

TESIS DOCTORAL



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

PERFIS E CARREIRAS DOS GOVERNADORES BRASILEIROS: DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA À NOVA REPÚBLICA (1982-2014)

Janine Alves Fonteles

Director: Dr. Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración

Salamanca, 2019

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar y comparar el perfil social y la carrera de los gobernadores estatales brasileños, considerando sus transformaciones a lo largo del tiempo. Para ello, se elaboró un análisis descriptivo de los 162 gobernadores, de los 26 estados y del Distrito Federal, desde el regreso de las elecciones directas para este cargo en 1982 hasta la elección que tuvo lugar en 2014. Este intervalo de tiempo comprendió varios cambios en el contexto político, subdividiéndose, a efectos de esta investigación, en tres períodos Transición Democrática, Neoliberalismo y Socialdemocracia. Se analizó el importante papel de los gobernadores en ciertos períodos de la historia política del país, así como la investigación prosográfica a través del análisis de sus biografías. En cuanto a la carrera, se buscó discernir patrones en el movimiento entre el ámbito ejecutivo y el legislativo, en las tres áreas de la federación - federal, estatal y municipal - considerando el impacto de los cambios en el escenario político. Los datos revelaron que, en general, el perfil del gobernador no se desvió de las conclusiones de otras investigaciones sobre otras élites (hombres, blancos, de mediana edad, etc.). Sin embargo, a medida que fueron analizadas en cada período, su perfil sufrió algunos cambios. Sus carreras también variaron, mostrando principalmente un alineamiento ideológico con el Gobierno Federal en el poder en cada momento. El ejecutivo estadual consistía en apenas una etapa en la carrera política de los gobernadores en su busca por otros cargos, pero también resultó ser una clase muy profesionalizada.

Palabras clave: Gobernadores. Perfil social. Carrera política.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento e a consolidação da democracia, a extensão do sufrágio e o fortalecimento do Estado, fizeram com que o grupo de pessoas que fazem da atividade política sua profissão - os políticos profissionais - aumentasse e ganhasse importância ao longo do tempo. Oligarquias aristocratas, militares, líderes religiosos, dentre outras lideranças que se conhecia até então, foram substituídas pela elite política que foi se desenvolvendo e ocupando os espaços políticos no Estado moderno.

As elites políticas, por meio de suas decisões, influem no âmbito público e delas se esperam que possuam capacidade e habilidades necessárias ao exercício da função representativa e que respeitem as regras democráticas (Barragán, 2016). Experiências históricas contemporâneas demonstram o papel determinante das elites políticas no redesenho institucional de seus sistemas políticos, levando-os a uma conformação de maior estabilidade e representatividade (González, 2002). Por essa razão, do ponto de vista acadêmico, torna-se relevante o estudo sobre quem são eles, seus atributos, suas origens e trajetórias.

O tema das elites políticas, objetivo tradicional de estudo da Ciência Política, de acordo com Perissinotto e Codato (2008), entre as décadas de 60 e 70 do século XX, sofreu com a diminuição no interesse de pesquisas sobre elas. No Brasil, esse declínio foi ainda mais notório, a partir de 1980. Os trabalhos que tratavam sobre elites políticas e que não eram muitos praticamente desapareceram, em razão do surgimento de novas perspectivas teóricas e programas empíricos de pesquisa, que tiraram das elites a sua centralidade. No entanto, nas últimas décadas, a temática ganhou força no Brasil e no mundo, fazendo parte da agenda de pesquisas de diversas instituições. Na verdade, esse aumento é resultado da percepção de que não basta saber como os políticos atuam em um dado ambiente institucional, mas também saber o que eles pensam (Power e Zucco, 2011) e quais os perfis sociopolíticos desses atores.

