

DA MEDIAÇÃO BUROCRÁTICA À MEDIAÇÃO PARTIDÁRIA: ASPECTOS POLÍTICOS DAS RELAÇÕES CENTRO-PERIFERIA NO BRASIL*

ANTÔNIO CARLOS DE MEDEIROS**

1. *Introdução*; 2. *Processo decisório e mediação burocrática*; 3. *Processo eleitoral, política partidária e comportamento do regime militar*; 4. *Notas finais*.

1. *Introdução*

Adaptado para fins de publicação como artigo, o presente trabalho faz parte de uma pesquisa de maior fôlego com o objetivo de investigar a natureza das relações centro-periferia no Brasil pós-1964, entendidas predominantemente pelo prisma do funcionamento do poder político.

A tese de doutoramento que consolidou os resultados desta investigação enfoca uma área da política brasileira que tem sido negligenciada pela literatura nos últimos anos: os conjuntos de interações financeiras, institucionais e políticas entre os poderes local, regional e nacional, ou seja, ela trata da distribuição do poder político no Brasil, assim como das formas de manutenção do sistema autoritário de 1964.

Encaminhando a análise de tais conjuntos de interações, a tese desenvolve o argumento central segundo o qual tem havido uma tensão recorrente entre um Estado tecnocrático, centralizador e *modernizante*, por um lado, e a busca de legitimidade parcial pelo regime militar, com o recurso da patronagem política eleitoreira nos níveis regional e local, por outro lado.

Na busca pela *modernização* e no apoio ao processo de crescimento econômico, os governos subnacionais foram levados a assumir o que a tese nomina como um papel de sustentação às condições de produtividade econômica, isto é, foram levados a prover o país das condições gerais de produção (com investimentos maciços em transportes, por exemplo) e, dessa forma, tiveram um papel decisivo no processo de produção, reprodução e homogeneização da acumulação de capital numa escala nacional.

Ao mesmo tempo, na medida em que tem havido uma busca incessante por níveis, mesmo que parciais, de legitimidade, a periferia foi *integrada* a um

* Este artigo é uma versão abreviada e modificada do capítulo 2 da tese de doutoramento do autor, *Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982*. The London School of Economics and Political Science, University of London, Oct. 1984.

** Professor na Universidade Federal do Espírito Santo. Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, e Ph.D. em ciência política por The London School of Economics and Political Science, Universidade de Londres, Inglaterra. (Endereço do autor: Rua Henrique Novais, 88 — Conj. 801 — Centro — 29.000 — Vitória, ES.)

contexto de cooptação política que levou à exacerbação da patronagem política, porque sempre foi necessário assegurar vitórias eleitorais controladas a fim de buscar aliados para o regime — já que o poder político tem-se assentado mais numa *acomodação* no interior das elites do que na aceitação voluntária dos dominados.

Assim, o estudo argumenta que o pólo periférico do sistema político tem assumido, do ponto de vista econômico, um papel de fornecedor das condições de produtividade e modernização e, do ponto de vista político, um papel de conduto da patronagem política. Os processos modernizantes, entretanto, têm tendido a enfraquecer os suportes políticos do regime, seja através de um processo de politização, seja por meio de modificações efetuadas na constelação do poder político. Os suportes políticos conseguidos através da patronagem têm tendido, por outro lado, a *atrapalhar* as medidas, práticas e processos modernizantes — principalmente devido a uma crescente *repolitização* na alocação de recursos do Estado.

Essa tensão e contradição recorrente entre modernização e patronagem, que permeia o regime, é adicionada a outra tensão que o autoritarismo de 1964 carrega desde o nascedouro: sua natureza intrinsecamente ilegítima.

No interior dessa contradição, o pólo central do sistema político tem sido levado a tentativas de ampliação das suas bases sociais e territoriais. Portanto, aparecem, a partir daí, tendências no sentido da barganha e da negociação da dinâmica das relações intergovernamentais, *reforçadas principalmente pelo conjunto de interações políticas entre o centro e a periferia*. Como conseqüência, as forças sociais predominantes iniciam todo um processo de encaminhamento das suas demandas e pressões não mais apenas através do centro do sistema, mas também através da sua periferia. Utilizando-se da tendência ao fortalecimento do federalismo e, portanto, das instâncias regionais e locais do poder, tais interesses *circundam* tanto o centro *quanto* a periferia, a fim de influenciar as arenas estratégicas do processo decisório. A implicação é que os governos subnacionais deixam de ser meros instrumentos de controle central e passam a atuar como obstáculos a tal controle.

Para chegar a tal argumentação central, a pesquisa caminhou pelo exame e escrutínio da evolução das contradições do regime autoritário — enquanto marco de referência — assim como pela análise das interações financeiras, institucionais e políticas entre centro e periferia — enquanto base empírica — reforçada pelo estudo dos casos dos estados de São Paulo e Espírito Santo.

Vem daí a contribuição do capítulo específico que deu origem a este artigo. Ele enfoca o conjunto de interações políticas entre centro e periferia sob a perspectiva de que tais interações devem ser vistas de forma mais abrangente do que a que leva em conta apenas a política partidária. a fim de incluir também a mediação da burocracia estadual e a influência da opinião pública. Um argumento crucial do trabalho — e daí a contribuição do presente artigo para o debate na área — é o de que as interações políticas têm determinado e permeado as outras interações, levando ao processo acima indicado, de barganha e negociação, e restringindo a capacidade do Estado nacional tanto de penetrar em todos os aspectos da *vida-do-dia-a-dia*, quanto de controlar os poderes territoriais e as forças sociais.

Com efeito, ao contrário do que até recentemente tornou-se quase que *sabedoria popular* no Brasil, o pólo central do sistema político tem-se visto diante de crescentes contrapoderes, o que mostra que o regime autoritário é menos consistente e forte do que possa parecer a princípio.

Juntando-se àqueles trabalhos — como os de Fernando Henrique Cardoso — que recentemente desviaram a ênfase da análise política dos aspectos puramente coercitivos para os aspectos consensuais do regime, o presente artigo tenta, dessa forma, contribuir para alterar os *nortes* da análise política brasileira, inserindo também, em tal análise, o escrutínio das interações entre os poderes local, regional e nacional, ou, em outras palavras, realçando outra vez a necessidade de *recuperar o estudo não-normativo do federalismo*.

2. *Processo decisório e mediação burocrática*

A arena estratégica do *policy-making process* no aparato do Estado brasileiro é composta pelo subsistema de planejamento e pelo subsistema de segurança e informações, os quais convergem para alguns poucos anéis burocráticos onde são encaminhados os conflitos e formuladas as políticas públicas relevantes. No que diz respeito ao processo de relações intergovernamentais, o subsistema de planejamento tem mais influência direta do que o subsistema de informações.

Nos últimos anos, os locais centrais do processo decisório no interior dos anéis burocráticos têm-se modificado. Enfatizar tais modificações é fundamental para entender as tendências no processo de relações intergovernamentais. Com efeito, vale registrar que:

- à medida que a intensidade da busca pela legitimidade modifica-se, também se modificam os locais centrais do processo decisório;
- à medida que aumentam as pressões sociais e territoriais e, em termos gerais, as pressões da opinião pública, as arenas centrais do processo decisório tendem a entrar em processo de negociações com o pólo periférico do sistema político.

Esses dois fenômenos assumem importância fundamental porque mostram que o processo recente de redefinição dos termos da antinomia Estado-sociedade — ou, dito de outra forma, o processo de mudança no eixo de clivagens Estado-sociedade — produz e permeia modificações no processo de relações intergovernamentais. Tais modificações emergem, dessa forma, preponderantemente como resultantes do conjunto de interações *políticas* entre centro e periferia.

2.1 A legitimidade pela eficácia

Tendo iniciado a gestão Médici com a oposição mais ferrenha ao regime finalmente desmantelada, os detentores do poder passaram a buscar legitimidade não no interior da arena política, mas no interior da arena econômica. Dessa maneira, a tecnocracia civil no comando da política econômica, liderada pelo Ministro Delfim Netto, assumiu um alto grau de autonomia. Conforme já indicaram, por exemplo, Cardoso e Martins,¹ o presidente da República assumiu

¹ Ver Cardoso, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 196-221; e Martins, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977. É desnecessário dizer que os militares sempre tiveram poder de veto em torno das grandes decisões. Um excelente trabalho sobre a participação dos militares no poder é o de Faucher, Philippe. *Le Brésil des militaires*. Canadá, Les Presses de L'Université de Montréal, 1981.

uma espécie de papel moderador, acima dos dois principais vértices do processo decisório, isto é, os subsistemas de planejamento e de informações.

