderam os bancos estaduais, as distribuidoras de energia elétrica e ficaram sujeitos a restrições orçamentárias, eles perderam sua capacidade de influenciar a carreira dos deputados federais. Diante disso, a força dos governadores passou a ser limitada e os deputados federais não mais são reféns do Executivo estadual como apontou Abrucio (2002). Se durante e depois da transição democrática o poder dos governadores foi extremamente forte, este poder foi diminuindo a partir de 1994 com a implementação do Plano Real. Ao contrário da posição de Abrucio (2002), em Regis (2009) encontramos a tese de que um novo federalismo surgiu na com as mudanças promovidas no período de 1993 a 2002. De acordo com o autor:

O novo federalismo brasileiro inaugurou uma era na qual o Presidente não precisa mais barganhar com os governadores para implementar sua agenda, já que estes não tem mais como sabotar a política econômica presidencial. Por exemplo, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso os governadores praticamente não influenciaram na ocupação dos cargos mais elevados da República. O próprio ex-presidente afirma que a nomeação de seus ministros era antes o resultado de barganha com os partidos da base aliada do que em atenção a algum governador. (REGIS, 2009: 37)

Além disso, o autor aponta que para entender o “novo federalismo brasileiro” nós precisamos atentar para o fato de que os recursos de que os governadores dispunham foram eliminados pelas reformas fiscais do governo FHC, especialmente com a renegociação das dívidas dos estados com a União, a privatização das empresas e dos bancos estaduais e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Regis (2009) acrescenta que hoje o Presidente não precisa mais se preocupar com o comportamento irresponsável de algum governador com relação à dívida do estado ou aos bancos estaduais. Para o autor: “Em seguida ao Plano real, os governadores perderam tanto poder que se tornaram atores irrelevantes” (REGIS, 2009: 112). A irrelevância dos governadores apontada pelo autor é restrita à relação com o Governo Federal e com os deputados federais. No âmbito de seus

estados, os governadores conservaram grande parte do seu poder como podemos verificar na passagem abaixo.

De qualquer forma, os governadores tinham na sua mão o orçamento estadual, sem dúvida sua maior fonte de poder. Mesmo perdendo bancos e distribuidoras de energia elétrica, restavam ainda inúmeros cargos na administração direta e indireta, nas diversas secretarias e em órgãos como universidades e hospitais, além de juizados e tribunais de contas. As diversas constituições estaduais também ensejam intervenção em municípios, e o governador sempre terá grande influência sobre sua Assembléia Legislativa. **Se o seu poder diminuiu em escala nacional, ainda é grande em escala estadual.** (REGIS, 2009: 50) (grifo nosso)

Outro ponto que merece destaque na argumentação de Regis (2009) consiste na importância atribuída à Emenda Constitucional n.º 16/1997 (Emenda da Reeleição). De acordo com o autor, a reeleição contribuiu para que o governo FHC concluísse as mudanças que contribuíram para o surgimento do “novo federalismo brasileiro”, ao mesmo tempo a EC 16/1997 tornou os governadores mais responsáveis, uma vez que, com a possibilidade de reeleição, a prática de deixar altas dívidas para o governo seguinte foi desestimulada.

Em Barbosa (2008) encontramos os mesmos argumentos de Regis (2009), ou seja, “não existe mais a figura de um baronato no federalismo brasileiro, pois os “antigos” barões da federação perderam seus principais mecanismos que os tornavam fortes, levando-se em conta o período de 1993 a 2000” (BARBOSA, 2008: 19).

A força do Executivo estadual caracterizada pelo peso dos governadores no processo decisório na Câmara dos Deputados não foi encontrada por Figueiredo e Limongi (1999). Ao contrário de outros autores que apontam a fraqueza dos nossos partidos políticos (AMES, 2001; MAINWARING, 2001), estes mostram que o comportamento parlamentar dos nossos deputados federais é disciplinado e segue orientação partidária. No livro *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Figueiredo e Limongi (1999) apontam que o quadro institucional produzido pela Constituição de 1988 modificou de forma radical o funcionamento do nosso sistema político através de duas mudanças fundamentais. A primeira modificação, com relação ao regime de 1946, foi a manutenção e ampliação dos poderes legislativos do presidente da República, através da incorporação de modificações constitucionais que fortaleceram o Executivo no regime militar. A segunda modificação consistiu na criação de recursos legislativos regimentais, para que os líderes partidários tivessem um maior controle do processo legislativo e de suas bancadas.

O resultado dessas mudanças gerou uma disciplina partidária maior. Entre 1989 e 1994 – período que cobre todo o período estudado por Abrucio (1991-1994) - a taxa de votação de acordo com a orientação dos líderes partidários foi de 84,9%. Este elevado

percentual de deputados que seguem a orientação do líder partidário fornecem um grau de previsibilidade 93,7% nas votações nominais. Os dados apresentados pelos autores demonstram que, em um governo presidencialista multipartidário, o Executivo pode contar com o apoio do congresso e que o sistema político não tende à paralisia, como afirma Mainwaring (1993). Dessa forma, Figueiredo e Limongi (2009) procuram demonstrar que há uma interdependência entre o padrão centralizado do processo legislativo e a disciplina partidária associados à preponderância legislativa do Executivo. Contrariamente ao que se supõe sobre os parlamentares brasileiros, no atual sistema político, não há espaço para que os deputados sigam uma orientação particularista, individualista ou estadualista, “ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999: 23).

A questão do poder de agenda dos presidentes é abordada pelos autores ao apontarem que, quanto maior o poder de agenda do Executivo, maior é a sua capacidade de influenciar diretamente no processo legislativo. Precisa-se considerar que o poder de agenda do presidente é determinado pelos seus poderes legislativos. Este é o caso das medidas provisórias e da prerrogativa exclusiva de iniciar a legislação na área orçamentária. Além desses poderes legislativos também é importante ressaltar a possibilidade de solicitar urgência para apreciação de matérias enviadas pelo Executivo, garantida pelo art. 64, parágrafo 1º, da Constituição de 1988.

No Brasil, os regimentos internos da Câmara Federal e do Senado garantem grande poder para os líderes partidários, consagrando um padrão decisório centralizado. De fato, o que conta são os partidos e não os deputados individualmente. A restrição do poder de apresentação de emendas, bem como o seu controle nas mãos dos líderes, inibe a atuação individual dos deputados. Em suma, ainda que a legislação partidária e o sistema eleitoral possam fomentar estratégias de ação individual, regionalista e até mesmo antipartidárias, tais estratégias não encontram amparo no funcionamento da Câmara Federal. Sobre o peso do federalismo no processo decisório, Figueiredo e Limongi (2006) apontam que:

[...] vários autores têm sublinhado que os governos subnacionais seriam instâncias de veto a políticas do governo central. No que se refere ao processo legislativo, este argumento postula que parlamentares seriam leais aos governadores de seus estados e não aos partidos a que se filiam. Negociações políticas girariam em torno de acordos entre bancadas estaduais. Análise do comportamento das bancadas em votações nominais não dá fundamento a esta interpretação. O que contam são os partidos e não os estados de origem dos deputados. De fato, é possível mostrar que as bancadas partidárias não são divididas por clivagens regionais mesmo quando as matérias em votação afetam diretamente as relações entre o

governo central e os estados. Por exemplo, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, o Congresso aprovou uma série de medidas fiscais que reforçaram a posição do governo central *vis-a-vis* os governos estaduais, revertendo o processo de descentralização fiscal que teve início ao longo do processo de abertura democrática. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006: 24).

Em pesquisa sobre a influência dos governadores sobre os deputados federais, realizada por meio da análise de 609 votações nominais de 1989 a 2000, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002), também não encontraram evidências de que os deputados federais se comportem de acordo com a posição política dos governadores de seus estados. Na pesquisa, os autores selecionaram cinco tipos de medidas identificadas como “anti-federativas”: Grupo I - propostas de mudanças na legislação fiscal e que poderiam afetar a distribuição de recursos entre níveis de governo para que Governo Federal pudesse reequilibrar suas contas; Grupo II – medidas que poderiam aumentar a arrecadação do Governo Federal por meio de taxação sem acarretar a distribuição destes novos recursos com os governos subnacionais; Grupo III – medidas que poderiam afetar diretamente alguns estados, como criação de zonas especiais de exportação e a renegociação de dívidas dos estados; Grupo IV – medidas que poderiam causar forte oposição dos governadores, como reformas fiscais que impactassem negativamente nas receitas compartilhadas com os estados; Grupo V – medidas que limitavam e regulavam como os governadores e prefeitos deveriam gastar seus recursos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mesmo com este enfoque específico, sempre considerando medidas que poderiam levar os governadores a pressionar os deputados a votarem contra a posição do Governo Federal, os autores não encontraram o declínio da taxa de coesão nas votações das bancadas dos partidos da base aliada do governo.

[...] we found no evidence that governors influence the distribution of federal budgetary resources simply by virtue of their institutional position. Rather, they matter to the extent that they serve the political purposes of the presidency and belong to specific political parties. Beyond the truism that states play a role in the Brazilian political system, there is no empirical support to the view of the Brazilian Congress as an “Assembly of States.” Perhaps in a way that some might, for rather unspecified and idealistic reasons, find insufficient, the fact is that political parties play a central role in the process of legislative decision-making in Brazil. (CHEIBUB, FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002: 20-21)

As questões levantadas por Abrucio (2002) acerca do federalismo no Brasil e a força dos governadores na redemocratização apontam para uma visão pessimista do funcionamento das Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional. Essa visão pessimista do Poder Legislativo é acompanhada de um pessimismo acerca das relações entre o Executivo e o Legislativo e, também entre os três níveis de governo. As relações entre o Executivo Estadual

e o Federal e, entre o Executivo Estadual e o Municipal são tratadas como se houvesse uma preponderância dos governadores em ambos os casos. Como vimos acima, a supremacia do Executivo Estadual sobre os interesses do Federal por meio da influência dos governadores sobre os deputados federais não foi comprovada e, em alguns casos, não é exagero afirmar que no pós-1988 ela nunca existiu. No entanto, como poucas pesquisas visam verificar se no âmbito estadual também houve enfraquecimento dos governadores, o conceito de ultrapresidencialismo estadual continua a ser acionado para explicar como os governadores formam seus governos.

No âmbito federal, a formação do governo segue o arranjo institucional denominado por Abranches (1988) de “presidencialismo de coalizão”, em que o presidente negocia com os partidos a formação de sua base de sustentação por meio da distribuição de postos na estrutura do governo em troca de um apoio partidário no Legislativo que garanta os votos necessários à aprovação dos seus projetos. Como vimos acima, através da análise de Figueiredo e Limongi (1999), os poderes de agenda do Executivo tornam maior a sua capacidade de influenciar no processo legislativo. Ademais, a disciplina partidária tem precedência sobre a formação da coalizão e “só é possível pensar na possibilidade de governo de coalizão quando se pode falar em partidos capazes de agir como tais” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999: 27). Este ponto diferencia a formação das maiorias no âmbito federal e estadual. Enquanto que, com relação à Câmara dos Deputados, já foi empiricamente comprovado que os deputados são disciplinados em suas votações e que os partidos políticos contam muito, com relação às Assembleias Legislativas, em vez de negociação com os partidos políticos, o que existe, na visão do ultrapresidencialismo estadual, é a cooptação dos deputados individualmente. Assumir que na esfera estadual prevalece o ultrapresidencialismo é o mesmo que admitir que nas Assembleias Legislativas os partidos não contem e, ao mesmo tempo, desconsiderar os diferentes contextos políticos nos estados.

Já apontamos anteriormente que os estudos sobre os legislativos subnacionais ainda são embrionários. O mesmo acontece com os estudos sobre a formação dos governos nos estados. Apesar disso, algumas pesquisas já apontam que a lógica do ultrapresidencialismo estadual não é regra na formação dos governos. Ao contrário, em alguns casos é possível verificar que não apenas os partidos políticos contam, como também governos de coalizão são formados nos estados. Em estudo sobre o comportamento dos partidos políticos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais – Alemg, entre 1995 e 2005, Nunes (2008) analisou 190 votações nominais referentes a projetos enviados pelo governador e constatou uma taxa de coesão superior à encontrada na Câmara Federal. De acordo com o autor,

Adianto que a visão tradicional de que os partidos brasileiros são pouco disciplinados, jogada por terra por Figueiredo e Limongi (1999), também não encontra sustentação nos dados do Legislativo mineiro. Nas votações analisadas, o *índice de Rice* médio – considerando todos os partidos com representação parlamentar – foi de 96,01% na 13ª Legislatura, 96,67% na 14ª Legislatura, e nada menos do que 99,14% na 15ª. [...] Logo, em uma votação qualquer, pode-se esperar que cerca de 98% dos membros de qualquer dos partidos votará da mesma forma. A Assembléia mineira, seguindo o padrão nacional, está muito longe de apresentar um comportamento errático. (NUNES, 2008: 106)

Em trabalho posterior sobre a formação de governos de coalizão em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul entre 1999 e 2005, Nunes (2009) aponta que os governadores buscam ampliar o seu apoio no Legislativo por meio da formação de uma coalizão baseada em acordos partidários. De acordo com o autor, nos dois estados analisados “os partidos estão presentes nas secretarias de estado conformando durante todo o mandato coalizões de governo – o que reduz a probabilidade de se pensar em coalizões *ad hoc*” (NUNES, 2009: 79). Também existem pesquisas, em andamento, comparando a formação de governos de coalizão nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul (PASSOS, 2008).

Por outro lado, também encontramos estudos recentes que apontam para a não existência de governos de coalizão no âmbito estadual. Este é o caso de Leite e Corrêa (2009) que, em análise sobre os estados do Amazonas e do Pará entre 1991 e 2007, apontam que em ambos os governadores formaram seus gabinetes “sem necessariamente incorrer em uma ampla política de coalizão partidário-parlamentar” (LEITE e CORRÊA, 2009: 20).

Como podemos observar, ainda há muito que se pesquisar sobre o funcionamento do nosso sistema político estadual. A quantidade de estados e a possibilidade de realização de diversos estudos comparativos revelam o grande potencial que o campo apresenta. Contudo, os poucos trabalhos realizados mostram uma diversidade metodológica que pode comprometer a comparação entre os casos. Além disso, outro fato que chama atenção é a permanência do axioma da preponderância dos governadores sobre os prefeitos. Neste ponto, podemos verificar que a pertinência deste “governismo” não faz parte das preocupações dos nossos cientistas políticos. É isto que faremos nos próximos capítulos onde, através de dados orçamentários, verificaremos como se deu a relação entre Executivo e os prefeitos no Estado do Rio de Janeiro entre 2005 e 2006.

Conclusão

O alcance do “governismo” apresentado por Abrucio (2002) pode ser considerado como demasiado quando comparado com o “governismo” apontado por Leal (1997). Se neste último a preponderância dos governadores recaía sobre os prefeitos e políticos locais, em Abrucio (2002) isto não se restringe apenas aos prefeitos, mas a todas as forças políticas estaduais, aos demais Poderes, chegando ao ponto de os governadores controlarem suas bancadas de deputados federais e utilizarem esta influência para contrapor-se ao Governo Federal. É através da cooptação que o governador adquire tal supremacia sobre as demais forças políticas estaduais. Em essência, o governismo em Leal (1997) e em Abrucio (2002) pouco difere. Em ambos, o apoio dado ao governador e os benefícios oferecidos por ele, são centrais no argumento dos autores. Em resumo, o governador recebe apoio político e, em troca, utiliza seus recursos administrativos, financeiros e políticos em benefício de seus aliados.

Como também podemos notar, ao longo da nossa exposição dos principais argumentos de Abrucio (2002), não é apenas na intensidade do “governismo” que encontramos diferenças com relação a Leal (1997). Observamos que o *locus* de Leal (1997) é o município enquanto que em Abrucio (2002) é a Assembleia Legislativa. No entanto, o texto apresenta passagens onde o controle do Executivo estadual sobre os prefeitos é tomado como certo. Ou seja, é correto apontar que Abrucio (2002) mantém o governismo dos prefeitos como um axioma. Continuamos, portanto, estacionados nas proposições de Leal (1997) sobre o governismo dos prefeitos.

Sobre as críticas apresentadas aos principais pontos da teoria de Abrucio (2002), apontamos o seguinte: Em primeiro lugar, com relação ao “ultrapresidencialismo estadual” e o controle das Assembleias Legislativas por meio do pacto homologatório, nós concordamos com as colocações desenvolvidas por Santos (2001). Em segundo lugar, diante dos dados e argumentos apresentados por Figueiredo e Limongi (1999, 2006) e por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002), o controle das bancadas federais pelos governadores não se sustenta. Aliás, as pesquisas mostram que tal controle não existiu no pós-1988, nem mesmo no período apontado por Abrucio (2002). Em terceiro lugar, também consideramos que as colocações de Regis (2009) sobre a redução dos poderes dos governadores diante do Governo Federal são pertinentes. Apesar disso, uma vez comprovado que os governadores não apresentam tanto poder diante de suas bancadas federais e que nem todas as Assembleias Legislativas são subservientes, não encontramos trabalhos com indicações sobre a perda do poder do Executivo estadual sobre os prefeitos. O próprio Regis (2009) considera que mesmo com a

redução de sua influência nas questões nacionais, os governadores ainda são poderosos em escala estadual.

Se o governismo existe por parte dos prefeitos e deputados estaduais, uma trágica consequência disso é o comportamento antipartidário e individualista na política estadual. Isto serve como base para o argumento de que nos estados, o Executivo forma o governo pela lógica da cooptação e não da negociação partidária. O ultrapresidencialismo estadual precisa de partidos que não se comportem como tais. Aliás, ao citar a influência do sistema eleitoral sobre o comportamento dos parlamentares, Abrucio (2002) se aproxima dos autores da vertente distributivista⁸. A constatação de que em estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os governadores formam governos de coalizão, bem como a disciplina partidária encontrada nos deputados estaduais mineiros por Nunes (2008), reforçam o argumento de que o ultrapresidencialismo estadual não é o único arranjo político possível nos estados brasileiros.

Como observamos acima, os estudos atuais sobre o federalismo brasileiro e as relações entre os Poderes privilegiam as relações entre o Executivo e o Legislativo e entre o Executivo Federal e o Estadual. Diante disso, a afirmação da preponderância do Executivo Estadual sobre o Municipal fica estacionada no “governismo” indicado por Victor Nunes Leal (1997) e absorvido e ampliado por Abrucio (2002). A ciência política brasileira também precisa direcionar pesquisas sobre as relações políticas nos estados e não apenas entre os municípios e a União. Se no pós-1988 muito mudou nas relações entre os Poderes e entre os níveis de governo, está na hora de verificarmos como andam as relações entre os estados e os municípios.

⁸ Sobre a vertente Distributivista ver Lapa (2007).

3. O orçamento do Estado do Rio de Janeiro (2004-2007).

A partir da Constituição Federal de 1988 um conjunto de normas inovou o processo decisório do orçamento federal, dos estados e dos municípios. Estas inovações consistiram em um sistema hierárquico de planejamento e coordenação do ciclo orçamentário para um período de quatro anos. Os instrumentos institucionais que regulam o orçamento são três: O Plano Plurianual – PPA; a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e a Lei Orçamentária Anual – LOA. As metas definidas pelo PPA e pela LDO orientam o Executivo na Elaboração da LOA⁹. Estes instrumentos, por emanarem da Constituição Federal, são repetidos nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais.

O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada para um período de quatro anos. A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da LOA, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA estima a receita e fixa a despesa do governo para o exercício financeiro de um ano.