Desde os trabalhos clássicos de Mosca (1992), Pareto (1935, 1966), Michels (1982) e Weber (1982) sobre elites, as pesquisas abordaram diversos aspectos sobre os que “vivem da política” temas sobre a profissionalização dos políticos (Schmitter, 2010); a ambição política (Schlesinger, 1966); os perfis sociodemográficos e carreira/trajetórias políticas de elites (Mills, 1956; Jerez Mir, 1982, 1997; Alcántara, 2012); as elites e suas relações com políticos e ideologias (Norris e Lovenduski, 1995; Alcántara, 1999);

padrões de carreira (Stolz, 2003; Borchert, 2011; Botella *et al.* 2011; Coller, 2016), dentre muitos outros.

Para Alcántara (2012), a maioria dos estudos sobre profissionalização na política se centra nas elites presidenciais e sobre integrantes de legislaturas em âmbito estatal. As elites regionais e municipais são menos documentadas, ainda que seja o contingente mais numeroso. Apesar de surgirem cada vez mais estudos sobre elites do Poder Executivo e suas trajetórias (Rodríguez Teruel, 2011; Dávila *et al.*, 2013, Rhodes e Thiernan, 2014), esse é um campo pouco explorado. Pouco exploradas, também, são as análises das elites, envolvendo um corte longitudinal, uma periodização como os importantes trabalhos de Canton (1966), Best e Cotta (2000) e Best e Edinger (2005). Estudos históricos sobre elites políticas estão focados em elites do passado e não realizam análises sobre a transformação do perfil social e da trajetória política ao longo do tempo (Codato *et al.*, 2015).

Identificar a carreira dos representantes políticos, bem como elementos de seus perfis sociodemográficos, tais como, i) origem; ii) experiência profissional e político-partidária; iii) competências pessoais, dentre outros, contribuem para uma melhor compreensão das razões por que alguns alcançam determinados cargos e outros não, e porque uns permanecem e outros não, uma vez que nem todos os cargos políticos são acessíveis a todos. De acordo com Heiz e Codato (2015: 249), “Estudos sobre perfis de elite permitem estimar movimentos de separação (ou não) das diferentes esferas das práticas sociais, em especial do universo político em relação ao mundo social.”

Apesar de recente a democracia no Brasil, sob seus fundamentos, há três décadas vem sendo realizadas eleições regulares, livres e plenas para todos os cargos políticos, tornando-se, portanto, as elites políticas um tema cada vez mais propício para ser explorado, no intuito de melhor se entender a representação política e a democracia em seu processo de desenvolvimento e consolidação institucional. Diante do importante papel que desempenham no sistema político democrático, do poder que detém, faz-se necessário um olhar científico mais atento a esses indivíduos e suas carreiras.

Esta investigação busca, assim, identificar o perfil e a carreira política dos governadores brasileiros, eleitos desde a redemocratização até a penúltima eleição em 2014.

Especificamente sobre o tema dos governadores, há o artigo de Santos (1971) com um breve perfil dos governadores de 1966 a 1974; os clássicos trabalhos de Abrucio (1994, 1998), que não tratam diretamente do perfil ou da carreira, mas sobre sua

relevância e atuação nos períodos de transição democrática, assim como a centralidade que ocupam na atividade política; e a pesquisa de Cardarelo (2009) sobre os efeitos da reeleição imediata sobre os executivos das unidades subnacionais da Argentina, do Brasil e do Uruguai. Há outros que não tratam diretamente dessa elite, mas serão abordados no seguinte capítulo.

1.1 Justificativa do tema

O Poder Executivo – seja no Império ou na República, na democracia ou nas ditaduras – desempenhou papel fundamental na formação e na consolidação do Estado brasileiro (Figueiredo, 2010). É representado pela Presidência da República, no âmbito nacional, pelo Governo do Estado, na esfera estadual, e pela Prefeitura nos municípios. O Brasil é uma federação dividida em 26 estados e 1 Distrito Federal e a autoridade é partilhada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Cada um possui atribuições e competências constitucionais específicas.

Para Miguel (2003: 118), chefiar um Poder Executivo significa, especialmente, disputar e ganhar uma eleição de alta visibilidade e assumir um mandato de grande publicidade potencial.

No caso do Poder Executivo Estadual, corresponde aos governadores dos 26 estados e do Distrito Federal os quais chefiam o executivo e eram até 1930 chamados de “presidentes”. Segundo Power e Mochel (2008), é essencialmente um minissistema político hiperpresidencial.