Tal arranjo de poder levou para a arena econômica o processo de encaminhar e resolver conflitos entre as elites e no interior da burocracia. Poucos anéis burocráticos passaram a assumir o encaminhamento de tais conflitos, *cooptando* novos *aliados* do regime e dando fluidez aos interesses privados.

O Conselho Monetário Nacional (CMN), em particular, tornou-se então o principal *locus* do processo decisório, como bem indicou Lafer.² Chefiado pelo Ministro Delfim Netto e incluindo representantes da burocracia econômica e da comunidade empresarial, o CMN virou *forum* para discussão e decisão dos principais problemas econômicos.

Essa foi a época em que a concentração do poder assumiu os seus níveis mais altos. Investigação recente de McDonough em torno das ramificações da estrutura de poder no Brasil nos anos Médici mostra como o presidente da República e o ministro da Fazenda detinham influência superior em assuntos cruciais e como, depois, deles, os órgãos da própria Presidência da República (Casa Militar, Casa Civil, SNI etc.) e da burocracia econômica enfeixavam as iniciativas sobre as grandes decisões.³

Qual teria sido o *rebate territorial* dessa concentração de poderes e exacerbação da mediação burocrática? Na medida em que os governadores e os prefeitos dos municípios mais importantes eram indicados e que as associações políticas tinham seu campo para organização e ação restrito pela simples existência de alta dose de coerção, os poderes territoriais não eram muito importantes do ponto de vista da influência tanto sobre o comportamento político do regime, quanto sobre a formulação das políticas públicas relevantes.

Não obstante, a estrutura (ou forma) federativa do Estado forneceu, por si própria, uma teia concreta de cooptação. Através dessa teia o aparato de Estado foi *ajustado* ao pacto de dominação. Tornou-se possível a busca tanto da modernização, por meio da expansão (inclusive territorial) da matriz estatal, quanto da legitimidade parcial, por meio de eleições controladas e permeadas por patronagem política ao nível local. Dentro de tais limites, o pólo periférico do sistema político assumiu um papel funcional em relação à preservação do regime, já que abriu espaço para acomodações no interior das elites. Em particular, e devido ao fato de que o expansionismo e o *muddling through*⁴ são irmãos gêmeos do poder tecnocrático, a estrutura federal abriu espaços para processos exacerbados de burocratização do aparato de Estado em toda a extensão territorial: os tentáculos regionais e locais da matriz organizacional do Estado (DERs, Ematers etc.).

Mesmo assim, a tônica do período Médici foi a da mediação burocrática combinada com o alto grau de importância dos fatos econômicos enquanto condutos de *modernização* e enquanto criadores da ilusão do *Brasil grande* como fonte de legitimidade parcial.

Nas relações centro-periferia havia, relativamente, maior dose de controle central do que de negociação.

² Ver Lafer, Celso. *O sistema político brasileiro*. 2. ed. São Paulo, Perspectiva, 1978.

³ Ver McDonough, Peter. *Power and ideology in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1981.

⁴ *Muddling through*: alcançar o final de uma empreitada/tarefa, a despeito da ineficiência; ou obstáculos criados pela própria ação ineficiente (da tecnocracia, no caso).

2.2 Legitimidade pela política?

Deliberada ou não deliberadamente, a busca da legitimidade nos anos Geisel desviou-se gradativamente da economia para a política.

Em termos da mediação burocrática e dos correspondentes rearranjos institucionais, isso significou que o processo decisório deu a mesma ordem de importância tanto aos *problemas de segurança* e às acomodações com os oficiais superiores das Forças Armadas — com o intuito de restringir a margem de manobra da linha-dura — quanto aos *problemas de desenvolvimento* e às relações com a comunidade empresarial — com o intuito de dar vazão à oposição burguesa emergente. Ainda, e do ponto de vista territorial, isso significava que o governo militar não deveria persistir no erro de indicar tecnocratas para as governadorias e prefeituras, já que o *fazer política* começava outra vez a entrar na agenda.

Como é do conhecimento de todos, o presidente assumiu, ele mesmo, o principal papel na dinâmica do processo decisório, restringindo qualquer tentativa de emergência de um superministro, como anteriormente. Assim, sob a supervisão autocrática de Geisel, os dois vértices principais do sistema de decisões, o de planejamento e o de informações, passaram a ter pesos semelhantes, como estruturas de assessoria do presidente. Nesse processo, o Ministério do Planejamento tornou-se órgão de *staff* e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), presidido pelo próprio presidente, passou a ter voz marcante na formulação de relevantes políticas públicas.

Isso significou, pelo menos, que, dentro dos anéis burocráticos, tornou-se um pouco difícil enxertar influências privadas sobre a elite governamental, já que não havia mais um superministro diretamente ligado à comunidade empresarial. De fato, à medida que o CDE — composto pelos órgãos relevantes da burocracia econômica, liderados pela Seplan — e o Conselho de Segurança Nacional — controlado pelos generais — passaram a assumir papel de ponta no processo decisório, esse tornou-se mais impermeável e, por consequência, mais restrito ainda aos circuitos burocráticos:⁵ *depois de 1974, a burguesia industrial perdeu o seu fácil acesso ao executivo.*⁶

O corolário natural desses rearranjos institucionais foi, então, o fortalecimento do papel da Presidência e da elite governamental, que passou a reter um maior grau de relativa autonomia instrumental em relação a interesses privados. Na esteira desse fenômeno, foram também criadas condições para diminuir o *poder-de-fogo* do aparato de repressão.⁷

Tendo levado a uma nova forma de concentração de poder, os arranjos institucionais não apenas tornaram um pouco difíceis as *comunicações* entre empresários e poder; mais do que isso, eles levaram a uma maior centralização e burocratização e, o que é muito importante, à exacerbação da síndrome do controle-autonomia-controle. O resultado foi que *o poder tornou-se, ao mesmo tempo,*

⁵ Ver Góes, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.

⁶ Conforme Faucher, Philippe. *op. cit.* p. 228. Isso não significa que as influências privadas, em particular as influências dessa fração burguesa, tenham deixado de existir e ser efetivamente exercidas. O que se deseja ressaltar é a ampliação da *margem de manobra* da burocracia em relação a tais interesses.

⁷ “De maneira efetiva ou não, o fato é que Geisel restringiu a aliança surda entre a burocracia e o aparato de repressão.” Conforme Cardoso, F. H. *Os anos Figueiredo. Novos Estudos Cebrap*, 1:5, dez. 1981.

*totalmente concentrado e totalmente disperso.*⁸ Dessa forma, a articulação de interesses privados na máquina estatal tornou-se mais problemática; a margem de implementação de medidas e de preservação da responsabilidade pública dos governantes tornou-se mais exígua;⁹ e a tecnocracia levou ao extremo o processo do *muddling through*, causando, assim, maior intensidade na competição interburocrática e maior incidência de paralelismo administrativo.

Tais fenômenos tornaram-se decisivos para o processo de relações intergovernamentais, no sentido de que influenciaram a emergência de dois resultados: a campanha contra a estatização e a consolidação informal de uma espécie de *lobby intergovernamental* — o qual foi fortalecido depois das eleições de 1974 pelo crescimento do fenômeno da barganha-atravs-da-patronagem.¹⁰

2.3 A campanha da estatização e a opinião pública

Lançada já em 1974 pelo Prof. Eugênio Gudim, a campanha contra a estatização — cujos maiores baluartes foram *Visão*, *O Estado de São Paulo* e *O Jornal do Brasil* — representou, sem sombra de dúvidas, um fato político da maior importância.