3.1. O processo orçamentário no Estado do Rio de Janeiro

Em consonância o Art. 165 da Constituição Federal, o caput do Artigo 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelece que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”. No parágrafo 5º do Art. 209 da Constituição Estadual fica definido que a LOA compreende: “I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”. No parágrafo 7º do mesmo artigo, a Constituição Estadual aponta que os orçamentos previstos no parágrafo 5º, incisos I e II, deverão ser compatíveis com o plano

⁹ Ver Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 165.

plurianual e, entre suas funções, estará a redução das desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional. Em suma, a LDO e a LOA não podem contrariar o PPA.

Como vimos acima, a iniciativa dos projetos de lei referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual é do Poder Executivo, mas cabe à Assembleia Legislativa a apreciação e aprovação destes projetos de lei para posterior sanção do governador. Até o dia 30 de setembro o governador envia o projeto de lei orçamentária, referente ao ano subsequente, à Alerj que tem até o final da Sessão Legislativa para votar e aprovar a proposta. O primeiro passo da tramitação consiste na análise do projeto pela comissão permanente da Assembleia Legislativa, neste caso a Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle – COFFFC, composta por sete deputados. Ao concluir a análise, a COFFFC emite parecer e envia o projeto ao plenário e inicia o prazo para recebimento de emendas dos deputados. A comissão recebe e aprecia as emendas e emite o seu parecer para que, na forma regimental, o projeto emendado seja apreciado pelo plenário. Após a aprovação pela Assembleia Legislativa, o projeto vai à sanção do governador. O Art. 210 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro define, em seu parágrafo 3º, os critérios para aprovação de emendas ao orçamento.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual, ou aos projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios;

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1989)

Como podemos observar, exceto nos casos de correção de erros ou omissões e em casos de emendas aos dispositivos do texto do projeto de lei, o Legislativo não pode modificar despesas de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais. Diante disso, o Legislativo fica praticamente limitado a apresentar emendas que modifiquem despesas com dois grupos de natureza de despesa (GND): *Investimentos* e *Outras Despesas Correntes*. Mesmo assim, como o grupo *Outras Despesas Correntes*, além dos gastos relacionados com a manutenção da máquina administrativa, também possui gastos protegidos por lei, a atuação do Legislativo acaba sendo predominante no grupo *Investimentos*. É importante observar que a Constituição Estadual estabelece que as emendas parlamentares devam ser compatíveis com o

PPA. No orçamento federal o GND que mais concentra a participação dos deputados federais por meio de emendas individuais é o grupo *Investimentos* (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008). No caso da LOA do Estado do Rio de Janeiro, apesar das regras constitucionais coincidentes, somente uma pesquisa específica sobre as emendas parlamentares ao orçamento estadual será capaz de verificar qual a real participação dos deputados estaduais na apreciação das GNDs do orçamento.

De 2003 a 2006, durante o mandato da ex-governadora Rosinha Garotinho (PMDB), o Poder Executivo enviou quatro projetos de lei orçamentária anual à Alerj. A tabela 3, a seguir, apresenta os valores propostos pela governadora e aprovados pela Assembleia Legislativa.

Tabela 3 – Despesa proposta e aprovada no orçamento anual durante a legislatura de 2003-2006. *Em R\$.*

Ano	Despesa proposta	Despesa aprovada
2004	30.911.922.520,00	30.911.922.520,00
2005	32.260.837.000,00	32.260.837.000,00
2006	34.989.526.767,00	34.989.526.767,00
2007	36.753.799.856,00	36.753.799.856,00

Fonte: Site da Alerj

A comparação entre a despesa proposta pela ex-governadora Rosinha Garotinho e a despesa aprovada na Alerj nos leva a crer que a ação do Legislativo, na tramitação do orçamento, consiste em homologar os valores enviados pelo Executivo. Nesse sentido, não é equivocado imaginar que estamos diante de um possível exemplo de “pacto homologatório” entre o Executivo e o Legislativo conforme visão de Abrucio (2002).

Em artigo pioneiro, Santos (2001: 175) faz este mesmo tipo de comparação e afirma que a “questão orçamentária não é única nem a melhor maneira de se analisar o padrão de relacionamento entre os poderes no Rio de Janeiro”. O caminho tomado pelo autor é o de verificar a origem e a natureza dos projetos de lei votados na Alerj e a sua taxa de aprovação. Além disso, o autor verifica a quantidade de vetos totais e parciais mantidos e derrubados na legislatura de 1995-1998. Seguindo este caminho, o autor conclui que “a Alerj não só possui agenda própria, como também impõe sua aprovação a despeito das preferências do governador” (SANTOS, 2001: 179). O nosso objetivo aqui não é o mesmo de Santos, ou seja,

não procuramos verificar o padrão de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Concordamos com o autor em relação ao fato de que a questão orçamentária não é única maneira para verificar o padrão de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, mas chamamos atenção para o fato de que a simples observação de que os valores totais propostos e aprovados no orçamento são os mesmos, não nos permite afirmar que o Legislativo homologou a proposta orçamentária enviada pelo Executivo. A tabela 4, a seguir, fornece indicações de que o papel do Legislativo no orçamento não é meramente homologatório.

Tabela 4 – Emendas apresentadas à COFFFC nos projetos de lei orçamentária anual durante a legislatura de 2003-2006.

Ano	Aprovadas	Rejeitadas/ Prejudicadas	Total
2004	6.485	144	6.629
2005	10.544	52	10.596
2006	9.248	54	9.302
2007	7.260	23	7.283
Total	33.537	273	33.810

Fonte: Site da Alerj

Os dados da tabela 4 permitem considerar que se os valores totais aprovados condizem com os valores propostos, isto não significa que o projeto final seja idêntico ao projeto enviado pelo Executivo. Não há limite de quantidade para apresentação de emendas pelos deputados e a média de emendas apresentadas aos projetos da LOA durante a legislatura de 2003-2006 foi 8.452 por ano. De acordo com esta média, cada um dos 70 deputados estaduais apresentou, em média, aproximadamente 120 emendas ao orçamento em cada ano. Os deputados aprovaram 33.537 das 33.810 apresentadas. Para os anos de 2006 e 2007¹⁰, do total de emendas apresentadas 4.203 e 2.059, respectivamente, foram aprovadas como emendas de prioridade. Estas não possuem valor, mas indicam investimentos considerados como prioritários pelo Legislativo. As emendas de prioridade são publicadas na LOA como “anexo de prioridades” e são organizadas de acordo os programas do PPA considerados prioritários pela LDO e possuem a indicação da localidade a que se destinam.

Um exemplo de alteração na LOA que ilustra bem o fato de que o papel do Legislativo no Estado do Rio de Janeiro não é o de homologar as propostas do Executivo pode ser

¹⁰ Não incluímos a subclassificação de “emendas aprovadas como prioridade” da Tabela 4 porque não conseguimos dados sobre as emendas de prioridade aprovadas nos anos de 2004 e 2005.

encontrado nas alterações do próprio texto da lei. Nas quatro mensagens enviadas pela ex-governadora Rosinha Garotinho, na “Seção III – Das Autorizações para Abertura de Créditos Orçamentários”, a margem de transposição, remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações orçamentárias, inclusive entre unidades orçamentárias distintas era de até o limite de 30% da despesa fixada na LOA. Entretanto, também por quatro vezes consecutivas, os deputados estaduais reduziram esta margem para 25% contra a vontade expressada pelo Executivo.

Outro exemplo, específico da LOA de 2004, foi o estabelecimento de cotas de até R\$ 1 milhão por deputado para apresentação de emendas individuais com valor. Ao todo foram apresentadas 6.629 emendas e aprovados R\$ 236 milhões em emendas de bancada e de comissões e cerca de R\$ 70 milhões em emendas individuais. Para assegurar a execução de suas emendas individuais os parlamentares alteraram o Art. 22 da lei 4259/2003 - LOA de 2004 que passou a ter a seguinte redação:

Art.22 – Fica proibido o Poder Executivo remanejar ou transferir, integral ou parcialmente, dotações com finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias dos valores que atinjam o valor de R\$ 67.923.923,00 (sessenta e sete milhões, novecentos e vinte e três mil, novecentos e vinte e três reais) referentes as emendas individuais dos Parlamentares que forem remanejadas da Reserva de Contingência do Orçamento do Estado.(Lei 4259/2003).

No projeto original enviado pelo Executivo o Art. 22 possuía a seguinte redação:

Art. 22 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (Projeto de lei 884/2003)

Não temos informações sobre a manutenção das cotas para emendas individuais dos deputados estaduais para os orçamentos de 2005 e 2006. No entanto, para o orçamento de 2007, as cotas para emendas foram retomadas por meio de um acordo entre a presidência da Alerj e a equipe de transição do governador eleito, Sérgio Cabral (PMDB). Na LOA de 2007 cada deputado estadual teve direito a R\$600 mil em emendas individuais de despesa. No ano seguinte a cota por deputado estadual passou novamente para 1 milhão de reais e este teto tem sido mantido até a LOA vigente (2010). Além disso, ressaltamos que não encontramos, no texto das leis posteriores, qualquer artigo no mínimo semelhante ao Art. 22 da lei 4259/2003 - LOA de 2004.

Os dois exemplos apresentados acima demonstram que, mesmo considerando as limitações constitucionais impostas à apresentação de emendas ao orçamento, podemos concluir que o Legislativo não possui um papel passivo na análise da proposta orçamentária.

Por meio de emendas que remanejam recursos entre programas de governo, alteram o texto, corrigem e ajustam dotações, os deputados possuem importante participação da definição da despesa pública.

Ao contrário do que ocorre com a Câmara e o Senado Federal, que disponibilizam pela Internet a relação das emendas aprovadas pelos parlamentares indicando a autoria, destino e o valor aprovado e executado, a Alerj não disponibiliza estas informações em seu *site*. O mesmo ocorre com a execução orçamentária. A Alerj não possui disponível um mecanismo de acompanhamento e consulta direta pelos cidadãos que, para acompanhar a execução do orçamento, ficam limitados aos dados consolidados contidos nos relatórios técnicos disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda e pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE. Apesar da divulgação do número de emendas, não são publicados os conteúdos dos pareceres da COFFFC e nem sequer a relação com a autoria, localidade e valor (quando for o caso) das emendas aprovadas.

A tabela 5, a seguir, apresenta a distribuição das despesas aprovadas na LOA, organizadas de acordo com a classificação de *grupos de natureza de despesa* (GND) nos anos de 2004 a 2007. É importante observar que o orçamento não é impositivo. É reservada ao Executivo a prerrogativa de executar as despesas autorizadas de acordo com suas preferências, podendo contingenciar verbas, executar cortes, não executar algumas despesas aprovadas ou apenas executá-las parcialmente. Além disso, como citamos acima, no orçamento do Estado do Rio de Janeiro é autorizado ao Poder Executivo a transposição, o remanejamento ou transferência integral ou parcial de dotações orçamentárias, inclusive entre unidades orçamentárias distintas até o limite de 25% da despesa fixada na LOA.

Tabela 5 – Distribuição dos recursos orçamentários por grupos de

natureza de despesa (GNDs). Despesas Aprovadas, 2004-2007, em R\$ milhares¹¹.

GND	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Despesas correntes								
Pessoal e encargos sociais	11.790.775	38,1	12.769.748	39,6	8.104.553	23,2	9.979.940	27,2
Juros e encargos da dívida	2.253.803	7,3	2.096.881	6,5	2.486.933	7,1	2.204.644	6,0
Outras despesas correntes	13.042.265	42,2	13.938.616	43,2	20.895.339	59,7	21.648.181	58,9
Despesas de Capital								
Investimentos	2.871.190	9,3	2.681.252	8,3	2.129.531	6,1	1.998.962	5,4
Inversões financeiras	160.027	0,5	33.287	0,1	531.094	1,5	89.106	0,2
Amortização da dívida	767.119	2,5	736.053	2,3	841.075	2,4	832.566	2,3
Reserva de Contingência	26.743	0,1	5.000	0,0	1.001	0,0	400	0,0
Total (Em R\$ Milhares)	30.911.922	100,0	32.260.837	100,0	34.989.526	100,0	36.753.799	100,0

Fonte: Site da Alerj e Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

A classificação por GND contém seis grupos que se vinculam a duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. De acordo com Giacomoni (2009) as despesas correntes com *Pessoal e Encargos Sociais* abrangem despesas com pagamento de salários, gratificações, emprego ou função de confiança, pagamentos de aposentadorias, reformas e pensões, obrigações trabalhistas, contribuições a entidades fechadas de previdência, remuneração de militares e demais obrigações salariais e trabalhistas com relação a pessoal contratado temporariamente em atendimento ao interesse público, quando se tratar de substituição de servidores. Os *Juros e Encargos da Dívida* referem-se ao pagamento de juros, comissões e encargos da dívida interna e externa. O grupo *Outras Despesas Correntes* inclui as despesas com a manutenção da máquina administrativa do governo e com a aquisição de bens e serviços, despesas com a contratação de mão de obra temporária, quando não se referir à substituição de servidores.

Na categoria despesas de capital, os *Investimentos* referem-se aos gastos com “planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados

¹¹ A partir da LOA de 2006 as despesas com servidores públicos inativos e com os pensionistas deixaram de ser demonstrados no GND Pessoal e Encargos Sociais e passaram a compor um subgrupo do GND Outras Despesas Correntes, denominado Outras Despesas Correntes – Inativos e Pensionistas.

necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente” (GIACOMONI, 2009: 110). As *Inversões Financeiras* incluem as despesas com a aquisição de bens de capital ou com imóveis já em utilização, as despesas com o aumento ou constituição do capital de empresas e com a aquisição de títulos representativos do capital de entidades ou empresas de qualquer espécie, desde que as empresas já estejam constituídas e somente quando a operação não implicar em aumento de capital. A *Amortização da Dívida* refere-se às despesas com o pagamento e com refinanciamento do valor principal da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, bem como as despesas da atualização monetária ou cambial destas dívidas.

A tabela 6, a seguir, apresenta a distribuição das despesas executadas, organizadas de acordo com a classificação de *grupos de natureza de despesa* (GND) nos anos de 2004 a 2007. Como podemos observar, há variações para mais e para menos em todas as GNDs com destaque para a redução dos *Investimentos*. A maior margem de alteração garantida pela Constituição aos *Investimentos* tem efeitos sobre a execução orçamentária. Em caso de insuficiência de arrecadação o governo prioriza as Despesas Correntes, especialmente os GNDs *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes*, garantindo o funcionamento da máquina administrativa e reduzindo os valores destinados aos *Investimentos*. Alertamos para o fato de que insuficiência de arrecadação é diferente de *déficit* no balanço orçamentário. A insuficiência de arrecadação é um *déficit* de receitas que ocorre quando o Estado arrecada menos do que o estimado pela LOA. Neste caso, como o governo executa as despesas de acordo com o que arrecada, não há *déficit* orçamentário. O *déficit* no balanço orçamentário ocorre quando o governo gasta mais do que arrecada. Se o governo arrecada menos do que o estimado, conseqüentemente ao todo ele executa menos do que o fixado (aprovado). Figueiredo e Limongi (2008) em análise sobre a execução do orçamento da União (1996-2001) fazem a seguinte observação sobre a taxa de execução dos investimentos:

Os gastos com investimentos são financiados por recursos cuja movimentação é livre, isto é, aqueles em que não há vinculação entre arrecadação e despesa. No entanto, esses mesmos recursos têm que cobrir os gastos não passíveis de compressão comentados anteriormente e não cobertos por recursos próprios. Ou seja, como os demais gastos em geral são protegidos por determinações constitucionais e legais – têm montantes definidos fora do ciclo orçamentário -, eles acabam tendo prioridade sobre as despesas com investimentos. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008: 38-39)

Tabela 6 – Distribuição dos recursos orçamentários por grupos de natureza de despesa (GNDs). Despesas Executadas (liquidadas), 2004-2007, em R\$ milhares¹².

GND	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Despesas correntes								
Pessoal e encargos sociais	11.292.176	41,1	12.942.527	42,9	7.928.720	23,2	9.730.749	27,4
Juros e encargos da dívida	1.673.602	6,1	1.997.551	6,6	2.167.339	6,4	2.373.213	6,7
Outras despesas correntes	12.452.523	45,3	13.141.828	43,5	20.990.203	61,5	21.114.397	59,5
Despesas de Capital								
Investimentos	1.183.682	4,3	1.360.251	4,5	1.658.973	4,9	1.348.094	3,8
Inversões financeiras	13.928	0,1	30.318	0,1	651.868	1,9	64.930	0,2
Amortização da dívida	849.983	3,1	712.696	2,4	728.646	2,1	840.567	2,4
Total (Em R\$ Milhares)	27.465.894	100,0	30.185.171	100,0	34.125.749	100,0	35.471.950	100,0

Fontes: Para os anos de 2005 a 2007 os dados são da Auditoria Geral do Estado – Secretaria de Estado de Fazenda – RJ. Para o ano de 2004 os dados são do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE.

De 2004 a 2007 o Estado do Rio de Janeiro apresentou em todos os anos uma arrecadação inferior ao valor estimado pela LOA. Isto teve impacto sobre a execução orçamentária dos *Investimentos*. No entanto, este impacto foi maior nos anos de 2004 e 2005 quando o Estado registrou seus maiores *déficits* de arrecadação. Em 2004 foi arrecadado apenas 89,59% da receita total estimada na LOA e, em 2005, este percentual ficou em 93,99%. Nos dois anos seguintes o Estado apresentou melhora em sua capacidade de arrecadação alcançando em 2006 e 2007, respectivamente, os percentuais de 97,58% e 99,86% da receita total estimada na LOA. É importante observar que o Estado melhorou a sua capacidade de arrecadação, saindo de um *déficit* de cerca de 10% em 2004 para um *déficit* de arrecadação inferior a 1% em 2007. Na tabela 7, a seguir, encontramos as taxas de execução orçamentária por GND, em %

¹² A partir da prestação de contas de 2005 as despesas com servidores públicos inativos e com os pensionistas deixaram de ser demonstrados no GND *Pessoal e Encargos Sociais* e passaram a compor um subgrupo do GND *Outras Despesas Correntes*, denominado *Outras Despesas Correntes – Inativos e Pensionistas*. No entanto, como na LOA de 2005 as despesas com Inativos e Pensionistas foram aprovadas na GND *Pessoal e Encargos Sociais*, remanejamos as despesas deste subgrupo para o GND original a fim de evitar discrepâncias na taxa de execução.

Tabela 7 – Taxa de execução* das despesas aprovadas por grupo de natureza de despesa (GNDs) – 2004-2007, em %.

GND	2004	2005	2006	2007
Despesas Correntes				
Pessoal e encargos sociais	95,8	101,4	97,8	97,5
Juros e encargos da dívida	74,3	95,3	87,1	107,6
Outras despesas correntes	95,5	94,3	100,5	97,5
Despesas de Capital				
Investimentos	41,2	50,7	77,9	67,4
Inversões financeiras	8,7	91,1	122,7	72,9
Amortização da dívida	110,8	96,8	86,6	101,0
Total	88,9	93,6	97,5	96,5

Fontes: Para os anos de 2005 a 2007 os dados são da Auditoria Geral do Estado – AGE, Secretaria de Estado de Fazenda – RJ. Para o ano de 2004 os dados são do TCE- RJ.