Apesar de não ter o mesmo poder da Presidência e gerir orçamentos menos substanciais que o nacional, o governo estadual é um importante ambiente de atuação e disputa política, em âmbito local e nacional, bem como de realização de boa parte das políticas públicas, colocando-o em uma posição de destaque na estrutura política nacional. O papel exercido pelos governadores na formulação das políticas nacionais tem sido uma referência obrigatória em qualquer tentativa de caracterização do processo político no Brasil (Cheibub *et al*, 2009).

Os 27 governadores do Brasil cumprem mandatos de quatro anos, sendo permitida uma reeleição consecutiva ou não consecutiva de forma ilimitada. Os governadores exercem o controle sobre orçamentos consideráveis e também coordenam muitos investimentos de grande porte envolvendo fundos federais. Possuem o poder de contratar e de demitir, podendo controlar ou influenciar nomeações para cargos da burocracia

estadual e do Governo Federal em seus estados. Detêm, ainda, poder sobre os prefeitos. Apesar de seus ganhos recentes em recursos fiscais, a maioria dos municípios brasileiros continua bastante pobre. Embora os prefeitos possam buscar recursos em Brasília, os governadores controlam a distribuição de recursos para muitos projetos de obras públicas municipais e, frequentemente, os critérios políticos determinam essa distribuição (Samuels, 2003). Soma-se a isso, segundo o autor (2003), um sistema eleitoral que deixa vulneráveis as bases eleitorais dos deputados federais e com pouca exigência de prestação de contas, proporcionando, assim, aos governadores uma gama de incentivos e punições que podem ser empregados em seus respectivos estados.

O sistema político brasileiro baseou-se em fortes oligarquias estaduais, sendo a “Política dos Governadores” de Campos Sales (1898 a 1902), a última etapa para consolidação desse sistema, resultando em unidades federativas que gozavam de grande autonomia refletida no poder dos governadores não apenas no âmbito subnacional, mas na cena política federal, por meio do controle de bancadas no Congresso. De acordo com Abrucio (1994), após o fim do Regime Militar, houve no País um “federalismo estadualista”, denominado por ele de política dos “Barões da Federação” e, na mesma linha, foi desenvolvida por ele a tese do “ultrapresidencialismo estadual”, através da qual havia, na esfera estadual, um presidencialismo sem *checks and balances*. A história política sofreu alternância de momentos democráticos, acompanhados de tendência descentralizadora, nos quais os governadores possuíam maiores poderes, e períodos autoritários centralizadores, nos quais eles se enfraqueciam, em um movimento pendular (Couto e Silva, 1981; Regis, 2009).

Após diversas alterações no contexto político, principalmente com as reformas neoliberais, na década de 90, o Brasil encontra-se em um processo descentralizado, porém com governadores cujos poderes são mais fracos que no passado. Mesmo assim, os intensos esforços centralizadores não teriam eliminado significativamente o poder nacional das elites regionais (Gomes, 1980; Hagopian, 1996), permanecendo, portanto, o tema das elites regionais com sua importância, tanto do ponto de vista acadêmico quanto político.

Daí surgiu a motivação para a realização desta pesquisa: em primeiro lugar, para entender o papel dessa elite que já foi detentora de tanta influência e ainda segue com sua importância no cenário político brasileiro; saber qual seu perfil e como construíram suas carreiras ao longo do tempo e, em segundo lugar, analisar a carreira política dos

governadores e poder abordar a possível integração entre elites regionais e nacionais (Botella *et al.* 2011).

Por último, apesar da notória relevância do governador no sistema político, pouco se sabe a respeito deles; ainda há poucos estudos acerca desses ocupantes do posto de chefe no Poder Executivo estadual e, principalmente, que observe as mudanças sofridas por essa elite ao longo do tempo. A carreira política dos governadores estaduais brasileiros ainda permanece uma incógnita.