Quando, no início de 1975, a censura à imprensa tornou-se menos sisuda, a maior liberdade de opinião que se seguiu encorajou a emergência de um descontentamento que estava latente no âmbito das elites econômicas no que diz respeito ao crescimento do aparato empresarial do Estado. Isso estimulou um debate que mobilizou empresários, jornalistas e segmentos importantes da sociedade civil. Nesse sentido, sua influência na ampliação dos limites restritos da distensão e na mobilização da opinião pública contra o *Leviatã* brasileiro marcou um protesto que, no fim, não poderia deixar de atingir o regime.

Parece não haver dúvidas de que essa campanha foi imediatamente circunscrita pelo fato de que algumas frações liberal-conservadoras e liberal-democráticas da burguesia passaram a opor-se ao regime porque: 1) perderam algumas de suas conexões formais e informais com o *policy-making* econômico; 2) sentiram que o crescimento vertiginoso do aparato empresarial do Estado, a des-

⁸ Conforme Faucher, P. op. cit. p. 227.

⁹ Compare com Góes, Walder de. op. cit. p. 127-56.

¹⁰ Semelhante ao padrão clássico de relações patrão-clientes, o fenômeno da barganha-atravs-da-patronagem consiste, *grosso modo*, na troca da *lealdade* político-eleitoreira pela alocação de recursos do Estado e/ou a alocação de emprego(s) na máquina estatal, com a sutil diferença de que aqui os *clientes* tendem a desfrutar de melhores condições de barganha, pela própria necessidade *crescente* do regime de buscar legitimidade parcial pela via da cooptação e das vitórias eleitorais controladas.

A expressão *lobby intergovernamental* foi originalmente cunhada por Samuel Beer para referir-se ao processo de organização e *especialização espacial/territorial* do Estado, que leva a um fenômeno por ele denominado de *novo regionalismo/localismo*. Visto em conjunto com outro processo que se dá no âmbito do Estado moderno e que leva a um *novo centralismo* — o processo de *especialização funcional*, chamado por ele de *complexo profissional-burocrático* — o *lobby intergovernamental* (prefeitos, governadores etc.) assume as características de contrapoder. Segundo Beer, tende-se à interdependência entre o *lobby intergovernamental* e o *complexo profissional-burocrático*, já que o segundo precisa do primeiro tanto do ponto de vista administrativo (execução de projetos), quanto do ponto de vista político (legitimidade). Ver Beer, Samuel H. *Political overload & federalism*. *Polity*. Northeastern Political Science Association, Thompson Hall, Univ. of Massachusetts, Amherst, MA 01002, Fall, 1977.

peito do discurso privatizante do Ministro Velloso, levava o setor público a *concorrer* com o setor privado.

Entretanto, apesar dessas causas mais imediatas e aparentes, a influência do debate sobre a estatização extrapolou tais limites. Na verdade, ele apontou para a existência de um crescente descontentamento no interior da burguesia, e mais ainda, para o aparecimento de conflitos entre as diversas frações dessa burguesia. Isso foi suficiente para dar início à geração de fissuras no seio da coalizão politicamente dominante e, o que é muito importante, para *criar um momento próprio dentro do qual a crítica organizada contra o regime veio à tona*.

Assim, enquanto a campanha crescia, levava gradualmente a imprensa a estampar discussões sobre *outras questões*, tais como o modelo econômico, a participação da sociedade civil no processo decisório e o processo de *redemocratização*, em última instância. Na medida, então, que os refletores passaram a focalizar o próprio regime, aumentaram as *demandas políticas* no sentido do afrouxamento da dominação autoritária. O impacto desse fenômeno na *formação da opinião pública e no processo de politização* que se seguiu não precisa ser enfatizado.

2.4 O lobby intergovernamental

Pelo menos desde 1974 a consolidação informal do *lobby intergovernamental* foi ajudada pela maior liberdade de expressão que se seguiu ao relaxamento da censura à imprensa. Tal *lobby* resultou ainda da competição interburocrática, da *repolitização* na alocação de gastos públicos e da necessidade crescente de aumentar o nível de patronagem política para ganhar eleições e garantir a maioria no Congresso.

Em primeiro lugar, um ambiente permeado por crescentes debates em torno de questões como a da concentração de recursos financeiros no centro do sistema político levou tanto os jornais diários quanto algumas revistas especializadas a estamparem críticas veementes de acadêmicos, de autoridades locais e estaduais e de políticos como Franco Montoro e Teotônio Vilela contra o empobrecimento dos governos estaduais e locais. Isso influenciou a formação de crescentes pressões das autoridades estaduais e locais, seja através do Congresso, seja através de organismos como a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem) e o Conselho de Política Fazendária (Confaz), no sentido de provocar mudanças no sistema tributário — o que efetivamente acabou ocorrendo de forma gradual, embora não nas dimensões reivindicadas. A despeito do fato de que alguns tecnocratas brasilienses costumam situar essas pequenas modificações no sistema tributário como resultantes apenas da iniciativa do centro, não há dúvida de que elas também podem ser vistas como *concessões* de Brasília em face de crescentes pressões da periferia. Assim, houve uma conquista no âmbito da arena política e na esteira de um *lobby intergovernamental* envolvendo também o Congresso e a classe política.

Em segundo lugar, tanto a exacerbação da síndrome do controle-autonomia-controle, quanto o crescimento da competição interburocrática influenciaram o fenômeno descrito de concentração combinada com difusão de poder. Dessa forma, isso também contribuiu para a consolidação do *lobby intergovernamental*, manifestado, nesse caso, pelo impressionante *tour de force* desenvolvido por governadores, prefeitos e técnicos da periferia para captar recursos em Brasília. É particularmente notório o fato de que o processo de centralização levou a

periferia a tornar-se quase que apenas um conjunto de agências descentralizadas do centro, sem poder próprio, o que esvaziou a efetividade potencial dos sistemas estaduais de planejamento e os levou a tornar-se meros produtores de projetos, para buscar fundos em Brasília. Em outras palavras, levou os estados a adotar o chamado *planejamento-para-negociação* e, assim, a tentar barganhar-atravs-da-patronagem e tirar vantagens em termos de recursos do próprio processo de competição interburocrática e de proliferação de fundos especiais.

Tanto a campanha da estatização quanto o *lobby intergovernamental* contribuíram de forma decisiva para o início de um processo de negociações na dinâmica das relações intergovernamentais. O próprio fato de que a carência de legitimidade do regime demandou algum tipo de *redemocratização* influenciou a distensão geiseliana e a reemergência da sociedade civil. Ao lado disso, e a despeito de serem indicados, muitos governadores e prefeitos eram políticos experimentados que sabiam que o *fazer política* estava outra vez na agenda. Tal fato levou à reemergência das clivagens territoriais enquanto componentes vivas da transformação do sistema político.

Não há dúvida de que a cooptação e a patronagem corriam soltas. Afinal, era preciso ganhar eleições e salvar a pele do regime. A despeito disso — ou melhor, devido a isso — a palavra *negociação* começou outra vez a ser pronunciada.

2.5 A mediação partidária

Os arranjos institucionais de poder do Governo Figueiredo — permeados pelas marchas e contramarchas do processo de abertura — indicaram, pelo menos até os últimos meses de 1984, que a legitimidade ainda estava por ser conquistada no âmbito da arena política; que a própria abertura havia adquirido um momento próprio e que, em última análise, importantes fatos políticos serviriam gradativamente para ampliar as possibilidades de acomodação no âmbito das elites (portanto, *interelites*) e no âmbito das forças sociais (portanto, *interforças*).

Primeiro, e dando continuidade à tendência inaugurada no Governo Geisel, o processo decisório não foi preenchido preponderantemente por assuntos econômicos, como no período Médici. Apesar da gravidade da crise que acabou levando o Brasil ao FMI, a pauta de prioridades não se esgotava com os temas econômicos. Entre outras coisas, isso significava que o subsistema de planejamento não chegou a reassumir o alto grau de autonomia decisória que desfrutara nos tempos do *milagre*.