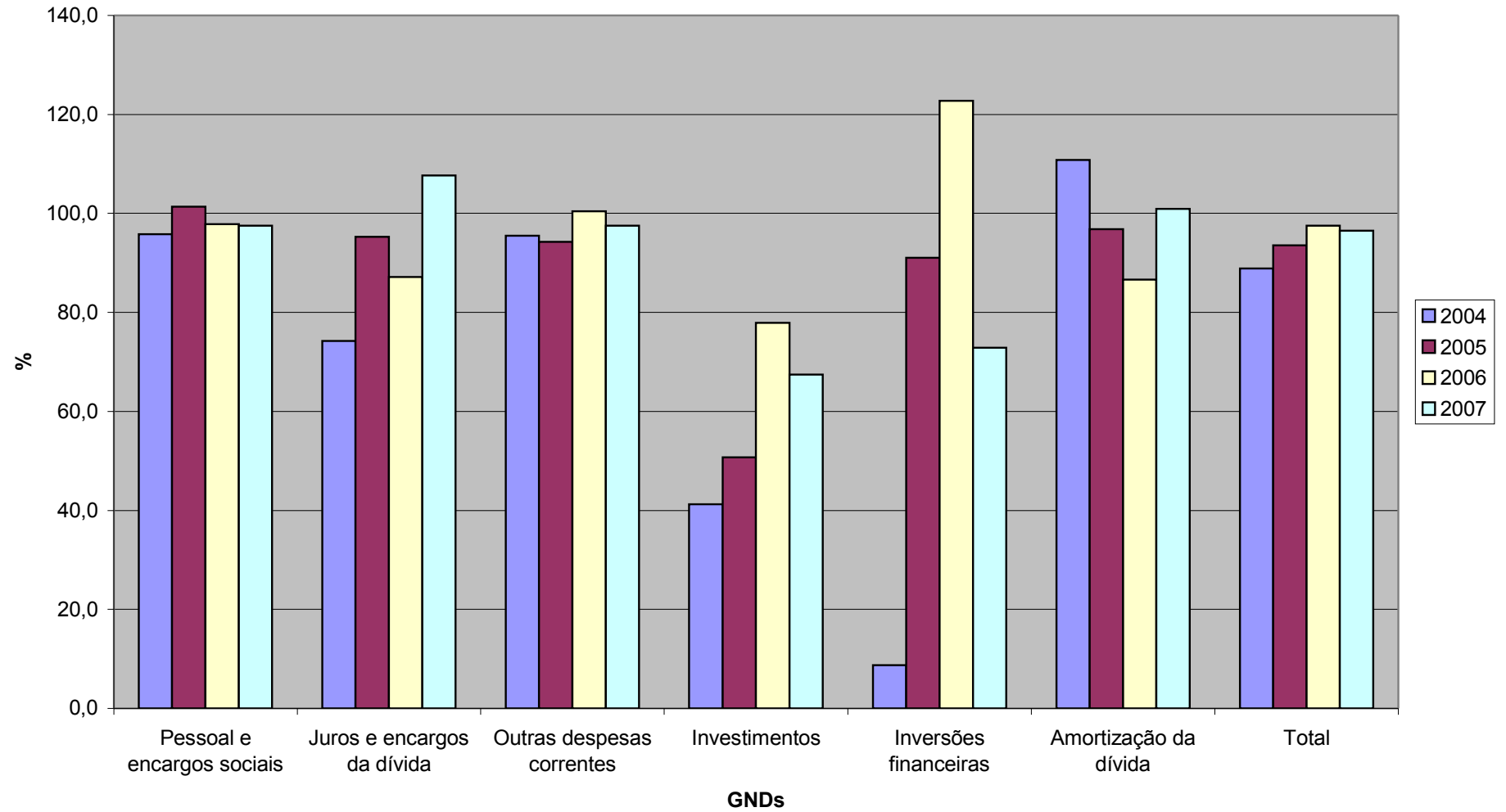
* Valor liquidado/valor aprovado (LOA)

A taxa de execução apresentada no período confirma o argumento apresentado acima, de que o GND *Investimentos* é o mais afetado na execução orçamentária. Em caso de insuficiência de arrecadação a situação é ainda pior. Os anos de 2004 e 2005 demonstram que quanto maior foi o *déficit* de arrecadação, mais baixa foi a taxa de execução dos *Investimentos*.

Em 2004 o GND *Inversões Financeiras* apresentou uma taxa de execução muito inferior aos demais anos. Contudo, não encontramos no relatório da AGE e nem no relatório de Contas de Gestão emitido pelo TCE qualquer explicação técnica para tão baixa taxa de execução de *Inversões Financeiras*. A única informação detalhada que encontramos foi a de que os valores liquidados nesta GND se referiam à concessão de empréstimos a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (R\$ 4.000.000,00) e Aplicações Diretas (R\$ 9.927.720,50), concentradas em aquisição de imóveis.

Em resumo, a capacidade de investimento do Estado fica fortemente comprometida quando as metas de arrecadação não são alcançadas. Diante disso, fica claro que as demais despesas têm precedência sobre os investimentos, que sempre ficam dependentes das injunções e necessidades geradas pela situação econômica que influencia diretamente na capacidade de arrecadação do governo.

Gráfico 1 - Taxa de Execução da LOA (2004-2007), em %.



3.2. O Plano Plurianual – PPA e os programas de governo

Como vimos no início deste capítulo, o Plano Plurianual – PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital (investimentos e inversões financeiras) e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada para um período de quatro anos. O PPA tem o objetivo de orientar as ações de longo prazo do governo e representa, em resumo, as diretrizes das finanças públicas. Para o quadriênio 2004-2007, o PPA foi instituído pela Lei nº 4.258, de 29 de dezembro de 2003.

No anexo I do PPA 2004-2007 encontramos os macro-objetivos que constituem eixos prioritários de atuação do governo do Estado. De acordo com o relatório de Contas de Gestão do Governo – Exercício 2004 emitido pelo TCE, os principais macro-objetivos do PPA 2004-2007 podem ser assim resumidos:

- sanear as finanças públicas estaduais;
- criar condições para que o Estado cumpra as suas funções;
- combater os desequilíbrios sociais;
- implementar a Política Estadual de Assistência Social;
- consolidar ações de defesa dos direitos humanos e da cidadania;
- consolidar a política de proteção à infância e à adolescência;
- modernizar a gestão do sistema prisional e promover a integração social da população carcerária;
- desenvolver ações qualificadas de repressão às diversas modalidades delituosas, através de operações de inteligência e repressão;
- contribuir para a melhoria da qualidade de vida com ações que promovam a saúde da população;
- democratizar a educação e melhorar a qualidade do ensino fundamental, médio e profissionalizante, e reduzir a evasão e a repetência escolar;
- valorizar o pequeno produtor, desenvolver pesquisas em apoio ao setor agropecuário e promover a melhoria do padrão alimentar da população;
- promover iniciativas de integração regional competitiva;
- aproveitar as oportunidades de investimentos;
- aproveitar o potencial turístico do Estado;

- apoiar ações de natureza técnica-científica-informacional e promover a interação entre universidades e centros de pesquisas;
- garantir o aproveitamento sustentado do potencial mineral e energético do Estado;
- promover política cultural, com resgate à valorização da cultura fluminense e preservação do patrimônio histórico cultural;
- promover o esporte como instrumento de inclusão social;
- melhorar a qualidade de vida das aglomerações urbanas;
- consolidar a integração territorial com a ampliação e melhoria dos principais eixos rodoviários;
- efetivar a gestão sustentável do meio ambiente;
- otimizar os sistemas de saneamento básico;
- diminuir o *déficit* habitacional;
- garantir o direito a todos os modais de transporte;
- desenvolver ações de valorização e capacitação do servidor público;
- regular os serviços públicos concedidos; entre outras.

Para realizar os macro-objetivos do PPA, cada macro-objetivo possui programas que estão vinculados a quatorze áreas de atuação. Estes programas se desdobram em ações e estas são especificadas por produtos. Cada programa possui ações específicas. Nesta seção vamos verificar os gastos do Governo do Estado do Rio de Janeiro com os programas do PPA 2004-2007 nos anos de 2005 e 2006. Para verificar estes gastos, utilizaremos o Relatório dos Produtos das Ações Realizadas elaborado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG que, tanto em 2005 como em 2006, especifica que “não fazem parte do universo abordado as Atividades destinadas a pessoal e encargos sociais, prestação de serviços entre órgãos, despesas obrigatórias”.

Tendo em vista a dificuldade de obtenção de informações detalhadas sobre a execução orçamentária em todos os anos do PPA 2004-2007, daqui para frente, trabalharemos somente com dados referentes aos anos de 2005 e 2006. Como nossa análise tratará apenas dos anos de 2005 e 2006, para não causar confusão, doravante nos referiremos ao PPA 2004-2007 apenas como PPA. Nós vamos nos restringir a estes dois anos por serem os únicos que possuem o demonstrativo oficial Relatório dos Produtos das Ações Realizadas com o detalhamento dos gastos do PPA por município. Além disso, este relatório contém a especificação da data de início e fim de cada produto realizado. O mesmo relatório referente ao ano de 2004 não foi disponibilizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG nem pela

Auditoria Geral do Estado - AGE, órgão central do controle interno do Poder Executivo e parte integrante da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, responsável pela consolidação das contas do governo. Também não conseguimos as informações sobre os gastos do PPA por município com o Tribunal de Contas do Estado – TCE.

Com relação aos dados do ano de 2007, obtivemos os relatórios dos anos de 2007 e até de 2008 referentes à gestão do governador Sérgio Cabral (PMDB), mas alterações feitas no relatório resumiram o demonstrativo às Regiões de Governo e, a partir daquele ano, as despesas deixaram de ser demonstradas por município. Ademais, foram excluídos detalhamentos importantes como a qualificação do produto e a data de início e fim. Tais alterações inviabilizaram a utilização dos dados de 2007 para os fins desta pesquisa.

Antes de analisarmos os gastos por programa do PPA, verificaremos os valores gerais da LOA e o total liquidado no PPA. Na tabela 8 encontramos a despesa aprovada na LOA, a receita realizada, a despesa liquidada e o total gasto com os programas do PPA no período selecionado.

Tabela 8 – Despesa aprovada, Receita realizada, Despesa liquidada e Valor liquidado do PPA em 2005-2006, em Reais.

<i>Ano</i>	DESPESA APROVADA	RECEITA REALIZADA	DESPESA LIQUIDADADA	LIQUIDADO PPA
2005	32.260.837.000,00	30.321.083.076,12	30.185.171.573,36	4.480.265.936,16
2006	34.989.526.767,00	34.141.376.528,89	34.125.749.797,98	6.104.519.205,66
Total	67.250.363.767,00	64.462.459.605,01	64.310.921.371,34	10.584.785.141,82

Fontes: Despesa Aprovada 2005, LOA, lei 4.490/2005; Despesa Aprovada 2006, LOA, lei 4.699/2006. Receita Realizada e Despesa Liquidada, Auditoria Geral do Estado – AGE. Liquidado PPA, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Com um valor superior a 10,5 bilhões de reais, podemos verificar que o gasto total com os programas do PPA representou 16,46% da despesa liquidada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro no período. Contudo, nem todo o valor destinado ao PPA vai para investimentos do governo. Dividimos os valores liquidados no PPA em dois tipos de gasto: 1) gastos com *atividades contínuas*; 2) gastos com *atividades não contínuas*.

Os gastos com *atividades contínuas* são os que estão vinculados às áreas e programas do PPA, mas que não possuem data de início e fim. Ou seja, são despesas que não se esgotam com o fim do PPA e representam despesas de custeio. Como define Giacomoni: “Em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações

governamentais inserem-se em programas de duração continuada” (GIACOMONI, 2009: 217). Os gastos *não contínuos* são produtos das ações realizadas pelo governo que possuem data de início e fim. Portanto, por definição, podemos chamá-los de investimentos. Ambos são importantes. A conclusão de uma *atividade não contínua* pode representar o aumento de uma *atividade contínua* ou a possibilidade de uma nova *atividade não contínua* no futuro. Por exemplo, a despesa com a construção de uma casa de custódia é uma *atividade não contínua* (investimento). Após sua conclusão, a despesa com a manutenção dessa nova casa de custódia será *uma atividade contínua*. No futuro, a reforma ou ampliação dessa mesma casa de custódia será uma *atividade não contínua* de outro PPA e, provavelmente, de outro governo. A Tabela 9 nos mostra os gastos do PPA separados por tipo de atividade.

Tabela 9 – Gasto do PPA por tipo de atividade em 2005-2006, em reais.

Ano	ATIVIDADE CONTÍNUA	%	ATIVIDADE NÃO CONTÍNUA	%	TOTAL LIQUIDADO PPA	%
2005	2.843.042.522,05	63,46	1.637.223.414,11	36,54	4.480.265.936,16	100,0
2006	3.588.020.391,74	58,78	2.516.498.813,92	41,22	6.104.519.205,66	100,0
Total	6.431.062.913,79	60,76	4.153.722.228,03	39,24	10.584.785.141,82	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Como podemos ver acima, os gastos com *atividades contínuas* representam a maior parte dos gastos do PPA. Além da diferença por tipo de gasto, o PPA é organizado por áreas, e estas por programas. De acordo com o anexo de metas contido na LDO de 2005, o PPA possuía 14 áreas onde estavam distribuídos 133 programas de governo. As tabelas 10 e 11, a seguir, apresentam as 14 áreas do PPA, a quantidade de programas e os valores gastos por área nos anos de 2005 e 2006, respectivamente.

A área da Saúde foi a mais beneficiada nos dois anos analisados ultrapassando a marca de 30% de todo o gasto do PPA no período. Com relação às outras áreas existe uma variação dos percentuais em cada ano. A área de Educação ficou em quarto lugar em 2005 com 10,76% dos gastos e, em 2006, subiu para o segundo lugar com 16,64% dos gastos. A área de Infraestrutura Urbana, Transporte, Saneamento e Habitação teve 16,51% em 2005 ficando em segundo lugar e 14,53% em 2006 caindo para o terceiro lugar. Três áreas tiveram o menor percentual de recursos no período: Gestão Financeira; Desenvolvimento Econômico; Melhoria e Ampliação do Atendimento ao Cidadão. Como podemos observar no gráfico 2,

com exceção da área da Saúde, da área de Gestão Ambiental, da área de Cultura e Esporte e as três áreas que menos receberam recursos, pode-se dizer que houve uma razoável variação das prioridades de gasto do governo de um ano para o outro.

Tabela 10 - Gasto Total por Área do PPA no ano de 2005.

Área	N.Prog.	Valor em R\$	%
Assistência Social, Defesa dos Direitos Humanos e Geração de Trab. e Renda	13	105.207.655,40	2,35%
Ciência e Tecnologia	3	102.345.569,67	2,28%
Cultura e Esporte	8	69.801.366,80	1,56%
Desenvolvimento Administrativo/Institucional	12	229.084.103,70	5,11%
Desenvolvimento do Interior, Integração Regional e Consolidação do Sistema Viário	18	234.524.263,30	5,23%
Desenvolvimento Econômico	13	12.580.093,98	0,28%
Educação	9	481.990.008,19	10,76%
Gestão Ambiental	7	206.523.282,42	4,61%
Gestão Financeira	2	61.192.261,46	1,37%
Infraestrutura Urbana, Transporte, Saneamento e Habitação	21	739.722.547,98	16,51%
Justiça, Segurança Pública e Defesa do Estado	9	559.655.998,80	12,49%
Melhoria e Ampliação do Atendimento ao Cidadão	3	3.442.561,73	0,08%
Outros Poderes	5	161.123.557,22	3,60%
Saúde	10	1.513.072.665,51	33,77%
Total	133	4.480.265.936,16	100,00%

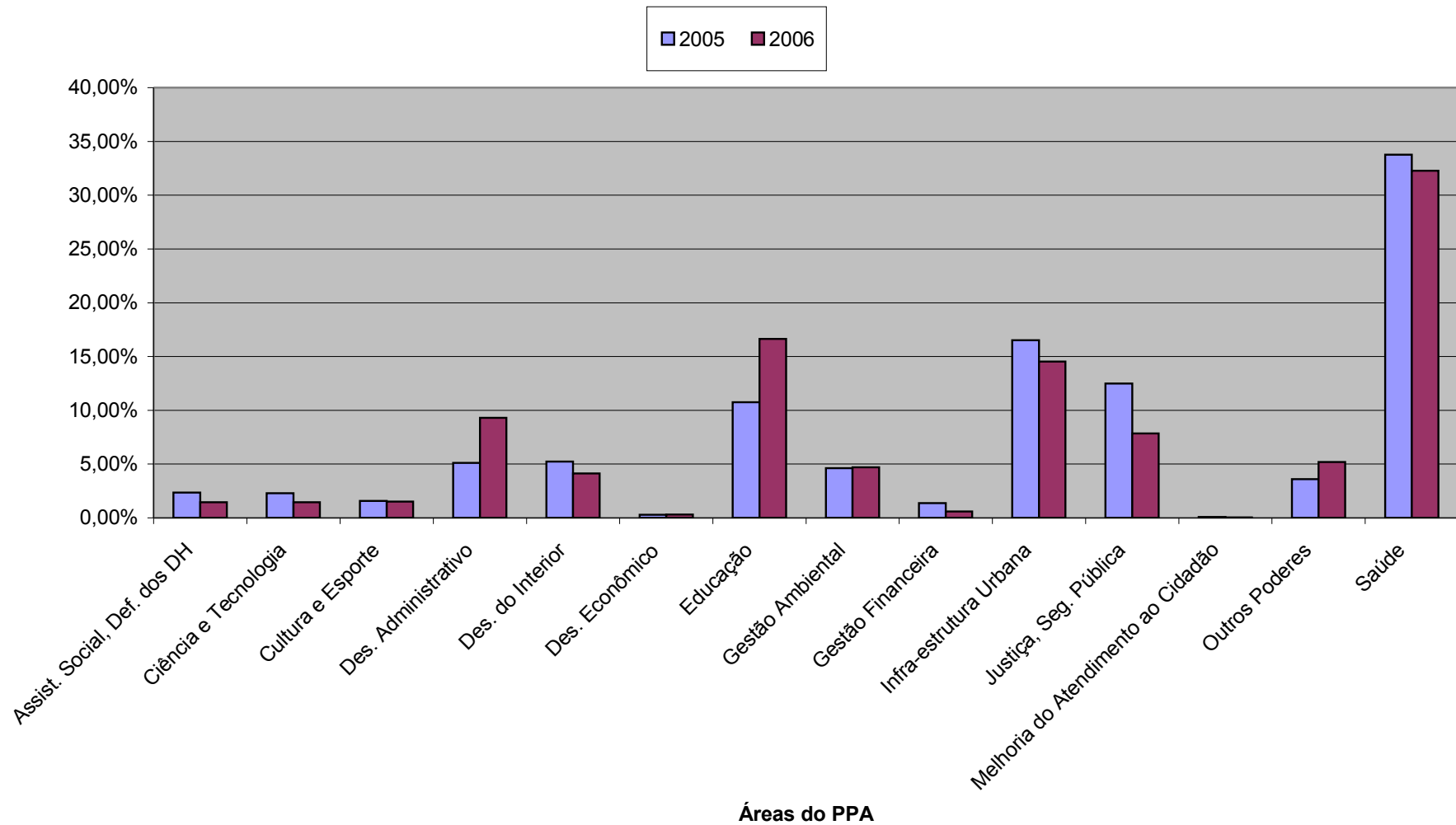
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Tabela 11 - Gasto Total por Área do PPA no ano de 2006.