Não obstante, Delfim Netto retornou aos corredores do poder com a habilidade de ocupar espaços, que lhe é peculiar, e acabou representando uma tentativa do regime de ganhar de volta os apoios da burguesia financeira internacionalizada e de alguns setores da burguesia industrial. Portanto, algumas conexões com a comunidade empresarial, enfraquecidas por Geisel, foram reabertas com o claro intuito de amortecer um pouco o descontentamento das elites econômicas. Mas, à medida que o FMI foi tomando conta da política econômica, mesmo tais conexões tênues tenderam a esvair-se com o apagar das luzes da gestão Figueiredo: a contrapartida óbvia da influência do FMI era a diminuição da margem relativa de manobras do Ministro Delfim, tanto que, no final, restou a tais alas da burguesia, mais atreladas ao governo, apenas a esperança da continuidade com Maluf.

Segundo, embora a influência das Forças Armadas como um todo tenha permanecido restrita, como no final do período Geisel (o que foi bastante auxiliado pelo fato de que Figueiredo pôde fazer relevantes promoções), as camadas superiores do subsistema de segurança e informações tornaram-se mais presentes e influentes no processo decisório. Com efeito, tanto o SNI — dirigido por representantes da linha-dura — quanto a Secretaria do Conselho de Segurança Nacional e a Casa Militar — ambos dirigidos por oficiais mais próximos do Grupo da Sorbonne¹¹ — participaram ativamente das decisões estratégicas do governo Figueiredo.¹²

Em terceiro lugar, o Congresso e, em consequência, os políticos profissionais readquiriram certa influência no processo de formulação de políticas, possibilitando a ampliação das arenas de encaminhamento de conflitos e de ressonância das demandas e pressões crescentes das massas e da sociedade civil.

Depois, as eleições de 1982, das quais nos ocuparemos em mais detalhes na próxima seção, possibilitaram que as governadorias recobrassem o seu tradicional papel importante no interior do sistema político, abrindo caminho para a periferia assumir a mediação de relações sociais — ou, dito de outra forma, a mediação entre a aliança básica do poder, por um lado, e um processo de transformações nas relações sociais, por outro lado. Para ficar com um único exemplo, basta ver o papel importante que os governadores assumiram no encaminhamento do processo sucessório.

As implicações desses arranjos de poder que o processo político recente trouxe à tona são abrangentes tanto no sentido da transformação do regime, quanto nas suas influências sobre a dinâmica das relações intergovernamentais.

Na medida em que o processo decisório na gestão Figueiredo nem se apoiou apenas na burocracia econômica nem somente no aparato de repressão, tornou-se possível a ampliação de espaços para encaminhamento de conflitos e agregação de interesses. Vale ressaltar, sobretudo, que: 1) diminuiu, em termos relativos, a margem de manobra da tecnocracia, na medida em que o processo decisório tornou-se um pouco menos impermeável às demandas da opinião pública e à influência dos políticos profissionais, passando a dar às decisões um caráter mais político e menos (pretensamente) *técnico*; 2) a participação dos militares no processo decisório — e, por conseguinte, na gestão do Estado — assumiu um certo grau de institucionalização formal e informal,¹³ tornando factível o estabelecimento de *compromissos em torno de políticas públicas concretas* entre os oficiais da linha-dura e os oficiais conservadores.¹⁴

¹¹ Grupo de oficiais, do exército, com formação de *origem* francesa. Ex.: Geisel.

¹² Outra vez, é Walder de Góes quem investiga tais fenômenos. Ver alguns excertos do seu livro, publicados em *Senhor*, 3 out. 1984.

¹³ Esse grau de institucionalização formal e informal ocorreu nos seguintes sentidos: a) o espaço ocupado pelo CSN e por sua secretaria-geral na formulação de decisões estratégicas permite, aos militares, o exercício não-casuístico do poder enquanto integrantes tanto do pacto de dominação quanto das arenas estratégicas do aparato de Estado; b) a discussão aberta sobre o papel do SNI permite uma redefinição do seu raio de ação, possivelmente no sentido de colocá-lo sob chefia civil e submetê-lo à supervisão de uma comissão permanente do Congresso; c) a penetração de oficiais das Forças Armadas nos segundo e terceiro escalões da administração federal, já consolidada, abre possibilidades para o compartilhamento do poder, no interior da burocracia de Estado, entre a tecnocracia civil e militar. Ver, a respeito, Góes, Walder de. op. cit.

¹⁴ Isso cria a possibilidade de diminuição das margens tradicionais de clivagens no interior das Forças Armadas, na medida em que pode *desideologizar* o conflito por trazer o embate do plano estritamente ideológico-doutrinário para o plano das ênfases e das prioridades em termos de políticas públicas concretas.

A combinação desses fatos políticos com o aumento da influência dos parlamentares, dos políticos e das autoridades estaduais e municipais sobre o comportamento do regime é muito significativa: demonstra que *a mediação burocrática foi minimizada pela ascendência gradual da mediação do Congresso e dos partidos políticos*. Quer dizer, a política burocrática abriu espaços para a política partidária em termos de encaminhamento de conflitos e de articulação e agregação de interesses.

Tais fenômenos não apenas indicam que a natureza autoritária do regime foi diminuída; eles também apontam para o aparecimento de mais *plasticidade* no interior do sistema político. Conseqüentemente, as relações intergovernamentais ganharam ainda mais influência dos processos políticos de barganha e de negociação.

2.6 Planejamento e política

A análise mostra nesta seção, que as relações e articulações entre os três níveis de governo no Brasil foram processadas predominantemente através de canais administrativos, mais do que através de canais políticos, pelo menos nos 10 primeiros anos do regime de 1964.

Assim, os tradicionais canais políticos comumente utilizados para encaminhar pressões e demandas da periferia para o centro do sistema político foram enfraquecidos e substituídos por caminhos mais administrativos e burocráticos. Nesse sentido, a política partidária perdeu espaço para a política burocrática, enquanto que o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais perderam espaço para os anéis burocráticos.

Isso levou à ocorrência de um fenômeno significativo: a *lógica da base* foi substituída pela *lógica da cúpula*, isto é, os principais critérios norteadores das relações centro-periferia perderam a roupagem intrinsecamente política para assumir um conteúdo gerencialista, onde a eficiência econômica, o *ethos* modernizante e a panacéia racionalista predominavam. Como corolário, o Sistema Nacional de Planejamento assumiu as rédeas da dinâmica das relações intergovernamentais.

Na esteira desse processo a articulação intergovernamental assumia um caráter administrativo para buscar objetivos que nunca deixaram de ser políticos, embora revestidos pela cortina de fumaça da *neutralidade* da técnica.

Ironicamente, entretanto, a partir da distensão, da diminuição da censura, do aumento das clivagens funcionais e do *muddling through* da tecnocracia, todas aquelas preocupações excessivas com o planejamento como panacéia acabaram levando a periferia a *especializar-se* na produção de projetos com o intuito de negociar com Brasília. À medida que a síndrome do controle-autonomia-controle aumentou, o chamado planejamento para negociações começou a fazer parte do *lobby intergovernamental*, que acabou por contrabalançar as tentativas do centro no sentido de controlar todas as iniciativas da periferia. Ao lado disso, e depois das eleições de 1974, a barganha-atraves-da-patronagem também levou ao fortalecimento do *lobby intergovernamental* e da capacidade de barganha das autoridades estaduais e locais.

Em outras palavras, a tentativa de tornar as relações intergovernamentais um fenômeno pretensamente administrativo acabou por esbarrar na própria dinâmica do processo político, levando a periferia a reter alguma dose de poder. Tendo em vista que depois de 1974 os partidos e as eleições passaram a ter uma

influência cada vez mais crucial no próprio comportamento estratégico do regime, as articulações entre os três níveis de governo foram aos poucos despidose de sua capa *administrativa* e deixaram de confinar-se aos canais burocráticos. Já um pouco no Governo Geisel, mas principalmente depois da posse de Figueiredo, essa tendência passou a consolidar-se.

O governo central foi então percebendo que estava chegando a hora de *fazer política* — sem os biombos fornecidos pelo tecnicismo — e, portanto, de negociar efetivamente. Tal mudança de curso, percebeu-se, era fundamental para o próprio rearranjo no interior do pacto de dominação. Assim, a prática da negociação começou a ganhar mais corpo

Como o poder não é concedido, mas conquistado, isso não significou que o governo central estivesse desejoso de chegar às raias da descentralização concreta e efetiva. Não obstante, era indispensável adotar a negociação no seio de arenas políticas para ganhar eleições e consolidar uma estrutura partidária “trabalhável”. Nesse processo, a periferia foi aos poucos fortalecendo-se politicamente: qualquer processo eleitoral traz consigo a necessidade da articulação e do comportamento, isto é, traz a necessidade de certo grau de barganha e negociação.

Justamente porque tais fenômenos têm permeado o conjunto de interações políticas entre centro e periferia, no meio de um processo dialético onde a mediação burocrática convive com — e ao mesmo tempo perde terreno para — a mediação partidária, é que se torna necessário uma análise da política eleitoral e partidária. Só com tal análise a influência desse conjunto de interações na evolução das relações centro-periferia e nas transformações recentes do sistema político pode ser devidamente apreendida.

3. *Processo eleitoral, política partidária e comportamento do regime militar*

Embora a mobilização e a mediação política tenham assumido um caráter predominantemente vertical, clientelista, burocrático e cooptativo no Brasil de antes de 1964, já está suficientemente evidenciado, na literatura, que instituições como os partidos e o Congresso tinham um importante — embora não fundamental — papel no sistema político, particularmente entre 1946 e 1964.¹⁵ Nesse último período a política partidária, embora moldada e determinada pelas estratégias de manutenção do regime, assumiu importante papel como conduto dos velhos interesses oligárquicos no interior do Congresso. Nesse sentido, interesses eram articulados e agregados.

Embora importante sob tal prisma, a estrutura partidária acabou não sendo capaz de servir de conduto para os interesses industrializantes e modernizantes que emergiram com mais força no decorrer dos anos 50 e tornaram-se cada vez mais organizados e influentes, como bem mostra Dreifuss.¹⁶ Por conseguinte, a estrutura partidária não foi suficientemente forte e *representativa* para evitar a polarização política do início da década de 60, que acabou levando ao golpe de 1964.

¹⁵ Ver, entre outros, o excelente trabalho de Souza, Maria do Carmo Campello, de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

¹⁶ Ver Dreifuss, René. 1964. *A conquista do Estado — ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.

Não obstante, Castello Branco ainda tentou governar com o Congresso, o que mostrou que o Grupo da Sorbonne dava certa importância às instituições liberais. Os eventos de 1965-68, porém, acabaram por mostrar que as novas forças políticas integrantes do novo pacto de dominação que se configurava não achavam espaço dentro da camisa-de-força da velha estrutura de partidos: tornou-se bastante difícil conciliar as pautas modernizantes, dos tecnocratas e dos industriais — o *core* do novo pacto — com a prática da velha oligarquia e dos políticos liberal-conservadores no âmbito da estrutura partidária existente.¹⁷ Além disso, o caráter desmobilizante do novo regime jamais poderia deixá-los coexistir com partidos que se tornavam crescentemente ideológicos, como o PTB.

Na medida em que as forças sociais integrantes do pacto que emergia já haviam tratado de conduzir seus interesses através do Executivo, e não do Legislativo, o processo político acabou por fortalecer ainda mais o Executivo e colocar os partidos sob o controle do regime. Conseqüentemente, essas forças políticas novas *acomodaram-se* pela via da mediação burocrática e do controle da política partidária. As principais medidas políticas tomadas pelo regime a partir de 1965 — valendo sublinhar a bateria de atos institucionais — foram tentativas claras de assegurar que os partidos, as eleições e o Congresso fossem *conduzidos* pelo regime, permitindo-se a permanência das instituições liberais como forma de *clamar pela legitimidade (parcial) que a coerção aberta, por si só, não pode oferecer*.

Embora tendo fortalecido os seus poderes para manter as instituições sob tutela, o regime, entretanto, jamais deixou de ser ameaçado por eventuais resultados eleitorais adversos a ele. Portanto, ele não deixou, nem um momento sequer, de lançar mão de casuísmos eleitorais e de patronagem aberta ou dissimulada para tentar cooptar aliados e protegidos, principalmente ao nível do poder local. Na prática política do cotidiano, *a periferia não cessou a sua trajetória tradicional de instância política importante* — nesse caso para fornecer ao regime uma legitimidade ainda que parcial. Com efeito, *cada eleição* — mesmo que controlada — assumia o caráter de *ameaça* à estabilidade do regime, seja porque o descontentamento e a politização permaneceram sempre latentes, seja devido ao fato de que os deputados estaduais e federais *são efetivamente eleitos por poucos municípios*, a despeito do sistema de representação proporcional. Tudo isso aumentava a força política das bases municipais, principalmente nas áreas urbanas.

3.1 As eleições até 1974

Em novembro de 1966, as eleições realizadas para o Congresso e para as assembleias legislativas estaduais deram à Arena uma maioria de 64% na Câmara dos Deputados e de 57% no Senado. O percentual de votos nulos e brancos foi da ordem de 21% (ver tabela 1), mostrando que *a força dos partidos de oposição vinha das maiores cidades: mais de 30% dos votos do Rio de Janeiro e de São Paulo foram votos brancos*.¹⁸

¹⁷ Comparar, dentre outros, com Schneider, Ronald M. *The Political System of Brazil: emergence of a "modernizing" authoritarian regime, 1964-1970*. New York, Columbia University Press, 1971.

¹⁸ Cf. Roett, Riordan. *Brazil: politics in a patrimonial society*. New York, Praeger, 1978. p. 77.

Tabela 1

As eleições nos últimos 20 anos

• Índice de comparecimento

	Eleitorado (milhões) (B)	Comparecimento (milhões) (A)	A/B (%)
1962	18,6	14,7	79,0
1966	22,3	12,7	77,2
1970	29,0	22,4	77,5
1974	35,8	28,9	81,0
1978	46,0	37,6	81,7
1982	58,9	48,8	82,3

• Votos brancos e nulos

	Senado		Câmara Federal	
	Votos (milhões)	Compareci- mento (%)	Votos (milhões)	Compareci- mento (%)
1966	3,6	21,2	3,6	21,0
1970	13,0	27,7	6,7	30,3
dois votos				
1974	4,4	15,1	6,0	21,3
1978	7,0	18,6	7,8	20,7
1982	6,6	13,5	7,3	13,5

• A distribuição dos votos*

		Senado	Câmara
1966	Arena	57,0	64,0
	MDB	43,0	36,0
1970	Arena	60,0	69,0
	MDB	40,0	31,0
1974	Arena	41,0	52,0
	MDB	59,0	48,0
1978	Arena	43,0	50,5
	MDB	57,0	49,5
1982	PDS	42,0	43,0
	Oposições	58,0	57,0

* Exclui votos em branco e nulos.

(Continua)

(Continuação)

• Os resultados das eleições de 1982

	Governador		Senador		Dep. federal		Dep. estadual	
	N.º de Estados	Votos (m)	N.º de cadeiras	Votos (m)	N.º de cadeiras	Votos (m)	N.º de cadeiras	Votos (m)
PDS	12	18,0	15	17,8	235	17,8	476	17,4
PDT	1	2,6	1	2,5	23	2,4	36	2,3
PT	0	1,6	0	1,5	8	1,5	13	1,4
PMDB	9	19,1	9	18,4	200	17,7	404	17,3
PTB	0	2,0	0	1,9	13	1,8	18	1,8
Nulos	—	1,3	—	1,6	—	2,0	—	2,3
Branços	—	3,6	—	5,0	—	5,3	—	5,8
Totais	22	48,2	25	48,7	479	48,7	947	48,4

Fonte: *Latin America Regional Reports Brazil*, RB-83-02, 11 Feb. 1983.

Em novembro de 1969, as eleições para prefeitos e vereadores realizadas em aproximadamente 1.500 municípios resultaram em outra *nítida vitória da Arena, que ganhou mais ou menos 80% dos postos disputados*.¹⁹ Na medida em que o Ato Institucional n.º 3 e a lei dos municípios de segurança nacional tinham eliminado as eleições nas áreas mais urbanizadas — de maior potencial oposicionista — tal resultado era esperado, ainda mais porque tais medidas políticas tornaram os casuísmos eleitorais e a patronagem política mais *efetivos*. Além disso, aquele já era o período mais ditatorial do regime de 1964, com as inúmeras cassações e com os eventos, no Congresso, que culminaram com o Ato Institucional n.º 5, o mais repressivo e arbitrário de todos. Em tal contexto, as eleições de 1969 não tiveram o mesmo clima, constituindo-se num evento que serviu, na verdade, para minimizar o já patente desencanto popular com a camisa-de-força do bipartidarismo.²⁰

As eleições gerais de 1970 foram circunscritas pela apatia e pelo desencanto dos eleitores. A Arena aumentou a sua maioria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, mas o fenômeno dos votos nulos e brancos tornou-se ainda mais significativo: dessa vez, cerca de 30% do número de votantes (ver tabela 1).