Área	N.Prog.	Valor em R\$	%
Assistência Social, Defesa dos Direitos Humanos e Geração de Trabalho e Renda	13	88.770.061,08	1,45%
Ciência e Tecnologia	3	88.882.992,72	1,46%
Cultura e Esporte	8	93.062.000,18	1,52%
Desenvolvimento Administrativo/Institucional	12	568.146.991,87	9,31%
Desenvolvimento do Interior, Integração Regional e Consolidação do Sistema Viário	18	252.110.714,50	4,13%
Desenvolvimento Econômico	13	17.915.456,42	0,29%
Educação	9	1.015.585.830,29	16,64%
Gestão Ambiental	7	287.325.532,84	4,71%
Gestão Financeira	2	36.348.617,19	0,60%
Infraestrutura Urbana, Transporte, Saneamento e Habitação	21	886.834.346,28	14,53%
Justiça, Segurança Pública e Defesa do Estado	9	479.713.509,40	7,86%
Melhoria e Ampliação do Atendimento ao Cidadão	3	2.186.478,52	0,04%
Outros Poderes	5	316.418.516,89	5,18%
Saúde	10	1.971.218.157,38	32,29%
Total	133	6.104.519.205,66	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Gráfico 2 - Comparação dos percentuais executados por Área do PPA/ano.



Conclusão

Neste capítulo, abordamos um pouco do processo orçamentário e verificamos que o papel do Legislativo é importante na definição do gasto público. Vimos que, apesar das limitações constitucionais, por meio de emendas individuais e coletivas os deputados estaduais alteram o texto, remanejam dotações, definem e indicam investimentos. Em alguns casos, apesar de não termos este exemplo no período estudado, o Legislativo pode aumentar¹³ ou até mesmo reduzir o valor total proposto pelo Executivo no projeto da LOA. Também vimos que a tramitação da proposta orçamentária anual pode ser um exemplo de que a mera coincidência entre valores totais propostos e aprovados, não nos autoriza dizer que o Legislativo apenas homologa os projetos do Executivo. Apesar disso, não pudemos verificar se há influência dos prefeitos na definição do orçamento estadual e, caso positivo, como se dá essa influência. Com relação a este ponto, bem como o aprofundamento da análise sobre o papel do Legislativo na definição do gasto público, só poderemos responder por meio de outra pesquisa, que certamente terá que versar sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Estado do Rio de Janeiro.

Com relação à execução orçamentária, apresentamos os valores aprovados por *grupo de natureza de despesa* (GND), bem como os valores executados com base nos valores liquidados em cada GND. Por meio da comparação entre valores executados e aprovados na LOA, apresentamos a taxa de execução do orçamento por GND e constatamos que o grupo *Investimentos* é o que apresenta a menor taxa de execução orçamentária. Através desta constatação, verificamos que em casos de insuficiência de arrecadação o impacto sobre a taxa de execução do grupo *Investimentos* é ainda maior.

Por fim, verificamos a composição do PPA, seus macro-objetivos e seus programas. Nesta parte nos limitamos a demonstrar quais foram os gastos totais por programa nos anos de 2005 e 2006. Além disso, também demonstramos que, de acordo com os relatórios oficiais, os gastos do PPA podem ser divididos entre gastos com *atividade contínua* e gastos com *atividade não contínua*. Tal constatação propicia a identificação dos gastos discricionários do governo do Estado, o que será fundamental para a análise dos gastos por município que será desenvolvida no próximo capítulo.

¹³ Como exemplo, temos a LOA de 2010, onde o Executivo propôs uma despesa total de R\$ 46,3 bilhões e o Legislativo reestimou receitas e aumentou a despesa total para R\$ 47,4 bilhões.

4. Política orçamentária no Estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre o PPA.

O Estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios e uma população estimada em aproximadamente 15,5 milhões¹⁴ de habitantes e mais de 11 milhões de eleitores e, em 2007, o Produto Interno Bruto - PIB do Estado ultrapassou a marca de 275 bilhões de reais. Apesar dos números, que o coloca entre os principais e mais ricos estados da federação, o Rio de Janeiro apresenta desigualdades regionais. Para se ter um exemplo com relação ao PIB, a capital junto com os municípios de Campos dos Goytacazes e de Duque de Caxias concentram mais de 60% de toda a riqueza produzida no Estado, enquanto que a outra parte está distribuída por 89 municípios. Para apresentar o perfil dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, organizamos a tabela 12, a seguir, onde apresentamos os seguintes dados: população; eleitorado; PIB e; indicador de autonomia financeira - IAF.

Para apresentação dos dados citados acima, dividimos os municípios por “classes de tamanho da população dos municípios” de acordo com a divisão utilizada pelo IBGE para divulgação de suas pesquisas. No entanto, duas adaptações foram necessárias para melhor organização dos dados da pesquisa. A primeira consistiu na aglomeração de todos os municípios de zero a 50 mil habitantes em um único grupo em vez de quatro. Isto foi necessário porque, além de não possuímos municípios com menos de cinco mil habitantes, a divisão em quatro grupos poderia comprometer a análise por causa do baixo número de municípios governados pela oposição, em alguns grupos. A segunda alteração consistiu na criação de um grupo para municípios com mais de 1 milhão de habitantes isolando, desta forma, a capital do Estado por ser a única cidade que possui este porte e que, de acordo com os dados, destoa das demais. Portanto, doravante trabalharemos com as seguintes classificações por tamanho da população dos municípios:

- Grupo I (G-I) – até 50.000 de habitantes;
- Grupo II (G-II) – de 50.001 até 100.000 de habitantes;
- Grupo III (G-III) – de 100.001 até 500.000 de habitantes;
- Grupo IV (G-IV) – de 500.001 até 1.000.000 de habitantes;
- Grupo V (G-V) – mais de 1.000.000 de habitantes.

Com relação aos dados, o indicador de autonomia financeira, daqui em diante IAF, merece uma explicação. Este indicador é utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE-

¹⁴ IBGE, 2007.

Tabela 12 - Perfil dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Porte/Município	População	%	Eleitorado	%	PIB <i>em Mil reais</i>	%	IAF
Grupo I - Até 50.000							
Aperibé	8.820	0,06	7.091	0,06	55.578	0,02	2,0%
Areal	11.009	0,07	8.025	0,07	120.386	0,04	15,5%
Armação dos Búzios	24.560	0,16	18.763	0,17	1.182.703	0,43	18,9%
Arraial do Cabo	25.248	0,16	21.186	0,19	271.201	0,10	12,3%
Bom Jardim	24.626	0,16	19.530	0,18	160.635	0,06	9,6%
Bom Jesus do Itabapoana	33.888	0,22	26.504	0,24	286.325	0,10	7,3%
Cambuci	14.368	0,09	11.804	0,11	102.756	0,04	2,5%
Cantagalo	19.799	0,13	16.192	0,15	320.878	0,12	9,1%
Carapebus	10.677	0,07	8.475	0,08	412.834	0,15	2,8%
Cardoso Moreira	12.206	0,08	10.164	0,09	74.684	0,03	2,6%
Carmo	16.690	0,11	12.160	0,11	160.038	0,06	3,2%
Casimiro de Abreu	27.086	0,18	21.315	0,19	1.449.566	0,53	3,3%
Comendador Levy Gasparian	8.322	0,05	5.848	0,05	111.685	0,04	20,8%
Conceição de Macabu	19.479	0,13	15.578	0,14	123.565	0,04	5,1%
Cordeiro	18.984	0,12	14.912	0,14	141.094	0,05	10,3%
Duas Barras	10.438	0,07	7.556	0,07	78.230	0,03	4,4%
Eng. Paulo de Frontin	12.544	0,08	10.173	0,09	95.295	0,03	4,2%
Guapimirim	44.692	0,29	31.860	0,29	316.268	0,11	10,1%
Iguaba Grande	19.716	0,13	15.515	0,14	147.689	0,05	16,3%
Italva	13.645	0,09	10.174	0,09	86.415	0,03	4,3%
Itaocara	22.069	0,14	17.623	0,16	223.315	0,08	5,7%
Itatiaia	31.185	0,20	20.008	0,18	560.208	0,20	16,9%
Laje do Muriaé	7.769	0,05	6.746	0,06	56.143	0,02	2,0%
Macuco	5.246	0,03	5.484	0,05	51.776	0,02	3,7%
Mangaratiba	29.253	0,19	30.957	0,28	341.907	0,12	25,1%
Mendes	17.242	0,11	13.620	0,12	117.643	0,04	5,6%
Miguel Pereira	24.585	0,16	19.585	0,18	215.652	0,08	12,5%
Miracema	26.231	0,17	20.910	0,19	176.867	0,06	4,4%
Natividade	14.930	0,10	12.155	0,11	118.849	0,04	3,5%
Paracambi	42.423	0,28	28.987	0,26	297.252	0,11	7,0%
Paraíba do Sul	39.257	0,25	31.339	0,28	328.995	0,12	9,5%
Paraty	32.838	0,21	22.271	0,20	268.660	0,10	15,0%
Paty do Alferes	25.132	0,16	19.752	0,18	171.858	0,06	6,4%
Pinheiral	20.885	0,14	14.114	0,13	130.953	0,05	5,8%
Piraí	24.170	0,16	16.933	0,15	754.280	0,27	11,8%
Porciúncula	17.178	0,11	13.276	0,12	130.677	0,05	4,8%
Porto Real	14.503	0,09	11.055	0,10	1.834.014	0,67	7,2%
Quatis	12.031	0,08	8.744	0,08	88.717	0,03	6,2%
Quissamã	17.376	0,11	13.688	0,12	2.363.472	0,86	3,6%
Rio Claro	17.216	0,11	13.617	0,12	108.124	0,04	5,1%
Rio das Flores	8.192	0,05	6.492	0,06	177.975	0,06	5,7%
Santa Maria Madalena	10.409	0,07	7.690	0,07	70.326	0,03	3,0%
Santo Antônio de Pádua	40.145	0,26	30.579	0,28	345.118	0,13	7,1%
São Fidélis	37.477	0,24	29.168	0,26	269.729	0,10	5,8%
São Francisco de Itabapoana	44.549	0,29	32.350	0,29	312.957	0,11	7,9%
São João da Barra	28.889	0,19	25.184	0,23	914.936	0,33	3,2%
São José de Ubá	6.829	0,04	5.705	0,05	52.291	0,02	3,0%
São José do V do Rio Preto	19.439	0,13	13.942	0,13	130.867	0,05	5,4%
São Sebastião do Alto	8.616	0,06	7.065	0,06	57.441	0,02	2,4%

Sapucaia	16.858	0,11	14.459	0,13	184.402	0,07	14,9%
Silva Jardim	21.362	0,14	14.985	0,14	141.953	0,05	4,9%
Sumidouro	14.562	0,09	12.594	0,11	133.712	0,05	2,6%
Tanguá	28.322	0,18	19.979	0,18	170.707	0,06	7,9%
Trajano de Morais	9.706	0,06	8.092	0,07	59.369	0,02	1,5%
Varre-Sai	8.309	0,05	6.596	0,06	60.411	0,02	1,4%
Vassouras	32.495	0,21	26.718	0,24	265.824	0,10	4,8%
Grupo II - De 50.001 até 100.000							
Araruama	98.268	0,64	76.117	0,69	804.475	0,29	18,8%
Barra do Pirai	96.282	0,62	68.002	0,62	873.816	0,32	15,6%
Cachoeiras de Macacu	53.037	0,34	38.399	0,35	615.752	0,22	5,9%
Itaguaí	95.356	0,62	72.059	0,65	1.933.337	0,70	38,9%
Itaperuna	92.852	0,60	70.272	0,64	1.230.400	0,45	8,3%
Japeri	93.197	0,60	60.414	0,55	418.573	0,15	4,5%
Rio Bonito	51.942	0,34	40.869	0,37	717.717	0,26	31,6%
Rio das Ostras	74.750	0,48	50.768	0,46	5.861.067	2,13	10,8%
São Pedro da Aldeia	75.869	0,49	50.509	0,46	566.572	0,21	15,5%
Saquarema	62.174	0,40	51.893	0,47	580.801	0,21	25,6%
Seropédica	72.466	0,47	45.526	0,41	448.157	0,16	11,2%
Três Rios	72.848	0,47	55.967	0,51	891.085	0,32	10,7%
Valença	70.850	0,46	54.993	0,50	520.007	0,19	9,8%
Grupo III - De 100.001 até 500.000							
Angra dos Reis	148.476	0,96	103.790	0,94	3.495.350	1,27	23,9%
Barra Mansa	175.315	1,14	123.123	1,12	2.347.490	0,85	14,2%
Belford Roxo	480.555	3,12	286.084	2,59	2.923.281	1,06	11,0%
Cabo Frio	162.229	1,05	111.803	1,01	6.462.028	2,35	15,2%
Campos dos Goytacazes	426.154	2,76	315.694	2,86	23.114.742	8,39	7,0%
Itaboraí	215.792	1,40	137.121	1,24	1.372.946	0,50	10,0%
Macaé	169.513	1,10	113.584	1,03	6.474.102	2,35	25,6%
Magé	232.171	1,51	149.592	1,36	1.342.204	0,49	11,5%
Maricá	105.294	0,68	69.233	0,63	725.435	0,26	22,9%
Mesquita	182.495	1,18	122.558	1,11	1.080.703	0,39	10,7%
Nilópolis	153.581	1,00	114.585	1,04	1.079.865	0,39	19,0%
Niterói	474.002	3,07	345.614	3,13	7.460.317	2,71	39,5%
Nova Friburgo	177.376	1,15	138.079	1,25	1.932.910	0,70	18,1%
Petrópolis	306.645	1,99	227.203	2,06	4.524.122	1,64	35,9%
Queimados	130.275	0,84	86.832	0,79	896.065	0,33	10,6%
Resende	118.547	0,77	79.423	0,72	3.129.320	1,14	18,6%
São João de Meriti	464.282	3,01	337.633	3,06	2.893.083	1,05	14,0%
Teresópolis	150.268	0,97	112.402	1,02	1.581.120	0,57	23,9%
Volta Redonda	255.653	1,66	203.524	1,85	6.006.665	2,18	28,4%
Grupo IV - De 500.001 até 1.000.000							
Duque de Caxias	842.686	5,46	557.195	5,05	22.565.282	8,19	23,0%
Nova Iguaçu	830.672	5,39	512.278	4,64	6.264.736	2,28	15,4%
São Gonçalo	960.631	6,23	625.076	5,67	6.887.923	2,50	20,8%
Grupo V - Mais de 1.000.000							
Rio de Janeiro	6.093.472	39,52	4.526.330	41,04	127.956.075	46,47	146,3%
Estado	15.420.450	100,00	11.029.831	100,00	275.362.728	100,00	-

Fontes: População: Site do IBGE, estimativa 2007; Eleitorado: TSE, 2007; PIB: IBGE, 2007; IAF: TCE-RJ, 2008 ano base 2007. Para o município do Rio de Janeiro, o IAF foi calculado com base no Anuário Finanças dos Municípios Fluminenses. v.1, 2007.

RJ, em seus estudos socioeconômicos para apurar o grau de autonomia dos municípios. O IAF mede a contribuição da receita tributária própria do município no atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa. Para obtê-lo, dividimos a receita tributária própria pelas despesas de custeio.

Como podemos observar na tabela 12, o Grupo I composto pelos municípios de zero a 50 mil habitantes é o maior grupo, totalizando 56 municípios, isto demonstra que mais da metade dos municípios do Estado são de pequeno porte. Além disso, há uma variação no indicador de autonomia financeira. Neste grupo, encontramos municípios que possuem baixo IAF, como Varre-Sai com 1,4%, seguido por Trajano de Moraes com 1,5% e chegando a 25,1% em Mangaratiba. Em 43 dos que compõem o G-I, o IAF não chega a 10% e apenas 2 municípios - Comendador Levy Gasparian e Mangaratiba - alcançam um patamar maior que 20%. Esta variação no IAF indica que nenhum dos 56 municípios do Grupo I possui arrecadação tributária própria capaz de cobrir nem sequer 30% da manutenção da máquina administrativa. O percentual médio de receitas oriundas de transferências governamentais sobre a receita total nestes municípios foi de aproximadamente 84%.

O Grupo II, composto de 13 municípios que possuem de 50.001 a 100 mil habitantes, representa 14% do total de municípios do estado. Ao contrário dos que compõem o G-I (pequeno porte), neste grupo a maioria possui IAF maior que 10% e 4 municípios ficaram abaixo desse patamar. Entre os com maior autonomia, destacamos Itaguaí e Rio Bonito com indicadores fixados em 38,9% e 31,6%, respectivamente. No entanto, assim como no Grupo I, apesar de encontrarmos melhora no IAF, nenhum município no Grupo II consegue cobrir sequer a metade de suas despesas de custeio com a utilização da receita tributária própria. O percentual médio de receitas oriundas de transferências governamentais sobre a receita total nos municípios deste grupo foi de aproximadamente 72%.

O Grupo III é o segundo maior grupo com 19 cidades que representam cerca de 20% dos municípios do Estado. Neste grupo mais da metade dos municípios supera a marca de 15% no IAF, sendo que apenas Campos dos Goytacazes apresentou uma autonomia menor que 10%. Entre os municípios com maior autonomia, Petrópolis e Niterói se destacam dos demais com, respectivamente 35,9% e 39,5%. Com relação à dependência de transferências governamentais, dois municípios deste grupo surpreendem. O primeiro é Niterói por ser o único município que possui mais receitas próprias do que receitas de transferências governamentais. Enquanto a média do percentual de receitas de transferências é de 68,3% no grupo, em Niterói a participação das transferências governamentais na receita total é de apenas 40%. O segundo a surpreender é Campos dos Goytacazes que se destaca pelo oposto.

Além do pior IAF do grupo, este município apresenta uma elevada dependência de transferências governamentais que chegam a 86% da receita total.

O Grupo IV possui apenas 3 municípios, mas eles representam um quantitativo de mais de 17% dos habitantes e 15% de todo o eleitorado do Estado. Os 3 municípios apresentam um IAF superior a 15% e a dependência média de transferências governamentais é de cerca de 70%. Somados, a partição dos municípios deste grupo no PIB estadual fica em aproximadamente 13%. Além disso, os municípios de São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu representam, respectivamente, o segundo, o terceiro e o quarto maiores colégios eleitorais do Estado.

O Grupo V é composto apenas pela capital, a cidade do Rio de Janeiro que, sozinha, com mais de seis milhões de habitantes corresponde a cerca de 40% da população do Estado, 41% do eleitorado e 47,5% do PIB estadual. Pela sua dimensão, o município do Rio de Janeiro destoa de todos os demais, não possuindo equivalente dentro do Estado. Por isso, este grupo não será considerado mais adiante em nossa análise sobre os gastos do PPA.

Observando os cinco grupos podemos constatar que, com relação ao IAF, quanto menor é o porte do município menor é a sua autonomia financeira e, conseqüentemente, maior o seu percentual de receitas oriundas de transferências governamentais. No entanto, também observamos que na medida em que o porte do município aumenta o seu IAF também cresce, mas, apesar disso, nos grupos II, III e IV a média de percentual de receitas de transferências ficou em torno de 70%. Dentre os 92 municípios, apenas Niterói (G-III) e Rio de Janeiro (G-V) apresentaram um percentual de dependência de transferências governamentais abaixo de 50%. Com exceção da capital, nenhum outro município fluminense possui receita tributária própria capaz de cobrir pelo menos a metade de suas despesas de custeio. Neste cenário, a capacidade de investimento dos municípios fica dependente das transferências governamentais e, também, de investimentos diretos do Estado e da União.