As eleições municipais de novembro de 1972 deram à Arena outra “vitória” significativa: ela elegeu nada menos que 3.349 prefeitos e 29.331 vereadores, comparados com os 346 prefeitos e 5.936 vereadores que o MDB conseguiu elegeer.²¹

Embora superficiais, essas indicações servem para mostrar que de 1966 a 1972 as eleições, o sistema de partidos e o Congresso eram dominados pela coerção aberta e pela patronagem política. Ou seja, os partidos e as eleições eram determinados pelo regime, no sentido de que esse tinha poder coercitivo

¹⁹ Id. *ibid.* p. 77.

²⁰ Ver, para maiores detalhes, Schneider, Ronald. *op. cit.*

²¹ Ver Flynn, Peter. *Brazil — a political analysis*. London, Westview Press, 1978. p. 502.

e meios práticos (os casuísmos e a patronagem) suficientes para garantir vitórias eleitorais controladas e possibilitar tanto a manutenção da maioria no Congresso, quanto o clamor por legitimidade (parcial).

Dizer que os partidos e as eleições eram determinados pelo regime não é, entretanto, o mesmo que afirmar que essas instituições políticas eram irrelevantes, pois elas ajudaram a determinar *a manutenção do poder, durante um extenso período*, e, nesse sentido, *faziam alguma diferença*. Em termos mais genéricos, pode-se dizer que isso se devia ao fato de que:

“(. . .) Os objetivos dos militares não foram atingidos. Na sociedade civil, há bastante clareza sobre a ilegitimidade do regime e muita convicção em torno da idéia de que mais cedo ou mais tarde a organização política da sociedade vai ser reconstituída (. . .). Seria incorreto supor que o aparato de Estado opera como um todo unificado nos regimes autoritários da América Latina (. . .)”²²

O regime não parou de buscar legitimidade,²³ pelo menos em termos parciais, através das próprias instituições (partidos e Congresso) que ele tentava colocar sob a camisa-de-força do autoritarismo. Ironicamente, a necessidade de utilizar-se dos mecanismos autoritários é, por si própria, uma evidência de que ganhar eleições não era, afinal, uma tarefa fácil para um regime intrinsecamente ilegítimo.

A principal razão pela qual a tarefa não era fácil reside no fato de que a legitimidade parcial era buscada ao nível local, *aumentando, dessa forma, a importância política dos municípios*. Se não, vejamos.

Primeiro, as eleições para governadores e para presidente — que são disputadas em bases majoritárias, enfocam temas mais nacionais e cortam transversalmente as fronteiras locais e regionais — eram indiretas. Segundo, as eleições para prefeitos das áreas mais urbanizadas onde as lutas e conflitos nacionais e regionais também tendem a superar as questões mais paroquiais, tinham sido abolidas.

Sobraram, como mais importantes, as eleições para o Senado, disputadas em bases majoritárias, e as eleições para a Câmara Federal e para as assembleias legislativas, disputadas em bases proporcionais. Além disso, permaneceram as eleições para prefeitos e vereadores das áreas menos urbanizadas e rurais, obviamente disputadas em bases locais e recorrendo a temas mais paroquiais, num contexto muito influenciado pelo clientelismo.

Sendo assim, a importância eleitoral dos municípios tendeu a crescer. Excluindo-se a disputa pela senatoria, que costuma cortar os municípios transversalmente, percebe-se que, na prática, os deputados federais e estaduais são efetivamente eleitos por poucos municípios, embora o sistema proporcional englobe cada estado como um todo. De fato,

“(. . .) um deputado federal obtém, tipicamente, 85% dos seus votos em apenas dois ou três municípios adjacentes, recebendo muito poucos votos no resto do estado. Os candidatos costumam considerar-se, explicitamente, como representantes de um ou dois municípios durante as campanhas. Para ganhar as eleições,

²² Cf. Cardoso, F. H. On the characterization of authoritarian regimes in Latin America. In: Collier, David, ed. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1979. p. 46-8.

²³ Vale recorrer a McDonough, para quem, no que diz respeito pelo menos às elites, *o autoritarismo aberto é difícil de vingar no Brasil, já que os vestígios do credo democrático ainda permanecem*. Ver McDonough, Peter. Repression and representation in Brazil. *Comparative Politics*, 15(1):75, Oct. 1982.

eles cortejam as elites locais e concentram suas campanhas nos redutos eleitorais que comumente os elegem. Mesmo durante os momentos mais repressivos do regime militar, os candidatos costumavam retornar sempre às suas bases municipais e renovar com assiduidade os seus laços com os líderes partidários locais. Em resumo, os políticos, em geral, não se distanciam da política ao nível municipal, sendo, portanto, mantidos os laços entre políticos locais, estaduais e federais provenientes de uma mesma área.”²⁴

Esse recorrente fenômeno teve como consequência imediata o fato de que até os políticos da Arena acabaram por dividir-se, em termos de lealdade política, entre um pólo central *modernizante* e uma base eleitoral que os requisitava muito para minimizar a carência de serviços públicos, causada pelas dificuldades financeiras dos municípios. Portanto, mesmo os parlamentares da situação permaneceram sempre atrelados às suas bases políticas nos municípios, o que ou restringia a capacidade de controle do centro, ou, mais comumente, estabelecia uma relação do tipo *pork-barrel*²⁵ entre eles e as autoridades federais e estaduais. No final, isso carreava recursos para os municípios e levava o poder central a recorrer, cada vez de forma mais acentuada, à patronagem, a fim de preservar a sua maioria no Congresso. Dito de outra forma: para ganhar eleições, os deputados federais tinham que cortejar as elites políticas locais, por um lado, e levar o centro à prática da patronagem, por outro lado.

Resumindo, embora os partidos e as eleições fossem determinados pelo regime — principalmente através de casuísmos, da coerção aberta e da patronagem — foram gradualmente assumindo um papel crucial na manutenção do regime. Sem o apoio das elites locais, o regime não preservaria sua maioria clara no Congresso, que era essencial para que ele pudesse clamar por legitimidade e preservar a estabilidade política através de acomodações e compromissos no âmbito das elites.

Ao prever os meios para que se conseguisse essa acomodação interelites, a periferia assumiu, no período, um papel funcional importante. Através da teia de cooptação que ela oferecia, o regime manteve-se no poder: através dos processos *modernizantes*, sem dúvida, mas também de eleições que, embora controladas, eram funcionais à manutenção do regime e realizadas quase que como um rito — que, assim, *fizeram diferença*.

3.2 O processo de mudança

Na medida em que via o MDB enfraquecido, que tinha cassado os seus mais radicais oponentes e provocado um sentimento geral de ceticismo em relação à política partidária, o regime chegou a 1974 com razoável dose de confiança em si mesmo. Dentro do seu objetivo de consolidar uma democracia tutelada, ele anunciou, então, a distensão *geiseliana*.

²⁴ Cf. Sarles, Margaret J. Maintaining political central through parties: the brazilian strategy. *Comparative Politics*, City University of New York, Graduate School and University Center, Political Science, Ph.D. Program. Transaction Periodicals Consortium. Rutgers University, New Brunswick, 15(1):51, Oct. 1982. Comparar com Reis, Palhares Moreira. Pernambuco e sua eleição de 1974. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 43, jul. 1976.

²⁵ *Pork-barrel* é expressão inglesa, sem correspondente perfeito em português, que significa a “garimpagem” de recursos federais e/ou estaduais para serem aplicados por razões políticas, à concessão de algum “benefício” local.