4.1. O cenário político estadual após as eleições municipais de 2004.

Antes de traçar como ficou o cenário político desenhado pelas eleições municipais de 2004, precisamos verificar quais partidos faziam parte da coalizão do governo do Estado e quais partidos estavam na oposição. A ocupação de cargos no primeiro escalão do governo é o critério utilizado para identificar a participação dos partidos na coalizão do governo. Como os secretários de Estado são equivalentes aos ministros, para verificar quais partidos faziam parte

do governo, utilizamos os mesmos recursos utilizados para a identificação da filiação partidária dos ministros em governos de coalizão.

Para identificar a filiação partidária dos Secretários de Estado nos baseamos em dados oficiais sobre os resultados das eleições, publicações do Poder Legislativo, *web sites* contendo dados eleitorais e legislativos, seções políticas de jornais locais e nacionais. Além disso, em virtude da baixa quantidade de informações a respeito dos secretários que não identificamos a filiação partidária, buscamos informações sobre a participação dos partidos no governo por meio dos discursos dos líderes partidários na Alerj e, também, pelo posicionamento dos líderes em algumas votações de projetos de lei enviados pelo Executivo. Cabe ressaltar que, apesar de o mandato da ex-governadora Rosinha Garotinho (PMDB) ter sido de 2003 a 2006, nos restringimos aos anos de 2005 e 2006 em virtude na nossa análise da execução orçamentária do PPA abranger estes dois anos.

Rosinha Garotinho foi eleita governadora pelo PSB, em 2002, no primeiro turno, com 51,3% dos votos válidos. A coligação que foi construída para sua candidatura era composta pelos seguintes partidos: PSB / PPB / PST / PTC / PSC / PRP / PSD / PGT. Apesar de possuir a maior coligação do pleito com 8 partidos, a governadora conseguiu eleger apenas 21 deputados sendo, 12 pelo seu partido (PSB), 6 pelo PPB e 3 pelo PSC. Para conseguir maioria na Alerj, a governadora negociou com os partidos e trouxe para o governo o PMDB e o PL. Sobre os pequenos partidos (PST / PTC / PRP / PSD / PGT) que participaram da coligação, não temos informação sobre a sua participação no governo, mas pelo peso eleitoral desses partidos, uma vez que não possuíam prefeitos ou deputados estaduais eleitos, se ocuparam cargos, provavelmente estes devem ter se restringido ao segundo e terceiro escalões de governo.

Em agosto de 2003, o PSB expulsou o ex-governador Anthony Garotinho do partido e ele no mesmo mês filiou-se ao PMDB. Como parte do séquito de seu marido, a governadora o acompanhou e também se filiou ao PMDB. Com a saída da governadora, o PSB foi para a oposição e terminou a legislatura com apenas 1 dos 12 deputados originalmente eleitos pelo partido. A maioria dos deputados estaduais acompanhou a governadora para o PMDB. Alguns deputados e aliados foram para o PMN que passou a fazer parte do governo.

Até o momento em que redigíamos este trabalho o departamento de arquivo da Alerj ainda não tinha disponibilizado os dados da migração partidária referentes à 8ª legislatura (2003-2006), mas com base nos dados disponíveis, os seguintes partidos faziam parte do governo e da base do governo na Alerj de 2005 a 2006: PMDB / PSC / PMN / PPB (atual PP) / PL (atual PR). Pelo posicionamento público e atuação na Alerj os principais partidos de

oposição eram o PDT / PFL (atual DEM) / PSDB e o PT, acompanhados pelo PPS / PTB / PSB e o PV.

O quadro 1, a seguir, apresenta a relação dos municípios classificados por porte, com o partido do prefeito eleito em 2004 e a posição política de seu partido em relação ao governo do Estado. Os dados apresentados nesse quadro permitem que saibamos, de acordo com o grupo, quais municípios eram administrados pelo governo ou pela oposição.

Quadro 1 – Filiação partidária dos prefeitos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro de acordo com resultado final das eleições 2004.

Porte/ Município	Partido	Posição política	Porte/ Município	Partido	Posição política
Grupo I			Grupo I (continuação)		
Aperibé	PL	Governo	Tanguá	PP	Governo
Areal	PP	Governo	Trajano de Moraes	PL	Governo
Armação dos Búzios	PMDB	Governo	Varre-Sai	PMDB	Governo
Arraial do Cabo	PDT	Oposição	Vassouras	PV	Oposição
Bom Jardim	PMDB	Governo			
Bom Jesus do Itabapoana	PT	Oposição	Grupo II		
Cambuci	PMDB	Governo	Araruama	PPS	Oposição
Cantagalo	PT	Oposição	Barra do Pirai	PV	Oposição
Carapebus	PMDB	Governo	Cachoeiras de Macacu	PSC	Governo
Cardoso Moreira	PMDB	Governo	Itaguaí	PFL	Oposição
Carmo	PMDB	Governo	Itaperuna	PMDB	Governo
Casimiro de Abreu	PMDB	Governo	Japeri	PSDB	Oposição
Comendador Levy Gasparian	PDT	Oposição	Rio Bonito	PFL	Oposição
Conceição de Macabu	PMDB	Governo	Rio das Ostras	PMDB	Governo
Cordeiro	PMDB	Governo	São Pedro da Aldeia	PMDB	Governo
Duas Barras	PMDB	Governo	Saquarema	PMDB	Governo
Engenheiro Paulo de Frontin	PMN	Governo	Seropédica	PSC	Governo
Guapimirim	PMDB	Governo	Três Rios	PMDB	Governo
Iguaba Grande	PT	Oposição	Valença	PP	Governo
Italva	PP	Governo			
Itaocara	PMDB	Governo	Grupo III		
Itatiaia	PSDB	Oposição	Angra dos Reis	PMDB	Governo
Laje do Muriaé	PMDB	Governo	Barra Mansa	PMDB	Governo
Macuco	PMDB	Governo	Belford Roxo	PMDB	Governo
Mangaratiba	PSC	Governo	Cabo Frio	PMDB	Governo
Mendes	PFL	Oposição	Campos dos Goytacazes	PDT	Oposição
Miguel Pereira	PP	Governo	Itaboraí	PT	Oposição
Miracema	PV	Oposição	Macaé	PSDB	Oposição
Natividade	PMDB	Governo	Magé	PMDB	Governo
Paracambi	PT	Oposição	Maricá	PMDB	Governo
Paraíba do Sul	PMDB	Governo	Mesquita	PT	Oposição
Paraty	PTB	Oposição			
Paty do Alferes	PTB	Oposição			
<i>(Continua)</i>			<i>(Continua)</i>		

Porte/ Município	Partido	Posição política	Porte/ Município	Partido	Posição política
Grupo I (continuação)			Grupo III (continuação)		
Pinheiral	PV	Oposição	Nilópolis	PP	Governo
Piraí	PMDB	Governo	Niterói	PT	Oposição
Porciúncula	PMDB	Governo	Nova Friburgo	PSB	Oposição
Porto Real	PFL	Oposição	Petrópolis	PSB	Oposição
Quatis	PT	Oposição	Queimados	PL	Governo
Quissamã	PSC	Governo	Resende	PMDB	Governo
Rio Claro	PMDB	Governo	São João de Meriti	PMDB	Governo
Rio das Flores	PSC	Governo	Teresópolis	PDT	Oposição
Santa Maria Madalena	PMDB	Governo	Volta Redonda	PV	Oposição
Santo Antônio de Pádua	PMDB	Governo			
São Fidélis	PMDB	Governo	Grupo IV		
São Francisco de Itabapoana	PMDB	Governo			
São João da Barra	PMDB	Governo	Duque de Caxias	PMDB	Governo
São José de Ubá	PMDB	Governo	Nova Iguaçu	PT	Oposição
São José do Vale do Rio Preto	PMDB	Governo	São Gonçalo	PFL	Oposição
São Sebastião do Alto	PP	Governo			
Sapucaia	PP	Governo	Grupo V		
Silva Jardim	PFL	Oposição			
Sumidouro	PP	Governo	Rio de Janeiro	PFL	Oposição

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *site* do TSE.

Com base na configuração acima extraída dos dados oficiais sobre o resultado das eleições municipais de 2004, a distribuição das prefeituras por partido é apresentada na tabela 13, a seguir. Como podemos observar, o resultado das eleições de 2004 demonstram que todos os municípios passaram a ser governados por partidos aliados ou adversários do governo. Curiosamente não temos, em qualquer dos grupos, municípios que sejam governados por partidos que pudessem ser enquadrados como neutros ou independentes.

Os partidos da coalizão do governo foram vitoriosos em quase dois terços dos municípios. Com exceção da capital, os partidos da coalizão estavam presentes em municípios de todos os grupos. No entanto, chama atenção a forte presença dos partidos da base do governo nos municípios de pequeno porte. Nos grupos I, II e III a participação do governo é majoritária. No entanto, podemos observar que conforme aumenta o porte dos municípios o percentual de participação do governo diminui.

O partido da governadora foi vitorioso em 41 municípios, sendo que 27 são pequenos municípios e pertencem ao Grupo I. Também com forte concentração entre os pequenos municípios aparece o governista PP com um total de 9 municípios, 7 deles no Grupo I.

A oposição venceu em 33 municípios e a sua participação foi distribuída por todos os grupos. Nos municípios do Grupo I, a oposição conquistou 16 prefeituras e no Grupo II, 5 das 13 disputadas. A partir do Grupo III, vemos que a oposição cresce significativamente em sua participação, conquistando 9 prefeituras contra 10 do governo. No Grupo IV a oposição venceu em 2 dos 3 municípios disputados. Contando apenas a vitória na capital, em São Gonçalo e em Nova Iguaçu, a oposição passou a governar mais da metade da população do Estado. Ademais, levando em conta apenas estes 3 municípios, o primeiro, o segundo e o quarto maiores colégios eleitorais do Estado estavam nas mãos da oposição.

Tabela 13 – Resultado das eleições municipais de 2004, por partido, porte e posição política

Partido	Grupos de Municípios por Porte					Total
	G-I	G-II	G-III	G-IV	G-V	
Governo						
PL	2	0	1	0	0	3
PMDB	27	5	8	1	0	41
PMN	1	0	0	0	0	1
PP	7	1	1	0	0	9
PSC	3	2	0	0	0	5
Oposição						
PDT	2	0	2	0	0	4
PFL	3	2	0	1	1	7
PPS	0	1	0	0	0	1
PSB	0	0	2	0	0	2
PSDB	1	1	1	0	0	3
PT	5	0	3	1	0	9
PTB	2	0	0	0	0	2
PV	3	1	1	0	0	5
Subtotais						
Governo	40	8	10	1	0	59
Oposição	16	5	9	2	1	33
Total	56	13	19	3	1	92

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do site do TSE.

Pela oposição, o partido que mais conquistou prefeituras foi o PT. Das 9 prefeituras onde o PT foi o vencedor, 5 estão no Grupo I, 3 do Grupo III, e 1 do Grupo IV. O PFL foi o segundo partido de oposição com mais prefeituras, totalizando 7, sendo 3 no Grupo I, 2 no Grupo II, 1 no Grupo IV e a única do Grupo V, a capital do Estado. Quando olhamos apenas o número de cidades chegamos à óbvia conclusão de que a oposição governava aproximadamente 36% das prefeituras enquanto que os partidos da coalizão de governo

detinham 64% das prefeituras. Se utilizarmos a população governada como critério, encontramos um resultado diferente. Neste caso, enquanto que os partidos da coalizão governavam para aproximadamente 28,3% da população do Estado, os partidos de oposição, pelo seu desempenho nos grandes municípios e pela sua vitória na capital, governavam para mais de 11 milhões de habitantes, representado 71,7% de toda população do Estado. Excluindo a capital, a situação fica equilibrada com os partidos da coalizão governando para 46,74% da população e a oposição para 53,26%.

4.2. Gasto total do PPA por município (2005-2006).

No capítulo primeiro, vimos que no pensamento político brasileiro predominam visões negativas sobre funcionamento do nosso sistema político. Neste caso, a relação entre os prefeitos e o Executivo estadual é marcada pela troca de apoio político por recursos financeiros, administrativos e políticos. Ou seja, a ideia de que os prefeitos governistas apoiam o governo por causa de recursos é recorrente. Por outro lado, ser oposição ao governo do Estado significa ser preterido na destinação dos recursos estaduais. No mesmo capítulo, também vimos que esta visão sobre a relação entre os prefeitos e o Executivo estadual é tratada como um axioma e que, os autores que apontam a existência do governismo não o comprovam por meio de dados orçamentários. Além disso, declarações e posicionamentos políticos, principalmente no período eleitoral, ilustram e munificam este argumento. Portanto, na visão dos autores que sustentam a tese do governismo nas relações entre os prefeitos e o Executivo estadual, o nosso sistema político seria incapaz de assegurar o pluralismo político.

As eleições municipais de 2004, no Estado do Rio de Janeiro, apresentam uma oportunidade de verificarmos se o Executivo estadual realmente beneficia os aliados e pretere seus adversários. Apesar de, nos dias do pleito, as eleições terem transcorrido normalmente, a campanha eleitoral foi marcada pela participação ativa do então secretário de Segurança Pública e ex-governador Anthony Garotinho (PMDB) e de sua esposa, a governadora Rosinha Garotinho (PMDB), contra os candidatos a prefeito pelos partidos de oposição, em alguns municípios do Estado. Na época foram amplamente divulgadas pela imprensa as ameaças feitas, principalmente pelo ex-governador Anthony Garotinho (PMDB), de que não investiria nos municípios onde seus candidatos não fossem eleitos¹⁵. A repercussão dessas ameaças chegou ao ponto de o presidente Lula (PT) intervir por meio do então ministro da Educação

¹⁵ Sobre estas ameaças ver o trabalho de BARRETO, 2007.

Tarso Genro, que afirmou para a imprensa que o presidente tinha determinado a todos os ministros para que tratassem de maneira igualitária e respeitosa qualquer prefeito eleito por qualquer partido. “O governo federal vai cobrir qualquer ausência de convênio que governos estaduais se neguem a fazer por discriminação política”, disse o ministro¹⁶.

Além da intervenção ministerial, representantes e candidatos a prefeito do PT, do PFL, do PDT, do PSB, do PSDB, do PPS e do PTB se uniram em um ato público contra as ameaças feitas pela governadora Rosinha Garotinho (PMDB) e pelo secretário de Segurança Pública, Anthony Garotinho (PMDB)¹⁷. Na ocasião, políticos adversários como os deputados federais Rodrigo Maia (PFL) e Chico Alencar (na época no PT) ficaram lado a lado para denunciar as ameaças do casal Garotinho. O então deputado estadual Otávio Leite (PSDB), vice na chapa do candidato Cesar Maia (PFL) à prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, declarou que o partido ia entrar com um mandado de injunção no Tribunal de Justiça do Estado para garantir que os prefeitos eleitos pela oposição não fossem discriminados pelo governo do Estado.

A postura pública da ex-governadora Rosinha Garotinho (PMDB) e de seu secretário de Segurança Pública, nas eleições de 2004, representam uma oportunidade de verificarmos como o governo do Estado se comportou na destinação de recursos e investimentos às prefeituras. Afinal, possuímos os três principais elementos necessários para esta análise. Primeiro, um Poder Executivo estadual que afirma publicamente que vai tratar seus adversários conforme estabelece a teoria. Segundo, temos um Estado com 92 municípios e um resultado eleitoral polarizado entre governo e oposição. Por último, temos os dados orçamentários da execução PPA desagregados por município para os anos de 2005 e 2006.

Para verificarmos o gasto total do PPA por município, apresentamos na tabela 14, a seguir, a relação completa dos gastos do Executivo estadual em seus programas. Quando o governo do Estado localiza onde foram realizados os produtos das ações do PPA, além da identificação por município, ele identifica os gastos que possuem alcance estadual como localizados no Estado. O mesmo vale para os gastos realizados em cada uma das 8 Regiões de Governo (Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região Centro-Sul Fluminense e Região da Costa Verde). Portanto, os gastos do PPA são identificados como pertencendo a um município, ou Região de Governo, ou a todo o Estado.

¹⁶ Disponível em <http://noticias.terra.com.br/eleicoes2004/interna/0,,OI390715-EI2542,00.html> acesso em 26/09/2007.

¹⁷ Jornal O Dia, 27/09/2004. Jornal O Globo, 29/09/2004.

Tabela 14 – Gasto total do PPA por município (2005-2006), em reais.

Grupo/Município	Partido	Posição	2005	2006	Total
Grupo I					
Aperibé	PL	Governo	164.917	100.000	264.917
Areal	PP	Governo	64.832	50.000	114.832
Armação dos Búzios	PMDB	Governo	145.539	26.403	171.942
Arraial do Cabo	PDT	Oposição	22.702	0	22.702
Bom Jardim	PMDB	Governo	151.456	6.496.621	6.648.077
Bom Jesus do Itabapoana	PT	Oposição	1.811.411	489.571	2.300.982
Cambuci	PMDB	Governo	1.141.983	2.773	1.144.756
Cantagalo	PT	Oposição	1.311.012	1.622.288	2.933.301
Carapebus	PMDB	Governo	887.187	6.211.865	7.099.052
Cardoso Moreira	PMDB	Governo	241.699	260.043	501.742
Carmo	PMDB	Governo	1.187.824	0	1.187.824
Casimiro de Abreu	PMDB	Governo	1.805.951	2.189.802	3.995.753
Comendador Levy Gasparian	PDT	Oposição	230.000	115.000	345.000
Conceição de Macabu	PMDB	Governo	560.000	577.825	1.137.825
Cordeiro	PMDB	Governo	464.178	297.332	761.510
Duas Barras	PMDB	Governo	1.945.375	279.701	2.225.077
Engenheiro Paulo de Frontin	PMN	Governo	8.078.651	1.210.012	9.288.664
Guapimirim	PMDB	Governo	18.406	18.448	36.854
Iguaba Grande	PT	Oposição	0	521.523	521.523
Italva	PP	Governo	697.824	565.767	1.263.591
Itaocara	PMDB	Governo	1.085.841	946.684	2.032.525
Itatiaia	PSDB	Oposição	407.980	470.634	878.614
Laje do Muriaé	PMDB	Governo	382.020	64.814	446.833
Macuco	PMDB	Governo	295.188	47.394	342.583
Mangaratiba	PSC	Governo	1.463.489	4.362.482	5.825.971
Mendes	PFL	Oposição	53.029	233.168	286.197
Miguel Pereira	PP	Governo	21.484	14.524	36.008
Miracema	PV	Oposição	227.578	292.305	519.883
Natividade	PMDB	Governo	3.300.670	535.959	3.836.630
Paracambi	PT	Oposição	14.824	583.873	598.697
Paraíba do Sul	PMDB	Governo	1.055.870	5.500.246	6.556.116
Paraty	PTB	Oposição	75.439	0	75.439
Paty do Alferes	PTB	Oposição	451.000	342.737	793.737
Pinheiral	PV	Oposição	1.069.332	65.000	1.134.332
Piraí	PMDB	Governo	2.403.294	5.731.942	8.135.236
Porciúncula	PMDB	Governo	1.600.061	2.427.866	4.027.926
Porto Real	PFL	Oposição	50.000	100.000	150.000
Quatis	PT	Oposição	302.830	205.500	508.330
Quissamã	PSC	Governo	0	0	0
Rio Claro	PMDB	Governo	290.326	522.661	812.987
Rio das Flores	PSC	Governo	432.734	503.690	936.424
Santa Maria Madalena	PMDB	Governo	323.171	145.192	468.362
Santo Antônio de Pádua	PMDB	Governo	613.430	2.792.224	3.405.654
São Fidélis	PMDB	Governo	2.052.566	9.307.120	11.359.686
São Francisco de Itabapoana	PMDB	Governo	4.376.349	0	4.376.349
São João da Barra	PMDB	Governo	0	1.475.652	1.475.652
São José de Ubá	PMDB	Governo	1.220.944	1.029.895	2.250.838
São José do Vale do Rio Preto	PMDB	Governo	0	63.005	63.005
São Sebastião do Alto	PP	Governo	1.611.868	175.022	1.786.890
Sapucaia	PP	Governo	230.000	115.000	345.000
Silva Jardim (Continua)	PFL	Oposição	0	0	0