Nesse contexto, as eleições de 1974 foram, provavelmente, das mais livres já realizadas no Brasil e os seus resultados acabaram por representar uma pungente negação do regime: em vez de anular o seu voto, como anteriormente, o eleitor brasileiro apoiou maciçamente o MDB, aproveitando-se da primeira oportunidade, em muitos anos, de expressar seus pontos de vista e usar a “moeda” de voto de forma efetiva e ideológica.²⁶

A tabela 1 mostra que os resultados foram realmente significativos para o MDB, cabendo ressaltar-se a maior participação dos eleitores e a diminuição da maioria folgada que a Arena detinha no Congresso Nacional.

Aceitos e absorvidos os resultados pelo governo e pelo regime, tornou-se logo patente que a partir de 1975 o Congresso assumiria um papel mais relevante na conformação das políticas públicas. Na verdade, as eleições, a política partidária e os políticos começaram, enquanto *atores políticos independentes*, a afetar o comportamento do regime. Não é por outra razão que as eleições de 1974 tornaram-se um ponto de inflexão na política brasileira e na transformação do regime. Sem milagre econômico para fornecer *legitimidade-pela-eficácia*, cada eleição poderia tornar-se uma ameaça à estabilidade do regime. Portanto, era necessário fazer política e, principalmente, fazer política partidária.

As implicações que tal processo passou a ter no âmbito das relações centro-periferia foram enormes. Primeiro, na medida em que a patronagem política exacerbou-se concomitantemente com a necessidade de ganhar novos aliados e protegidos ao nível local (a fim de diminuir riscos eleitorais), a barganha política passou a ter mais peso na dinâmica das relações intergovernamentais. Segundo, a organização de um número maior de diretórios que os partidos — em particular o MDB — passaram a ter em escala nacional, regional e local fez com que o processo de articulação entre centro e periferia não mais ficasse confinado aos canais burocráticos e administrativos. Por fim, assim que os políticos e o Congresso começaram a ter maior influência no processo decisório, a periferia passou a utilizar-se mais de parlamentares para pressionar o poder central — ou seja, o *lobby intergovernamental* consolidou-se não tão-somente através de uma relação entre burocratas, mas também de uma relação do tipo burocrata-parlamentar-burocrata.

3.2.1 O fortalecimento da oposição

No início de 1975, quando a censura começou a afrouxar os controles, o clima trazido pelas eleições de 1974 foi mantido, no sentido de que a opinião pública e os interesses da sociedade civil não mais podiam ser tratados com desdém pelo regime. Uma imprensa mais livre significava, também, um processo de politização ainda mais forte.

Assim, como mostra a tabela 1, o MDB conseguiu outro bom resultado nas eleições municipais de 1976, apesar de não ter ainda instalado diretórios em quase 1.500 municípios: obteve 45% dos votos, em termos nacionais, e subiu de 436 para 614 o número de municípios sob seu controle.²⁷

²⁶ Comparar com: Flynn, Peter. op. cit.; Lamounier, Bolívar, Cardoso, F. H., ed. *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

²⁷ Cf. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). *Brazil — Information*, (5):16, Jan./Feb. 1983.

Resultados à parte, um importante aspecto do processo eleitoral de 1976 foi o fato de que as eleições confirmaram a crescente preocupação do regime em ganhá-las para preservar-se. Ou seja, foi mostrada a crescente influência das eleições e da política partidária no comportamento do regime. Basta citar o fato de que Geisel envolveu-se pessoalmente na campanha, temendo outro resultado adverso, como o de 1974, que poderia comprometer decisivamente o processo de distensão.²⁸

Como, entretanto, não houve vitória clara para qualquer dos lados em disputa, o governo passou no teste. Mas, logo em seguida, teve início a “preparação” para as eleições de 1978, num contexto em que o MDB liderava as pesquisas de opinião pública e em que *havia um novo debate no interior das Forças Armadas sobre a necessidade e utilidade de realização de eleições livres*.²⁹ Foi assim que o regime sentiu que era outra vez necessário “trabalhar” o sistema eleitoral para *dificultar as possibilidades de ganho do MDB*.³⁰

A resultante foi o “pacote de abril”, que acabou protegendo o regime em face de novo *round* eleitoral, no instante em que a campanha contra a estatização já havia extrapolado os seus limites e se configurado num amplo debate sobre o próprio regime, sobre o Estado de direito e questões semelhantes.

Com o “pacote de abril” e com a Emenda Constitucional n.º 11, o governo engajou-se na campanha de 1978 e colocou sua máquina de patronagem³¹ a serviço dos candidatos da Arena.³² Mesmo assim, como indica a tabela 1, o MDB obteve outro resultado significativo.

O que os resultados das eleições de 1978 também mostram é a emergência de um fenômeno estrutural: um realinhamento partidário de nível nacional, onde as preferências políticas se tornam mais ideológicas e menos fisiológicas³³ e onde os partidos e os políticos clientelistas tendem, por conseguinte, a perder terreno.³⁴

Não há dúvida de que essa nova tendência refletiu o papel que uma imprensa menos censurada teve num processo de politização que aumentou sensivelmente as demandas no sentido do afrouxamento do autoritarismo, influenciando também o regime a tratar da reestruturação do sistema partidário.

No que tange ao papel da imprensa, vale apenas assinalar que onde era maior o número de leitores de jornal, o MDB tendeu a ganhar as eleições.³⁵ Ou seja, a opinião pública tornou-se gradualmente uma força a ser considerada pelo regime³⁶ — pelo menos no sentido óbvio de que ela influencia as chances eleitorais de cada contendor.

²⁸ Comparar com Flynn, Peter. op. cit.

²⁹ Cf. Roett, Rordan. op. cit. p. 79.

³⁰ Id. ibid. p. 79.

³¹ Máquina de exercício da relação “patrão-cliente”.

³² Ver, entre outros, Brito, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 51, jul. 1980.

³³ Significa mais ideológicas e programáticas e menos personalistas e clientelistas.

³⁴ Ver Fleicher, David V. A evolução do bipartidarismo brasileiro 1966-1979. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 43, jul. 1976.

³⁵ Conforme palestra de Alberto Dines no Encontro Nacional pela Democracia, realizado no Rio de Janeiro, em dezembro de 1978. Publicado em Centro Brasileiro Democrático. *Painéis da crise brasileira*, Rio de Janeiro, v. 3.

³⁶ “Apesar da grande maioria da população não ter poder no Brasil, a opinião pública e os interesses da sociedade não são ignorados.” Cf. McDonough, Peter. *Repression and representation in Brazil*. op. cit. p. 73.

No que diz respeito à reestruturação do sistema de partidos, tratou-se de medida visando a divisão das oposições e a criação de um partido de centro que fosse “confiável” e que, portanto, pudesse agir como fiel da balança e, eventualmente, permitir a rotatividade no poder.

Acontece que, com o “pacote de novembro” de 1981, “o tiro saiu pela culatra”, levando o PP a fundir-se com o então PMDB — o que mostrou, pelo menos, que o regime não poderia controlar todos os fatos políticos com medidas antecipacionistas num período onde a abertura já havia adquirido um momento próprio.

3.2.2 As eleições de 1982

O processo eleitoral que culminou com as eleições de 1982 é um dos mais significativos da história recente do Brasil, principalmente porque o retorno às eleições diretas para as governorias reviveu o federalismo e as clivagens regionais no contexto de um país *modernizado* e de uma nação mais politizada. Trazia a possibilidade de oxigenação do sistema político e de emergência de novos líderes e forças, aumentando as alternativas disponíveis para o necessário reordenamento institucional do país.

A tabela 1 mostra os resultados das eleições, já conhecidos de todos. Elas trouxeram à baila, com maior intensidade, sobretudo as questões da alternância do poder, da legitimidade e do realinhamento político, indicando até que ponto o sistema político tem possibilidades para encaminhar conflitos e descontentamentos e, portanto, até que ponto existem condições de estabilidade política e de afrouxamento de autoritarismo.

Tais eleições assumiram extrema relevância na determinação do comportamento do regime e, particularmente, abriram espaços para a periferia do sistema político ampliar a sua importância.