Grupo/Município	Partido	Posição	2005	2006	Total
Grupo I (Continuação)					
Sumidouro	PP	Governo	1.220.667	115.000	1.335.667
Tanguá	PP	Governo	397.985	65.000	462.985
Trajano de Moraes	PL	Governo	115.000	144.898	259.898
Varre-Sai	PMDB	Governo	165.000	179.984	344.984
Vassouras	PV	Oposição	1.184.501	2.585.572	3.770.073
Grupo II					
Araruama	PPS	Oposição	4.395.090	4.217.547	8.612.637
Barra do Pirai	PV	Oposição	3.507.078	1.237.971	4.745.049
Cachoeiras de Macacu	PSC	Governo	1.000.293	185.658	1.185.951
Itaguaí	PFL	Oposição	505.149	94.394	599.543
Itaperuna	PMDB	Governo	7.561.896	3.771.340	11.333.236
Japeri	PSDB	Oposição	21.634.449	24.200.569	45.835.018
Rio Bonito	PFL	Oposição	46.830	321.482	368.312
Rio das Ostras	PMDB	Governo	954.855	224.702	1.179.557
São Pedro da Aldeia	PMDB	Governo	2.024.412	1.810.427	3.834.839
Saquarema	PMDB	Governo	4.148.255	7.522.425	11.670.681
Seropédica	PSC	Governo	5.437.623	1.224.137	6.661.760
Três Rios	PMDB	Governo	3.479.365	1.341.492	4.820.857
Valença	PP	Governo	4.435.952	5.696.934	10.132.886
Grupo III					
Angra dos Reis	PMDB	Governo	4.613.221	2.324.201	6.937.423
Barra Mansa	PMDB	Governo	24.483.635	7.928.621	32.412.256
Belford Roxo	PMDB	Governo	81.942.205	19.836.974	101.779.179
Cabo Frio	PMDB	Governo	12.762.727	16.964.679	29.727.406
Campos dos Goytacazes	PDT	Oposição	58.694.657	120.285.500	178.980.157
Itaboraí	PT	Oposição	76.590	2.412.643	2.489.233
Macaé	PSDB	Oposição	1.498.743	1.623.014	3.121.757
Magé	PMDB	Governo	8.053.119	6.994.782	15.047.901
Maricá	PMDB	Governo	918.713	1.033.562	1.952.275
Mesquita	PT	Oposição	2.140.184	2.709.258	4.849.442
Nilópolis	PP	Governo	4.631.845	3.364.447	7.996.292
Niterói	PT	Oposição	34.531.532	13.472.289	48.003.821
Nova Friburgo	PSB	Oposição	16.956.368	38.423.144	55.379.512
Petrópolis	PSB	Oposição	1.491.909	13.367.471	14.859.380
Queimados	PL	Governo	6.370.000	5.395.703	11.765.703
Resende	PMDB	Governo	4.888.595	2.425.870	7.314.465
São João de Meriti	PMDB	Governo	10.410.184	11.838.733	22.248.916
Teresópolis	PDT	Oposição	715.670	1.725.829	2.441.499
Volta Redonda	PV	Oposição	2.168.481	2.558.155	4.726.635
Grupo IV					
Duque de Caxias	PMDB	Governo	37.821.229	83.902.724	121.723.952
Nova Iguaçu	PT	Oposição	5.178.397	18.058.700	23.237.097
São Gonçalo	PFL	Oposição	18.266.643	9.253.701	27.520.345
Grupo V					
Rio de Janeiro	PFL	Oposição	844.877.164	997.255.929	1.842.133.093
Regiões de Governo	-	-	505.217.777	613.657.924	1.118.875.701
Estado	-	-	2.682.999.683	3.993.676.261	6.676.675.944
Total	-	-	4.480.265.936	6.104.519.206	10.584.785.142

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Na tabela 14, além dos gastos localizados nos municípios, acrescentamos os localizados no Estado, bem como o total destinado às Regiões de Governo. Incluímos estes, em virtude do elevado percentual de gastos considerados como de âmbito estadual. Quando observamos o gasto total com o PPA, vemos que há grande variação entre os municípios e por município de um ano para o outro. Os gastos considerados de âmbito estadual representam mais de 60% do total, no período, enquanto que, nos municípios, ficou em torno de 26%. A distribuição dos gastos classificados por Regiões de Governo é detalhada na tabela 15, a seguir.

Tabela 15 – Gasto total do PPA nas Regiões de Governo (2005-2006), em reais.

Regiões de Governo	2005	%	2006	%	Total	%
Região Centro-Sul Fluminense	5.838.104	1,2	10.294.897	1,7	16.133.002	1,4
Região da Costa Verde	3.837.845	0,8	5.070.082	0,8	8.907.927	0,8
Região das Baixadas Litorâneas	64.757.491	12,8	74.033.765	12,1	138.791.257	12,4
Região do Médio Paraíba	18.423.718	3,6	29.917.928	4,9	48.341.646	4,3
Região Metropolitana	364.642.014	72,2	423.677.513	69,0	788.319.526	70,5
Região Noroeste Fluminense	7.797.513	1,5	11.380.409	1,9	19.177.922	1,7
Região Norte Fluminense	19.555.009	3,9	37.884.629	6,2	57.439.638	5,1
Região Serrana	20.366.083	4,0	21.398.701	3,5	41.764.784	3,7
Total	505.217.777	100	613.657.924	100	1.118.875.701	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Quando observamos a distribuição dos gastos, percebemos que o porte da Região é determinante na aplicação dos recursos do PPA. O valor destinado à Região Metropolitana representa 70,5% do total aplicado no período. De acordo com a regionalização definida pela Fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro), a Região Metropolitana é composta por 20 municípios, a saber: Rio de Janeiro; Belford Roxo; Duque de Caxias; Guapimirim; Itaboraí; Itaguaí; Japeri; Magé; Mangaratiba; Maricá; Nilópolis; Niterói; Nova Iguaçu; Mesquita; Paracambi; Queimados; São Gonçalo; São João de Meriti; Seropédica e Tanguá (MARAFON *et al*, 2005). Dados do último Censo Demográfico apontam que a Região Metropolitana comporta 75,7% da população e 82% do PIB do Estado. Apesar do

nosso estudo não se concentrar nos gastos por Região, o predomínio de gastos na Região Metropolitana sobre as demais indica que, em nossa comparação dos gastos entre governo e oposição, também devemos levar em conta o porte dos municípios.

Na tabela 16, a seguir, encontramos as médias do gasto total do PPA por porte e posição política. Como podemos observar, a posição política tem influência sobre a destinação dos gastos, mas o porte também é importante. Nos pequenos municípios (Grupo I) vemos que os de oposição possuem médias que representam menos da metade das médias dos municípios governistas. Também em comparação com as médias por porte, os municípios de oposição do Grupo I ficam muito abaixo da média geral, enquanto que os governistas superam todas as demais médias. Nos municípios de médio porte (Grupo II) a situação se inverte. Neste grupo, as médias da oposição superam de forma expressiva as do governo, nos dois anos estudados.

Tabela 16 – Média do gasto total* do PPA por porte/posição política (2005-2006), em reais.

Média do gasto total por municípios / Posição Política						
Porte	Governo		Oposição		Média por Porte	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Grupo I	1.055.344	1.363.821	450.727	476.698	882.597	1.110.357
Grupo II	3.630.332	2.722.139	6.017.719	6.014.393	4.548.558	3.988.391
Grupo III	15.907.424	7.810.757	13.141.570	21.841.922	14.597.283	14.457.099
Grupo IV	37.821.229	83.902.724	11.722.520	13.656.201	20.422.090	37.071.708

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. * Valor do gasto total / número de municípios.

No Grupo III vemos um equilíbrio entre governo e oposição no ano de 2005, onde a oposição ficou em torno de 10% abaixo da média por porte e o governo aproximadamente 6% acima. Em 2006, notamos uma larga vantagem da oposição e um baixo gasto no governo. Quando comparamos as médias de 2006 da oposição e do governo com a média por porte, vemos que o governo só alcançou aproximadamente 54% da média, enquanto que a oposição superou a média por porte em 51%. Cabe ressaltar que este foi o grupo mais equilibrado entre governo e oposição onde, cada um dos conjuntos possui, respectivamente, 10 e 9 municípios. No Grupo IV o governo apresenta larga vantagem sobre a oposição. No entanto, este grupo possui apenas 3 municípios, sendo 1 governista e 2 de oposição. Em Nova Iguaçu, administrada pelo PT, ao todo foram gastos R\$ 23,2 milhões contra R\$ 121,7 milhões em Duque de Caxias onde o prefeito era do PMDB. É importante observar que Duque de Caxias recebeu o segundo maior volume do gasto total no período ficando apenas atrás de Campos dos Goytacazes, do Grupo III e governado pela oposição (PDT), onde o governo do Estado

gastou R\$ 178,9 milhões de reais. Cabe ressaltar que não incluiremos nesta análise o Grupo V por este possuir apenas a capital, governada pelo PFL, e por não existir no Estado outro município do mesmo porte.

Uma vez observadas as diferenças por porte, cabe-nos agora verificar se, independentemente do porte, existe variação nas médias dos recursos por partido. Na tabela 17, a seguir, encontramos o valor total e as médias do gasto total do PPA para cada partido com as médias gerais por posição política. Para não majorar as médias do PFL e da oposição, excluimos a capital da análise. Por isso, quando calculamos as médias do PFL, consideramos apenas 6 municípios e, conseqüentemente, nas médias da oposição e total utilizamos, respectivamente, 32 e 91 municípios.

Tabela 17 – Gasto total do PPA por partido / posição política (2005-2006), em reais.*

Partido	2005		2006		Valor Total
	Valor	Média	Valor	Média	
Governo					
PL	6.649.917	2.216.639	5.640.602	1.880.201	12.290.519
PMDB	231.776.740	5.653.091	215.051.981	5.245.170	446.828.721
PMN	8.078.651	8.078.651	1.210.012	1.210.012	9.288.664
PP	13.312.456	1.479.162	10.161.693	1.129.077	23.474.149
PSC	8.334.139	1.666.828	6.275.966	1.255.193	14.610.105
Oposição					
PDT	59.663.029	14.915.757	122.126.329	30.531.582	181.789.358
PFL	18.921.652	3.153.609	10.002.746	1.667.124	28.924.398
PPS	4.395.090	4.395.090	4.217.547	4.217.547	8.612.637
PSB	18.448.277	9.224.138	51.790.614	25.895.307	70.238.891
PSDB	23.541.173	7.847.058	26.294.217	8.764.739	49.835.389
PT	45.366.782	5.040.754	40.075.646	4.452.850	85.442.427
PTB	526.439	263.220	342.737	171.368	869.176
PV	8.156.969	1.631.394	6.739.002	1.347.800	14.895.971
Subtotais					
Governo	268.151.904	4.544.948	238.340.255	4.039.665	506.492.159
Oposição	179.019.409	5.594.357	261.588.837	8.174.651	440.608.247
Total	447.171.313	4.913.970	499.929.092	5.493.726	947.100.405

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. * Valor do gasto total / número de municípios governados pelo partido.

Com exceção do PTB, em nenhum dos dois anos os partidos de oposição tiveram média inferior à menor média dos partidos governistas. Quanto ao valor total há grande desvantagem para a oposição no ano de 2005, apesar deste conjunto contar com uma vantagem sobre o governo em torno de 10%, no ano seguinte. Com relação às médias por

conjunto, o resultado surpreende. Nos dois anos a oposição apresentou melhor valor médio do gasto total do PPA relacionado à média total. Os municípios governados pelos partidos da base do governo tiveram, em conjunto, uma média inferior à média total nos dois anos estudados.

Os dados acima não deixam dúvida que a diferença entre os gastos totais do Executivo estadual com os programas do PPA, nos municípios, não corrobora a tese do governismo. No entanto, nos valores do gasto total do PPA existem gastos com *atividades contínuas*, que podem estar contaminando a análise. Mais de 80% dos gastos contínuos com o PPA nesse período se concentraram principalmente na localização “Estado” e nas Regiões de Governo. Repetiremos a análise feita acima, só que desta vez utilizaremos apenas os gastos com *atividades não contínuas* do PPA (*investimentos*). Acreditamos, que dada a baixa participação das *atividades contínuas* nos municípios, o resultado não será muito diferente.

4.3. Gasto com atividades não contínuas do PPA por município (2005-2006).

Quando retiramos as *atividades contínuas* do gasto total, ficamos apenas com os gastos que possuem data de início e fim, ou seja, as *atividades não contínuas* que doravante chamaremos de investimentos do PPA. Na tabela 18, a seguir, encontramos os valores gastos com investimentos do PPA por município em 2005 e 2006.

Quando observamos os dados, no ano de 2005 encontramos 5 municípios que não receberam investimentos do PPA. Destes, 3 são da coalizão do governo e 2 são da oposição. Já no ano de 2006, encontramos 8 municípios com investimento igual a zero, sendo 5 da coalizão do governo e 3 de oposição. Dentre os 8 que não receberam recursos em 2006, 3 também não receberam em 2005. Ou seja, 3 municípios não receberam investimentos do PPA durante o período estudado, a saber: Quissamã (PSC); São José do Vale do Rio Preto (PMDB) e Silva Jardim (PFL). Como podemos observar, entre os municípios que foram completamente preteridos em recursos, encontramos 2 governados por partidos da coalizão do governo e 1 da oposição. Quissamã era governado pelo PSC, partido aliado de primeira hora do governo do Estado, e São José do Vale do Rio Preto, mais do que pertencer coalizão do governo, era administrado pelo partido da governadora, o PMDB. Silva Jardim possuía um governo oposicionista (PFL). De acordo com a lógica do governismo deveríamos encontrar,

Tabela 18 – Gasto com investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.

Município/porte	Partido	Posição	2005	2006	Total
Grupo I					
Aperibé	PL	Governo	164.917	100.000	264.917
Areal	PP	Governo	64.832	50.000	114.832
Armação dos Búzios	PMDB	Governo	145.539	26.403	171.942
Arraial do Cabo	PDT	Oposição	22.702	0	22.702
Bom Jardim	PMDB	Governo	151.456	496.621	648.077
Bom Jesus do Itabapoana	PT	Oposição	1.811.411	489.571	2.300.982
Cambuci	PMDB	Governo	1.141.983	0	1.141.983
Cantagalo	PT	Oposição	1.311.012	1.606.873	2.917.885
Carapebus	PMDB	Governo	887.187	6.211.865	7.099.052
Cardoso Moreira	PMDB	Governo	241.699	260.043	501.742
Carmo	PMDB	Governo	1.187.824	0	1.187.824
Casimiro de Abreu	PMDB	Governo	1.805.951	2.155.883	3.961.835
Comendador Levy Gasparian	PDT	Oposição	230.000	115.000	345.000
Conceição de Macabu	PMDB	Governo	560.000	577.825	1.137.825
Cordeiro	PMDB	Governo	464.178	250.745	714.924
Duas Barras	PMDB	Governo	1.945.375	279.701	2.225.077
Engenheiro Paulo de Frontin	PMN	Governo	8.078.651	1.210.012	9.288.664
Guapimirim	PMDB	Governo	14.906	14.948	29.854
Iguaba Grande	PT	Oposição	0	521.523	521.523
Italva	PP	Governo	697.824	565.767	1.263.591
Itaocara	PMDB	Governo	1.085.841	946.684	2.032.525
Itatiaia	PSDB	Oposição	407.980	320.000	727.980
Laje do Muriaé	PMDB	Governo	382.020	64.814	446.833
Macuco	PMDB	Governo	295.188	47.394	342.583
Mangaratiba	PSC	Governo	1.463.489	4.362.482	5.825.971
Mendes	PFL	Oposição	53.029	233.168	286.197
Miguel Pereira	PP	Governo	21.484	14.524	36.008
Miracema	PV	Oposição	227.578	160.000	387.578
Natividade	PMDB	Governo	3.300.670	535.959	3.836.630
Paracambi	PT	Oposição	14.824	550.127	564.951
Paraíba do Sul	PMDB	Governo	1.055.870	5.500.246	6.556.116
Paraty	PTB	Oposição	75.439	0	75.439
Paty do Alferes	PTB	Oposição	451.000	167.000	618.000
Pinheiral	PV	Oposição	1.069.332	65.000	1.134.332
Piraí	PMDB	Governo	2.403.294	5.731.942	8.135.236
Porciúncula	PMDB	Governo	1.600.061	2.369.645	3.969.705
Porto Real	PFL	Oposição	50.000	100.000	150.000
Quatis	PT	Oposição	302.830	205.500	508.330
Quissamã	PSC	Governo	0	0	0
Rio Claro	PMDB	Governo	290.326	522.661	812.987
Rio das Flores	PSC	Governo	432.734	503.690	936.424
Santa Maria Madalena	PMDB	Governo	323.171	145.192	468.362
Santo Antônio de Pádua	PMDB	Governo	613.430	1.182.224	1.795.654
São Fidélis	PMDB	Governo	2.052.566	9.307.120	11.359.686
São Francisco de Itabapoana	PMDB	Governo	4.376.349	0	4.376.349
São João da Barra	PMDB	Governo	0	1.416.306	1.416.306
São José de Ubá	PMDB	Governo	1.220.944	1.029.895	2.250.838
São José do Vale do Rio Preto	PMDB	Governo	0	0	0
São Sebastião do Alto	PP	Governo	1.611.868	175.022	1.786.890
Sapucaia	PP	Governo	230.000	115.000	345.000
Silva Jardim <i>(Continua)</i>	PFL	Oposição	0	0	0

Grupo/Município	Partido	Posição	2005	2006	Total
Grupo I (Continuação)					
Sumidouro	PP	Governo	1.220.667	115.000	1.335.667
Tanguá	PP	Governo	397.985	65.000	462.985
Trajano de Moraes	PL	Governo	115.000	144.898	259.898
Varre-Sai	PMDB	Governo	165.000	179.984	344.984
Vassouras	PV	Oposição	1.180.041	2.581.402	3.761.443
Grupo II					
Araruama	PPS	Oposição	4.395.090	3.453.782	7.848.872
Barra do Pirai	PV	Oposição	3.507.078	330.957	3.838.035
Cachoeiras de Macacu	PSC	Governo	1.000.293	185.658	1.185.951
Itaguaí	PFL	Oposição	505.149	94.394	599.543
Itaperuna	PMDB	Governo	6.420.686	2.264.668	8.685.354
Japeri	PSDB	Oposição	18.844.449	21.230.569	40.075.018
Rio Bonito	PFL	Oposição	5.000	202.122	207.122
Rio das Ostras	PMDB	Governo	954.855	23.632	978.487
São Pedro da Aldeia	PMDB	Governo	2.024.412	1.810.427	3.834.839
Saquarema	PMDB	Governo	4.144.615	7.518.885	11.663.501
Seropédica	PSC	Governo	5.437.623	1.183.881	6.621.505
Três Rios	PMDB	Governo	3.372.468	1.341.492	4.713.960
Valença	PP	Governo	1.496.140	2.994.272	4.490.412
Grupo III					
Angra dos Reis	PMDB	Governo	4.236.728	1.967.530	6.204.258
Barra Mansa	PMDB	Governo	21.869.411	5.639.980	27.509.391
Belford Roxo	PMDB	Governo	81.435.245	19.305.974	100.741.220
Cabo Frio	PMDB	Governo	12.762.727	16.762.214	29.524.941
Campos dos Goytacazes	PDT	Oposição	44.412.802	100.203.910	144.616.712
Itaboraí	PT	Oposição	56.159	2.390.019	2.446.177
Macaé	PSDB	Oposição	1.018.245	1.328.110	2.346.354
Magé	PMDB	Governo	5.703.169	4.418.426	10.121.595
Maricá	PMDB	Governo	918.713	1.031.062	1.949.775
Mesquita	PT	Oposição	2.140.184	2.363.612	4.503.796
Nilópolis	PP	Governo	4.631.845	3.364.447	7.996.292
Niterói	PT	Oposição	25.666.455	5.315.459	30.981.914
Nova Friburgo	PSB	Oposição	16.956.368	38.113.979	55.070.346
Petrópolis	PSB	Oposição	1.491.909	13.232.471	14.724.380
Queimados	PL	Governo	6.370.000	5.179.261	11.549.260
Resende	PMDB	Governo	4.888.490	2.425.870	7.314.360
São João de Meriti	PMDB	Governo	10.410.184	10.943.919	21.354.103
Teresópolis	PDT	Oposição	711.110	1.441.396	2.152.506
Volta Redonda	PV	Oposição	1.125.881	1.369.155	2.495.035
Grupo IV					
Duque de Caxias	PMDB	Governo	37.525.042	82.355.366	119.880.407
Nova Iguaçu	PT	Oposição	5.070.566	17.005.744	22.076.311
São Gonçalo	PFL	Oposição	18.143.342	7.941.381	26.084.723
Grupo V					
Rio de Janeiro	PFL	Oposição	536.353.579	680.197.309	1.216.550.888
Regiões de Governo	-	-	217.521.923	366.568.943	584.090.866
Estado	-	-	474.278.021	1.029.207.883	1.503.485.904
Total	-	-	1.637.223.414	2.516.498.814	4.153.722.228

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

entre os municípios que não receberam investimentos do PPA, apenas os governados pela oposição.

Nos outros grupos não encontramos municípios com investimento zero em nenhum dos dois anos. Como vimos acima apenas o Grupo I possui municípios não contemplados com investimentos do PPA. Na tabela 19, a seguir, demonstramos o detalhamento dos gastos que o governo do Estado identifica como por Região de Governo. Mais uma vez, assim como verificamos no gasto total, a maior parte dos recursos foi destinada à maior Região de Governo.

Tabela 19 – Gasto com investimentos do PPA nas Regiões de Governo (2005-2006), em reais.

Regiões de Governo	2005	%	2006	%	Total	%
Região Centro-Sul Fluminense	264.412	0,1	4.915.426	1,3	5.179.838	0,9
Região da Costa Verde	57.967	0,0	0	0,0	57.967	0,0
Região das Baixadas Litorâneas	55.112.065	25,3	65.276.788	17,8	120.388.853	20,6
Região do Médio Paraíba	3.180.614	1,5	9.732.845	2,7	12.913.460	2,2
Região Metropolitana	154.841.036	71,2	260.379.752	71,0	415.220.788	71,1
Região Noroeste Fluminense	825.746	0,4	4.121.667	1,1	4.947.413	0,8
Região Norte Fluminense	2.779.494	1,3	15.539.323	4,2	18.318.816	3,1
Região Serrana	460.589	0,2	6.603.143	1,8	7.063.731	1,2
Total	217.521.923	100	366.568.943	100	584.090.866	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Retomando os investimentos do PPA por município, selecionamos os 10 que mais receberam recursos no total do período e os 10 que menos receberam recursos. Na primeira classificação citada, excluimos a capital do Estado que, isolada, recebeu mais do que todo o investimento do governo do Estado nos outros municípios. Na tabela 20, a seguir, apresentamos os 10 municípios que mais receberam recursos no período de 2005 a 2006. Ao contrário do que deveríamos encontrar, se o governo do Estado agisse como supõem os teóricos do governismo, encontramos mais municípios da oposição do que da coalizão do governo entre aqueles que receberam os maiores investimentos do governo do Estado. Dos 10, apenas 1 é de médio porte: Japeri que pertence ao Grupo II. Todos os 3 municípios do

Grupo IV estão presentes e os demais são todos do Grupo III. Isto reforça o argumento que porte do município é um elemento importante na definição do gasto público.

Tabela 20 – Dez maiores investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.

Col.	Município	Partido	Posição	2005	2006	Total
1.º	Campos dos Goytacazes	PDT	Oposição	44.412.802	100.203.910	144.616.712
2.º	Duque de Caxias	PMDB	Governo	37.525.042	82.355.366	119.880.407
3.º	Belford Roxo	PMDB	Governo	81.435.245	19.305.974	100.741.220
4.º	Nova Friburgo	PSB	Oposição	16.956.368	38.113.979	55.070.346
5.º	Japeri	PSDB	Oposição	18.844.449	21.230.569	40.075.018
6.º	Niterói	PT	Oposição	25.666.455	5.315.459	30.981.914
7.º	Cabo Frio	PMDB	Governo	12.762.727	16.762.214	29.524.941
8.º	Barra Mansa	PMDB	Governo	21.869.411	5.639.980	27.509.391
9.º	São Gonçalo	PFL	Oposição	18.143.342	7.941.381	26.084.723
10.º	Nova Iguaçu	PT	Oposição	5.070.566	17.005.744	22.076.311
	Total	-	-	282.686.408	313.874.576	596.560.984

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Na tabela 21, a seguir, apresentamos os 10 menores investimentos do PPA por município. Desta vez, também o contrário do que deveríamos encontrar, se o governo do Estado agisse como supõem os teóricos do governismo, encontramos mais municípios da coalizão de governo do que partidos da oposição. Também é importante observar que todos os municípios pertencem ao Grupo I, ou seja, só encontramos municípios de pequeno porte entre aqueles que receberam os 10 menores investimentos do governo do Estado entre todos os municípios.

Tabela 21 – Dez menores investimentos do PPA por município (2005-2006), em reais.

Col.	Município	Partido	Posição	2005	2006	Total
82.º	Armação dos Búzios	PMDB	Governo	145.539	26.403	171.942
83.º	Porto Real	PFL	Oposição	50.000	100.000	150.000
84.º	Areal	PP	Governo	64.832	50.000	114.832
85.º	Paraty	PTB	Oposição	75.439	0	75.439
86.º	Miguel Pereira	PP	Governo	21.484	14.524	36.008
87.º	Guapimirim	PMDB	Governo	14.906	14.948	29.854
88.º	Arraial do Cabo	PDT	Oposição	22.702	0	22.702
89.º	Quissamã	PSC	Governo	0	0	0
90.º	São José do Vale do Rio Preto	PMDB	Governo	0	0	0
91.º	Silva Jardim	PFL	Oposição	0	0	0
	Total	-	-	394.902	205.875	600.777

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

A tabela, 22, a seguir, apresenta as médias do gasto com investimentos do PPA por porte e posição política. Assim como nas médias do gasto total do PPA, a posição política tem influência sobre a definição dos gastos, mas o porte também é importante. Nos municípios do Grupo I encontramos grande diferença quando comparamos as médias da coalizão do governo e da oposição. Nos dois anos as médias do governo são mais do que o dobro das médias da oposição e superiores às medias por porte. No Grupo II a situação praticamente se inverte com as médias da oposição superando todas as demais.

Tabela 22 – Investimentos do PPA por porte / posição política (2005-2006), em reais.*

Média do gasto com investimentos do PPA por município / Posição Política						
Porte	Governo		Oposição		Média por Porte	
	2005	2006	2005	2006	2005	2.006
Grupo I	1.055.257	1.166.887	450.449	444.698	882.455	960.547
Grupo II	3.106.387	2.165.364	5.451.353	5.062.365	4.008.297	3.279.595
Grupo III	15.322.651	7.103.868	10.397.679	18.417.568	12.989.770	12.462.989
Grupo IV	37.525.042	82.355.366	11.606.954	12.473.563	20.246.317	35.767.497

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. * Valor dos Investimentos do PPA / número de municípios.

No Grupo III temos uma vantagem do governo sobre a oposição no primeiro ano. No ano de 2005, o valor médio dos investimentos nos municípios da coalizão do governo supera em quase 5 milhões de reais a média dos investimentos na oposição. No ano de 2006 a média dos investimentos na oposição foi muito superior às médias do governo. Com uma diferença de mais de 11 milhões de reais, os municípios de oposição obtiveram recursos para compensar a vantagem que os municípios da coalizão do governo tiveram em 2005 e ainda assim ficarem acima da média por porte. No Grupo V há uma larga vantagem para o governo em virtude dos elevados investimentos do PPA em Duque de Caxias (PMDB). Mesmo com esta vantagem do governo, o 2 municípios governados pela oposição ficaram com uma média anual superior a 10 milhões de reais.

Quando verificamos as médias do investimento por partido encontramos uma clara vantagem da oposição. Na tabela 23, a seguir, apresentamos o valor total e as médias do gasto com investimentos do PPA para cada partido com as médias gerais por posição política. Para não majorar as médias do PFL e da oposição, mais uma vez excluimos a capital da análise. Por isso, quando calculamos as médias do PFL, consideramos apenas 6 municípios e, conseqüentemente, nas médias da oposição e total utilizamos, respectivamente, 32 e 91 municípios.

Tabela 23 – Investimentos do PPA por partido / posição política (2005-2006), em reais.

Partido	2005		2006		Valor Total
	Valor	Média	Valor	Média	
Governo					
PL	6.649.917	2.216.639	5.424.159	1.808.053	12.074.076
PMDB	224.377.575	5.472.624	197.063.543	4.806.428	421.441.118
PMN	8.078.651	8.078.651	1.210.012	1.210.012	9.288.664
PP	10.372.644	1.152.516	7.459.031	828.781	17.831.675
PSC	8.334.139	1.666.828	6.235.711	1.247.142	14.569.850
Oposição					
PDT	45.376.614	11.344.153	101.760.306	25.440.076	147.136.919
PFL	18.756.520	3.126.087	8.571.066	1.428.511	27.327.586
PPS	4.395.090	4.395.090	3.453.782	3.453.782	7.848.872
PSB	18.448.277	9.224.138	51.346.449	25.673.225	69.794.726
PSDB	20.270.674	6.756.891	22.878.679	7.626.226	43.149.353
PT	36.373.443	4.041.494	30.448.427	3.383.159	66.821.870
PTB	526.439	263.220	167.000	83.500	693.439
PV	7.109.909	1.421.982	4.506.514	901.303	11.616.422
Subtotais					
Governo	257.812.926	4.369.711	217.392.456	3.684.618	475.205.383
Oposição	151.256.965	4.726.780	223.132.222	6.972.882	374.389.187
Total	409.069.892	4.495.274	440.524.678	4.840.931	849.594.569

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. * Valor dos Investimentos do PPA / número de municípios governados pelo partido.

Entre os partidos da coalizão do governo, o PMN foi o que apresentou a média mais alta de 2005 com elevado valor de investimento em seu único município. No ano seguinte este partido ficou com a segunda menor média do governo. Com exceção de 2005, quando ficou atrás do PMN, constatamos que o PMDB, que é o partido da governadora, obteve altas médias nos dois anos. As médias do PMDB representaram mais do que o dobro das médias de três dos seus quatro parceiros da coalizão em 2005 e de todos eles em 2006.

Alguns partidos de oposição apresentaram médias mais altas do que as médias dos partidos da coalizão de governo. No entanto, vemos que há discrepâncias com dois partidos apresentando médias muito altas (PDT e PSB) e um com médias muito baixas. Na média por partido, vemos que o PTB foi o partido de oposição que recebeu menos investimentos do PPA e, conseqüentemente, foi o que teve menor média entre todos os partidos. Apesar disso, observamos que depois do PTB, nos dois anos a segunda menor média dos partidos de oposição foi do PV. Contudo, nestes mesmos dois anos, a média do PV foi superior à média do partido da coalizão do governo que teve o pior desempenho na média, o PP. O município de Campos dos Goytacazes puxa a média do PDT para cima. O mesmo acontece com o PSB

por causa de Nova Friburgo. Nos partidos da coalizão do governo, Belford Roxo, em 2005, e Duque de Caxias, em 2006, contribuem para que média do PMDB seja alta.

Quando comparamos as médias totais com as da oposição e do governo constatamos que, assim como ocorreu com o gasto total, nos dois anos a oposição apresentou maior valor médio nos investimentos do PPA com relação à média total. Os municípios governados pelos partidos da base do governo tiveram, em conjunto, médias inferiores à média total nos dois anos estudados. Apesar disso, as diferenças das médias dos investimentos entre governo e oposição não foram significativas, em 2005. No ano de 2006 o governo do Estado, contrariando a teoria, em média investiu bem mais nos municípios de oposição.

Até aqui as nossas comparações foram baseadas em médias dos valores totais por porte e por partido. Veremos agora como foi o investimento *per capita* do PPA por partido cujos dados poderemos observar na tabela 24, a seguir, organizados por partido e posição política.

Tabela 24 – Investimentos do PPA *per capita* por partido (2005-2006), em reais.

Partido	2005		2006		Valor Total
	Valor	Per Capita	Valor	Per Capita	
Governo					
PL	6.649.917	42,83	5.424.159	34,33	12.074.076
PMDB	224.377.575	61,75	197.063.543	53,38	421.441.118
PMN	8.078.651	660,61	1.210.012	98,86	9.288.664
PP	10.372.644	30,30	7.459.031	21,68	17.831.675
PSC	8.334.139	45,76	6.235.711	33,51	14.569.850
Oposição					
PDT	45.376.614	74,39	101.760.306	165,20	147.136.919
PFL	18.756.520	16,13	8.571.066	7,27	27.327.586
PPS	4.395.090	44,99	3.453.782	34,41	7.848.872
PSB	18.448.277	38,16	51.346.449	105,15	69.794.726
PSDB	20.270.674	72,18	22.878.679	79,42	43.149.353
PT	36.373.443	19,83	30.448.427	16,36	66.821.870
PTB	526.439	8,72	167.000	2,72	693.439
PV	7.109.909	16,38	4.506.514	10,28	11.616.422
Subtotais					
Governo	257.812.926	59,60	217.392.456	49,49	475.205.383
Oposição	151.256.965	30,47	223.132.222	44,34	374.389.187
Total	409.069.892	44,04	440.524.678	46,74	849.594.569

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005 e 2006, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

O investimento *per capita* demonstra, em relação aos investimentos aplicados, o quanto representaria, em benefícios, para cada habitante. Novamente, não consideramos a capital na análise. Para cálculo da população governada por partido utilizamos as estimativas do IBGE para cada ano.

No ano de 2005, cada habitante do Estado recebeu da administração pública estadual, na forma de investimentos do PPA, o equivalente a R\$ 44,04 em benefícios diretos e indiretos. No ano de 2006, este valor ficou em R\$ 46,74. Quando verificamos o investimento do PPA *per capita* por partido constatamos que há grande variação nos valores aplicados. Em 2005, com exceção do PMN que recebeu um valor muito elevado, os valores *per capita* nos partidos da coalizão do governo variaram de R\$ 30,30 (PP) a R\$ 61,75 (PMDB). Nos partidos de oposição a variação, em 2005, foi R\$ 8,72 (PTB) até R\$ 74,39 (PDT). Neste critério o PTB novamente foi o partido menos contemplado, seguido pelo PFL, o PT e o PV. Os outros 4 partidos de oposição apresentaram valores maiores que alguns do governo, com destaque para o PDT e o PSDB que receberam mais do que o PMDB.

No ano de 2006, mais uma vez o PMN foi o partido da coalizão de governo com o maior valor, com R\$ 98,86. O PP novamente apresentou o menor valor dentro do governo com R\$ 21,68. O PMDB obteve R\$ 53,38. Na oposição, a variação, em 2006, foi de R\$ 2,72 (PTB) até R\$ 165,20 (PDT). O PTB foi de novo o menos contemplado, seguido pelo PFL, o PT e o PV. No entanto, o PDT e o PSB superaram os valores de todos os partidos da coalizão do governo e o valor do PSDB ficou apenas abaixo do PMN. O PPS, mesmo tendo lançado, naquele ano, a principal candidatura de oposição ao governo do Estado coligado com o PV e com o PFL, ficou com R\$ 34,41, valor maior que os valores *per capita* do PL, do PP e do PSC.

Quando comparamos valores *per capita* do governo e da oposição com o valor *per capita* total, vemos que os municípios da coalizão do governo tiveram larga vantagem sobre a oposição no ano de 2005. Em 2006, também houve vantagem do governo, porém com relação ao valor total *per capita* encontramos um equilíbrio. O valor *per capita* do governo foi 5,9% maior que o valor total, enquanto que do valor *per capita* da oposição foi 9,5 % menor que o valor total. Independente do ano, nós constatamos que a metade dos partidos de oposição (PTB; PFL; PT e PV) teve valores *per capita* menores. Por outro lado, a outra metade dos partidos de oposição (PDT; PPS; PSB e PSDB) supera os valores dos partidos da coalizão do governo (com exceção do PMN, em 2005).

Os valores do investimento *per capita* na capital do Estado ficaram em R\$ 88,01 em 2005 e R\$ 110,84 em 2006. Se a tivéssemos incluído no cálculo do investimento *per capita*

por partido e posição política, o resultado seria de equilíbrio com pequena vantagem da oposição em 2005 e de larga vantagem para a oposição sobre o governo, em 2006.

Não faz parte dos objetivos do nosso estudo comparar os investimentos do Estado com os investimentos dos municípios, mas não podemos deixar de citar que os dados *per capita* referentes aos investimentos do PPA revelam que, em média e ao todo, o governo do Estado investe menos do que os municípios fluminenses. Para uma breve comparação, não considerando a capital, enquanto que os valores *per capita* dos investimentos do PPA ficaram em R\$ 44,04 no ano de 2005 e em R\$ 46,74, em 2006, os valores *per capita* do investimento total dos municípios ficaram em R\$ 113,30 em 2005 e em R\$ 156,30 em 2006¹⁸. Em valores absolutos, os investimentos do PPA ficaram em R\$ 409 milhões e R\$ 440,5 milhões, respectivamente, em 2005 e 2006, enquanto que os valores absolutos do investimento municipal foram de R\$ 1,052 bilhão em 2005 e de R\$ 1,473 bilhão em 2006. Ou seja, nos dois anos estudados os municípios investiam aproximadamente 2,5 vezes mais do que o Estado no ano de 2005 e, em 2006, mais do que o triplo do investimento total do PPA.