Em primeiro lugar, na medida em que a periferia tornou-se *co-mediadora* de relações sociais, foi possível a abertura de novos canais de encaminhamento de conflitos regionais e sociais. Ainda, tendo em vista que ela passa a atuar como uma espécie de “dique” entre a sociedade e o poder central, sai fortalecida a capacidade do sistema político em absorver o dissenso e o conflito *através de mecanismos consensuais*.

Segundo, os partidos de oposição, e particularmente o PMDB, impuseram ao PDS um significativo revés *a nível municipal*. Assim, foram *criadas condições para uma redistribuição gradual do poder político, através do seu deslocamento do centro para a periferia*, porque a oposição ganhou controle não apenas de importantes governorias, como as do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, mas aumentou, de forma considerável, o número de municípios sob o seu controle; enquanto em 1976 a Arena controlava 84,5% das municipalidades, em 1982 esse percentual passou a ser de 61%. Sozinho, o PMDB mais do que dobrou o número de municípios sob seu controle.³⁷

Tais resultados já indicavam um processo de alteração no interior da correlação de forças políticas, apontando para um gradual rearranjo no pacto de dominação onde as forças liberal-conservadoras, liberal-democráticas e democrático-populares teriam maior peso, isso tudo no contexto de um sistema político per-

³⁷ Cf. Ibase. *Brazil — Information*. op. cit. p. 16.

meado por doses bem maiores de negociação, de barganha e de compromissos, e por doses bem menores de controle central e coerção.

O conjunto de interações políticas — culminando com as eleições de 1982 e suas implicações no “estado das artes” das clivagens territoriais e sociais — levou, aos poucos, o poder central a caminhar da mediação burocrática para a mediação partidária. A implicação óbvia poderá ser um sistema político com menos coerção e mais consenso.

4. Notas finais

Do ponto de vista do conjunto de interações políticas, talvez seja possível resumir o “estado” das relações centro-periferia no Brasil dos últimos 20 anos numa única frase: elas refletiram, e influenciaram, *a política da ampliação das bases do poder*.

Dentro de tal processo, a periferia nunca deixou de revestir-se de importância política, no sentido de que proveu o sistema político de uma teia concreta de cooptação que ajudou a manter o regime, seja através da mediação burocrática, seja através da mediação das eleições e dos partidos políticos. Em termos políticos, a periferia assumiu, portanto, o que se pode denominar de *papel da patronagem*, o que significou que os apoios políticos eram buscados através da *repoliticização* na alocação de recursos do Estado com o intuito de cooptar aliados e protegidos e, assim, ganhar eleições controladas e ritualistas que tinham um papel na manutenção do compromisso interelites.

A própria existência da mediação mais burocrática do que partidária significava que as relações e articulações entre os três níveis de governo se processavam predominantemente via canais administrativos, onde o sistema de planejamento assumia importante papel.

Daí poder-se até negar a necessidade da negociação e enfatizar apenas o claro desequilíbrio da balança em favor do poder central. Afinal, na medida em que o autoritarismo tem predominado por tantos anos, uma análise mais superficial concluiria simplesmente pelo total domínio do centro sobre a periferia, como se fosse possível estabelecer relação linear entre tipo de regime e forma de Estado e como se o poder tivesse apenas uma característica unidimensional.

Pode-se argüir, aqui, a partir das evidências consideradas, que tal ponto de vista é muito parcial. De fato, ele simplifica, de forma exagerada, as relações em pauta, por não levarem em conta que

“(. . .) O relacionamento entre vários níveis de governo não pode ser descrito apenas pela ótica do controle. A devida atenção deve ser dada aos aspectos informais do relacionamento, às estratégias empregadas e à extensão dos processos de barganha. O padrão intrincado de relações entre níveis de governo é baseado na interdependência e não na dependência ou independência de um ou outro nível.”³⁸

³⁸ Cf. Rhodes, R. A. W. Analysing intergovernmental relations. *European Journal of Political Research*, European Consortium for Political Research, Elsevier Scientific Publishing, Box 211, 1000 A/E Amsterdam, Netherlands, n. 8, 1980, p. 292. Ver, também, Jones, G. W. Central — Local relations, finance and the law. *Urban Law and Policy*, North-Holland Publishing Co., Box 211, 1000 A/E Amsterdam, Netherlands, n. 2, 1979.

Na verdade, a relação simbiótica entre Estado e sociedade torna-se, em última análise, o marco fundamental de referência que permeia as ligações entre níveis de governo. No Brasil, a modificação, em curso, nos termos da antinomia Estado-sociedade — isto é, o rearranjo do poder político — tem criado contrapesos sociais que influenciam decisivamente a dinâmica das relações intergovernamentais, na medida mesmo em que as clivagens territoriais são interligadas às clivagens sociais.

Assim, processos de negociação têm substituído processos de controle puro e simples, pelo menos desde 1974, principalmente porque a busca da legitimidade, o aumento das pressões da opinião pública e a crescente importância das eleições e da política partidária levaram o poder central a reforçar sua busca constante por bases políticas, através da negociação.

Embora o autoritarismo brasileiro tenha fortalecido a capacidade do Estado nacional de impor seus objetivos à sociedade e penetrar no cotidiano dos indivíduos, o regime é menos consistente e forte do que parece à primeira vista.³⁹ Isso é verdade pelo menos no sentido de que ele apresenta muitas contradições intrínsecas, sendo, portanto, incapaz de manter-se por um período muito longo apenas com recurso à patronagem e à coerção. Na medida em que os próprios processos modernizantes tenderam a frear a patronagem e a cooptação — e vice-versa — tornou-se problemático garantir o poder político, por muito tempo, sem a ampliação das bases políticas e sem instituições assentadas na sociedade civil.

De um lado, está um poder central enraizado — e, porque não dizer, entrenchado — que se tornou incapaz de produzir outro “milagre econômico” e enfrenta a realidade nua e crua da escassez e da crise econômica sob a tutela do FMI. Que, mais ainda, tem dificuldades intransponíveis para reproduzir o tipo de compromisso intra e interelites “costurado” até os idos de 1974/75.

De outro lado, encontra-se uma sociedade mais organizada e politizada que agora se reencontrou com a política como forma permanente de encaminhar os problemas e conflitos sociais. Uma sociedade que, efetivamente, pressiona a democracia representativa e a democracia direta — fenômenos que, diga-se de passagem, só agora a ciência política descobriu não serem incompatíveis. . .

A busca incessante de bases políticas que tem circunscrito o conjunto de interações políticas entre centro e periferia já começa, assim, a reacender e recolocar o federalismo na agenda das grandes questões brasileiras dos anos 80. Isso já começa a afetar as relações financeiras, as relações institucionais, as relações administrativas e, as relações legais entre centro e periferia.

Além disso, a mediação burocrática é aos poucos substituída pela mediação político-partidária, levando instituições como os partidos e o Congresso a intervir na dinâmica das relações intergovernamentais. Na medida em que as eleições e os partidos estão influenciando decisivamente o comportamento do regime, o pólo periférico do sistema político fortalece sua dimensão de instância política de governo, ou seja, fortalece as suas funções de mediação entre o poder central e uma sociedade em processo de mudança estrutural.

Summary

This article deals with political resources and linkages in intergovernmental relations in Brazil, defined as wider than party to include also public opinion

³⁹ Comparar com Cardoso, F. H. *On the characterization of authoritarian regimes*. op. cit.

and bureaucratic mediator. A crucial argument is that political resources and linkages have been determining the other resources and linkages leading to a process of bargaining and negotiation and restraining the capacity of the National State to penetrate all aspects of every-day life and simply to control functional and territorial powers from above. Contrary to what has now become almost conventional wisdom in Brazil, the centre has faced increasing countervailing powers and the regime has been less consistent and strong than it looked at first glance. Joining those few works, such as Cardoso's and Sarle's, which have recently shifted the emphasis from the coercive to the coalitional aspects of authoritarianism, the article thus contributes to alter the mainstream of political analysis on Brazil.

**NÃO IMPORTA
ONDE VOCÊ ESTEJA
NOSSAS PUBLICAÇÕES
CHEGAM ATÉ VOCÊ.**

Use Reembolso Postal
Fundação Getulio Vargas/Editora
Caixa Postal 9052
20000 - Rio de Janeiro, RJ