Conclusão

Neste capítulo verificamos, por meio de dados sobre a execução orçamentária dos programas do PPA, nos anos de 2005 e 2006, se o governo do Estado tratou seus aliados e adversários com base na lógica do governismo. Como vimos, nos capítulos 1 e 2, de acordo com os teóricos do governismo o Executivo estadual, por meio de recursos financeiros, administrativos e políticos, beneficia seus aliados e pretere seus adversários. Dentro dessa lógica, os prefeitos apoiam o governo estadual porque isto maximiza a obtenção de recursos, enquanto que estar na oposição significa ser preterido pelo governo do Estado.

Para verificar se Executivo estadual se comporta como afirma a teoria, classificamos os municípios em cinco grupos de acordo com o porte populacional. Com base nessa classificação, uma vez definido quais partidos faziam parte da coalizão do governo e quais estavam na oposição, organizamos as prefeituras de acordo com o porte e a posição política do prefeito eleito em 2004. A partir disto, comparamos as médias do gasto total e dos investimentos o PPA por porte e posição política. Nesta primeira comparação vimos que entre os municípios de pequeno porte (Grupo I) há vantagem para os municípios da coalizão, em detrimento da oposição. No Grupo II, as médias da oposição superaram o governo. No Grupo III encontramos vantagem do governo no primeiro ano e larga vantagem da oposição no

¹⁸ Fonte: Anuário Finanças dos Municípios Fluminenses. v 1, 2007.

segundo ano. No Grupo V encontramos vantagem do governo sobre a oposição. Em nenhum momento, mesmo quando as médias por porte favoreciam o governo, encontramos valores que pudessem significar o abandono dos municípios de oposição. Com exceção do Grupo I, onde as diferenças seguiram praticamente a mesma proporção nos dois anos, nos grandes municípios (Grupos III e IV), em nenhum momento a média anual da oposição ficou abaixo de 10 milhões de reais por município, mesmo quando as médias eram menores do que as do governo. Com isso, constatamos que além da posição política o porte do município é um elemento importante na destinação dos gastos do governo estadual.

Na comparação das médias dos gastos por partido, com exceção de um único partido de oposição (PTB), as médias dos partidos de oposição, como um todo, foram superiores às médias dos partidos da coalizão do governo. Quando comparamos os valores do investimento do PPA *per capita* por partido, encontramos grande vantagem dos partidos da coalizão do governo em 2005 e uma pequena vantagem no ano seguinte. Apesar da vantagem do governo, encontramos a metade dos partidos de oposição com valores *per capita* maiores do que os valores dos partidos da coalizão do governo. Ao mesmo tempo, a outra metade dos partidos de oposição apresenta valores *per capita* menores do que os registrados nos partidos da coalizão do governo.

Pela forma como os teóricos do governismo tratam a relação entre o Executivo estadual e os prefeitos, deveríamos encontrar sempre uma larga vantagem para os municípios da coalizão do governo. Ao invés disso, encontramos as seguintes situações distintas, dependendo do porte e da posição política: a) Vantagem para os municípios da coalizão do governo; b) Vantagem para os municípios governados pela oposição e; c) Equilíbrio entre a coalizão do governo e a oposição. Ademais, entre os dez maiores investimentos do PPA em valores absolutos encontramos mais municípios da oposição do que da coalizão do governo. Já nos dez menores investimentos do PPA em valores absolutos encontramos mais municípios da coalizão do governo do que da oposição. Mesmo considerando que o nosso trabalho possui limites por não levar em conta pontuais lealdades e divergências pessoais e nem as possíveis migrações partidárias que possam ter ocorrido em 2005 e 2006, os dados apresentados não permitem que se diga que a lógica governista é a única que move o Executivo estadual na destinação dos investimentos do PPA.

Considerações Finais

Este trabalho analisou a execução orçamentária dos programas do PPA do Estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2005 e 2006, com o objetivo de verificar se a posição política de oposição ou apoio ao governo gera um tratamento diferenciado no direcionamento dos investimentos do governo do Estado. Dessa forma, este trabalho versou sobre o governismo (LEAL, 1997; ABRUCIO, 2002) na política brasileira e verificou se na experiência recente do Estado do Rio de Janeiro o direcionamento de recursos aplicados pelo Executivo estadual nos municípios confirmam este comportamento.

Como se demonstrou, na discussão da literatura, a relação entre o Executivo estadual e o municipal é tratada como uma relação assimétrica onde o governo do Estado, com seus recursos financeiros, administrativos e políticos, beneficia aliados e pune seus adversários. Do clássico *Coronelismo Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal (1997) ao recente *Os Barões da Federação* de Fernando Luiz Abrucio (2002), a força dos governadores de estado é um elemento importante na análise das relações entre os entes federativos mesmo no pós-1988.

A condição de ente federativo, adquirida a partir da Constituição de 1988, deu aos municípios um papel importante para a compreensão do funcionamento da democracia brasileira, mas a sua baixa capacidade de arrecadação própria gera uma dependência de recursos oriundos de transferências governamentais que não necessariamente se traduzem em aumento de autonomia (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2005; BLUMM e SOUZA, 1999). O baixo poder de agenda dos governos municipais reforça a sua necessidade de investimentos do Estado e da União e, com isso, favorece a interpretação de que, ainda hoje, o principal fundamento do apoio dos prefeitos ao governo do Estado é a dependência de recursos.

Em Abrucio (1998, 2002), por meio do conceito de “ultrapresidencialismo estadual” encontramos o argumento de que, através da cooptação, o governismo atinge todas as forças políticas estaduais e os demais Poderes, chegando ao ponto de os governadores controlarem suas bancadas de deputados federais e utilizarem esta influência para contrapor-se ao governo federal. Também vimos no capítulo 2 que a força política dos governadores sobre as Assembleias Legislativas e os deputados federais é amplamente refutada (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, 2006; SANTOS, 2001; CHEIBUB FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; BARBOSA, 2008; REGIS, 2009), mas com relação ao governismo dos prefeitos, ficamos no axioma porque a literatura não se pronuncia.

No terceiro capítulo vimos que o Legislativo possui importante papel na definição do orçamento e mostramos a composição do orçamento estadual com base nos *grupos de natureza de despesa* (GND). Baseados nas diferenças em suas taxas de execução orçamentária dos grupos constatamos que o GND *Investimentos* é o que apresenta a menor taxa de execução. Em casos de insuficiência de arrecadação o impacto sobre a taxa de execução do grupo *Investimentos* é ainda maior, limitando a capacidade de investimento do governo do Estado. Infelizmente, precisamos destacar que não foi possível avançar na influência específica dos deputados estaduais no direcionamento dos investimentos aos municípios. Isto ocorreu porque não tivemos acesso às emendas individuais dos deputados e mesmo se tivéssemos, dado o elevado número médio de emendas (mais de oito mil por ano) não teria sido possível analisá-las com o prazo disponível. No entanto, tal empreitada se configura como um dos próximos desafios do pesquisador.

No último capítulo apresentamos os gastos do governo estadual com os programas do PPA a fim de verificarmos se os recursos aplicados nos municípios confirmam o governismo. Ao contrário dos teóricos do governismo (LEAL, 1997; ABRUCIO, 2002), não baseamos a nossa análise em depoimentos e suposições. Aqui a análise se concentrou em dados empíricos sobre a execução orçamentária dos programas do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro. A nossa análise excluiu apenas a capital do Estado e abarcou 91 dos 92 municípios fluminenses que foram classificados segundo o porte populacional e posição política do partido do prefeito eleito em 2004. Com base nessa classificação comparamos valores e médias dos gastos estaduais localizados nos municípios e constatamos o seguinte:

- a) Nos municípios de pequeno porte (Grupo I) as médias do valor aplicado nos municípios da coalizão do governo são mais do que o dobro das médias dos governados pela oposição nos dois anos estudados;
- b) Nos municípios de médio porte (Grupo II) as médias do valor aplicado nos municípios governados pela oposição são bem maiores do que as médias dos administrados pela coalizão do governo;
- c) Nos grandes municípios (Grupo III) há equilíbrio entre as médias de oposição e governo com vantagem para os municípios da coalizão do governo no ano de 2005 e larga vantagem para os da oposição em 2006;
- d) Nos 3 maiores municípios do Estado, aqueles com população de 500.001 a 1 milhão de habitantes (Grupo IV), há vantagem para o governo com elevada concentração de recursos no único município governista. No entanto, as médias dos 2 municípios da oposição foram superiores a 11 milhões de reais, valores

expressivos quando os comparamos com as médias por porte nos valores investidos nos pequenos e médios municípios.

Portanto, com base nas médias apontadas acima, o preterimento à oposição ocorreu nos pequenos municípios, o que não quer dizer que isto significou que estes foram abandonados pelo governo. Como vimos na conclusão do capítulo 4, ao todo, os dados mostram três situações distintas: a) Vantagem para os municípios da coalizão do governo; b) Vantagem para os municípios governados pela oposição e; c) Equilíbrio entre a coalizão do governo e a oposição.

Existem dados que as médias não mostram, mas constatamos que entre os que menos receberam recursos do Estado também existem municípios da coalizão do governo. A tese do governismo não explica as vantagens da oposição nos médios e grandes municípios. A posição política tem influência na definição do gasto por município, mas o porte municipal também é importante na definição destes gastos. Isto fica bastante claro quando observamos os dez maiores e os dez menores investimentos do PPA nos municípios durante o período estudado.

Nos dez maiores investimentos por município vemos que apenas um município era de médio porte, os demais eram de grande porte. Além disso, encontramos tanto municípios da oposição quanto da coalizão do governo entre os dez mais beneficiados pelo governo do Estado. Quando observamos os dez menores investimentos do Estado por município vemos que os governados por partidos da coalizão do governo também são preteridos. Infelizmente não foi possível verificar se houve migração partidária nos 91 municípios, mas verificamos que dentre os 10 com maiores investimentos apenas dois prefeitos da oposição mudaram de partido, sendo que em Japeri o PSDB foi trocado pelo governista PMDB e, em São Gonçalo o PFL foi trocado pelo também opositor PDT. Ou seja, dos 6 municípios da oposição que estão entre os 10 que mais receberam recursos apenas 1 foi para o governo. Já entre os dez menores investimentos por município, nenhum dos seis prefeitos da coalizão do governo mudou de partido e também nenhum dos quatro opositores. Estes dados, ainda que parciais, são significativos e mostram que a distribuição de recursos não influenciou a opção política da maioria dos prefeitos.

As médias dos valores investidos nos municípios por partido e posição política apontam vantagem para os partidos da oposição nos dois anos estudados. Com exceção do PTB, nenhum partido de oposição ficou abaixo da menor média por partido alcançada pela coalizão do governo. Já os dados sobre o investimento do PPA *per capita* apontam vantagem para os municípios da coalizão do governo. Ao mesmo tempo, vemos que nos dois anos

estudados a metade dos partidos de oposição teve investimentos do PPA *per capita* maiores do que alguns partidos da coalizão do governo. Aliás, em 2006 o PDT e o PSB superaram todos os partidos da coalizão do governo e o PSDB só ficou atrás do governista PMN.

Os dados referentes aos gastos do PPA não deixam dúvida de que visões acadêmicas baseadas no governismo são insuficientes para explicar como o Executivo estadual se comporta na definição dos seus gastos nos municípios. Pelo menos no Estado do Rio de Janeiro podemos afirmar que, no período estudado, a lógica do governismo não definiu o comportamento do Executivo estadual na execução dos investimentos do PPA. Ao mesmo tempo, constatamos que assim como alguns municípios são mais beneficiados sem fazer parte da coalizão do governo, outros são duramente preteridos mesmo fazendo parte do governo e nem por isso mudaram de posição política. Cabe ressaltar que a nossa análise não levou em conta a possível influência de lealdades e diferenças pessoais entre os governantes. Todas as nossas conclusões foram baseadas em dados empíricos.

Apesar dos limites de espaço e tempo, a nossa análise indica que devemos utilizar com prudência conceitos que resistem no tempo, mas que continuam sendo utilizados para definir de forma negativa o funcionamento do nosso sistema político. Pelo menos duas contribuições resultantes deste trabalho são inevitáveis. Primeiro que assim como a posição política, o porte do município é um elemento importante na definição das preferências de investimento do Executivo estadual. Segundo, que as diferenças entre a teoria e os dados aqui apresentados apontam para a necessidade de novos estudos sobre o funcionamento do nosso sistema político estadual.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. DADOS, vol. 31, n.º 1, pp. 5-33. 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. "O ultrapresidencialismo estadual". In: Andrade, Regis de Castro (org.). *Processo de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.
- _____. Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.
- _____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm & CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 2001.
- _____. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- _____; SAMUELS, David. "A nova política dos governadores". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n.º 40/41, pp. 137-166, 1997.
- AFONSO, José Roberto R. A Questão Tributária e o Funcionamento dos Diferentes Níveis de Governo. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- _____. The relations between different levels of government in Brazil. *Cepal Review* n.º 84. December, 2004.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy In Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001.
- ANASTÁSIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo. UNESP, 2007.
- ANDRADE, Luis Aureliano G. de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. São Paulo. UNESP, 2007.
- ANUÁRIO FINANÇAS DOS MUNÍCIPIOS FLUMINENSES. v. 1, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 69-85, jun. 2005.

CINTRA, Antônio Octávio. A Política Tradicional Brasileira: Uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: BALÁN, Jorge (org.). Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo, Difel, 1972.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Contribuintes e Cidadãos: Compreendendo o Orçamento Federal. Rio de Janeiro. FGV, 2002.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Federalismo e o Novo Desenho Institucional: A Federação no Pós-FHC. 6º Encontro da ABCP. 2008. Disponível na Internet: <<http://seminariopolitica.t5.com.br/Leon%20Victor%20-%20UFPE.doc>> Acesso em: 23 de dezembro de 2008.

BARRETO, Alessandra Siqueira. Notícias de uma guerra: estratégias, ameaças e orações. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 13, n.º 27, Junho de 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832007000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Fev. 2009.

BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: Política, Favor e Dependência Pessoal. Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal. 1988.

BREMAEKER, François E. J. de. A construção de um pacto federativo que interesse a todos os Municípios. Rio de Janeiro. IBAM / ENSUR / CEIF / IBAMCO, 2007.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia Política Local: Uma revisão da literatura. *BIB*. Rio de Janeiro, n.º 48, 2º semestre de 1999, pp. 51-67.

CARVALHO, José Murilo. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual”. In: Revista Dados, Rio de Janeiro, v.40, n.02, 1997.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina and LIMONGI, Fernando. The politics of federalism: The role of governor in the Brazilian National Congress. Paper prepared for presentation in the workshop State politics and institutions in comparative perspective: Lessons from Brazil". Centre for Brazilian Studies, University of Oxford. 2006.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução. São Paulo. UNESP, 2007.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e União. In: HOFMEISTER, Wilhelm & CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 2001.

DILLINGER, William. Decentralization: Politics and Public Services. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995

ELAZAR, Daniel Judah. (org.) The Federal Policy. New Jersey. Transaction Books, 1974.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Government Coalitions in Brazilian Democracy". In: *Brazilian Political Science Review* 1(2): 182-216. 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

_____; _____. O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos. Publicações do Instituto Futuro Brasil, São Paulo. 2006. Disponível em www.ifb.com.br. acesso em 10/07/2009.

_____; _____. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo, Editora Atlas, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Alerj, 1989.

_____. Relatório das Contas Consolidadas 2004. Auditoria Geral do Estado. Secretaria de Estado de Finanças, 2005.

_____. Relatório das Contas Consolidadas 2005. Auditoria Geral do Estado. Secretaria de Estado de Finanças, 2006.

_____. Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2005. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2006.

_____. Relatório das Contas Consolidadas 2006. Auditoria Geral do Estado. Secretaria de Estado de Fazenda, 2007.

_____. Relatório dos Produtos das Ações Realizadas 2006. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2007.

_____. Relatório das Contas Consolidadas 2007. Auditoria Geral do Estado. Secretaria de Estado de Fazenda, 2008.

JANOTTI, Maria de Lourdes M. O coronelismo: uma política de compromissos. São Paulo. Brasiliense, 1981.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm & CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 2001.

LAPA, Priscila. Ação Legislativa no Processo Orçamentário: O debate entre distributivistas e partidários na Ciência Política brasileira. Fórum IUPERJ/DCP-UFMG/UFPE. Belo Horizonte, Nov. 2007. Disponível na Internet: <http://www.ufmg.br/cel-dcp/images/lapa_%20priscila.pdf> Acesso em: 26 de fevereiro de 2009.

LAVER, M; SCHOFIELD, N. Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1998

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1997 [1975].

_____. “O Coronelismo e o coronelismo de cada um”. *DADOS*. Vol. 23, n. 1, 11-14, Rio de Janeiro, 1980.

LEITE, Breno Rodrigo de Messias; CORRÊA, Roberto Ribeiro. *A Formação de Gabinetes no Contexto do Ultrapresidencialismo Estadual: Amazonas e Pará em uma Perspectiva Comparada*. In: 33º Encontro Anual da ANPOCS, GT 21 – Estudos Legislativos, Caxambu, 2009.

LIMA Jr. Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro. Zahar, 1997.

MAINWARING, Scott P. “Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination”. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n.º 2, pp. 198-228. 1993.

_____. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

MARAFON, Gláucio José. *et al.* *Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro: Uma contribuição geográfica*. Rio de Janeiro. Gramma Editora, 2005.

NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro. Zahar, 2002.

NUNES, Felipe. [Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005](#). *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, Editora da ALEMGO, 2008.

_____. *Governos de Coalizão e Resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PASSOS, Manoel Caetano de Araújo. *Governos de Coalizão em unidades sub-nacionais: os casos do Paraná e Rio Grande do Sul – Uma discussão preliminar, 1990- 2002*. III Seminário Internacional Organizações e Sociedade: inovações e Transformações Contemporâneas. PUCRS, Porto Alegre, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *DADOS*, vol. 45, n.º 2, pp. 265-301. 2002.

_____; _____. “Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil”. *DADOS*, vol. 46, n.º 4, pp. 735-771. 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. “O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *DADOS*, vol. 44, n.º 2, pp. 664-683. 2001.

- PINTO, Alexandre Alves. Política orçamentária e governismo: os prefeitos e o governo do Estado do RJ (2005-2006). I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte, ABCP/UFMG, out. 2009.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo. Alfa - Omega, 1976.
- REGIS, André. O Novo Federalismo Brasileiro. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2009.
- RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e Interesses Regionais. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (Orgs). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- SANTOS, Fabiano. (Org.). O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, FGV. 2001.
- _____. Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte, Editora UFMG. 2003.
- SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a democracia no Brasil. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 87-103, jun. 2005.
- SERRA, José; AFFONSO, José R. Roberto. El Federalismo Fiscal en Brasil: una visión panorámica. Revista de La Cepal n.º 91. Abril de 2007.
- SILVA, Ari de Abreu. Coordenação, Racionalidade e Política Pública: Uma Análise do Processo Decisório, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979, (dissertação de mestrado) mimeo.
- _____. “Mecanismos Predatórios de Renda Pública Municipal: Agentes e Formatos Institucionais”, In: Administração & Sociedade, V.1, n.1, pp.15-34. jan./jun. 1999.
- SOUZA, Celina. “Democratización, Federalismo y Gasto Social en el Brasil”, in V. Palermo (comp.), Política Brasileña Contemporánea – De Collor a Lula en Años de Transformación. Buenos Aires, Instituto Di Tella/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, pp. 155-194. 2004.
- _____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.
- _____. (Org.). Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro, Editora Revan. 2006.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, Alfred (Org.). Democratizando o Brasil. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1985.
- STEPAN, Alfred. “Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism”. In: E. L. Gibson (ed.), Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 29-84. 2004.