O presente trabalho empenha esforços para preencher essa lacuna por meio da observação desses governantes. Analisar essa elite, portanto, permite formular uma série de questões sobre o seu papel social e como se manifesta sua relação com outros setores da sociedade.

Segundo Heinz e Codato (2015: 269),

A importância analítica dada ao estudo das propriedades e das trajetórias coletivas de um conjunto de agentes pressupõe um esquema interpretativo do mundo social. Esse esquema deriva, por sua vez, de dois princípios subjacentes: em primeiro lugar, o foco em agregados concretos de indivíduos, historicamente situados, é central para se entender o funcionamento do mundo social; em segundo lugar, seus atributos, enquanto grupo, são relevantes para explicar tanto seus comportamentos efetivos (opções, decisões concretas, disposições subjetivas), como a configuração assumida pelas instituições (‘Estado’, ‘regime político’).

1.2 Problema de pesquisa e objetivos

A partir dessa explanação, a pesquisa estabelece o seguinte problema principal:

- Como as mudanças de cenário político afetam a carreira dos governadores?

Em decorrência da pergunta principal retro mencionada, é possível fazer uma pergunta secundária, mas de grande valia para a pesquisa:

- Considerando as mudanças no cenário político, como as variações regionais, ideológicas e de seu perfil podem afetar as características da carreira dos governadores?

Partindo dos problemas expostos, tem-se que o objetivo principal desta pesquisa de caráter empírico-descritiva é comparar o perfil social e a estrutura de carreira de todos os governadores brasileiros eleitos, desde o retorno das eleições diretas para governador (1982) até a última eleição antes do encerramento da coleta de dados (2014). Devido à extensão desse período, foi elaborada uma divisão temporal, mais adiante detalhada.

Tem-se por objetivos específicos, portanto:

- analisar, primeiramente, os modos de diversificação social do perfil dos governadores brasileiros e, em seguida, a transformação de suas carreiras políticas ao longo dos distintos períodos;
- analisar a influência dos aspectos regional e ideológico na carreira dos governadores, e qual o seu perfil, em cada um dos três períodos estudados;
- verificar se a carreira política dos governadores segue um padrão;
- verificar como as mudanças de cenários políticos, em três períodos distintos, podem afetar a carreira dos governadores.

1.3 Procedimentos metodológicos e estratégias de pesquisa

Os governadores brasileiros serão estudados em duas dimensões: a evolução da sua sociografia ao longo dos 32 anos que integraram a pesquisa, distribuídos em três períodos (Transição Democrática, Neoliberalismo e Social-democracia), detalhados mais adiante, e as variações longitudinais de suas carreiras políticas.

Assim, tomou-se como unidade de observação do presente estudo os governadores do Brasil com primeiros mandatos iniciados do período de redemocratização, na primeira eleição direta para governador até o penúltimo pleito (2014), considerando os eleitos nos 26 estados e no Distrito Federal, totalizando 162 governadores.

Nesta pesquisa, a variável dependente é a carreira dos governadores. As variáveis independentes são as sociodemográficas, as ideológicas, as regionais e as de contexto (principalmente, mudanças de governo federal, alterações legislativas, constitucionais e de regras eleitorais), que serão desenvolvidas nos capítulos quatro, cinco e seis. Demonstra-se, no Quadro 1, como se estruturam as variáveis independentes.

Quadro 1 – Variáveis independentes

Variáveis sociodemográficas
Gênero
Faixa-etária/Média
Raça
Escolaridade
Mobilidade territorial
Capital familiar
Ocupação
Variáveis ideológicas
Ideologia/Partidos

Variáveis regionais
Região/Estado
Variáveis de contexto
Mudança de governo federal
Alterações legislativas eleitorais, partidárias e constitucionais

Fonte: elaboração própria.

O político desenvolve sua carreira dentro de um marco institucional que fixa as regras do jogo e se socializa em diversos ambientes, portanto, essas carreiras podem ser demonstradas pela soma de variáveis pessoais, institucionais e contextuais, devendo-se levar em conta as preferências do político, a estrutura de oportunidade política e os impactos do contexto (Barragán, 2016).

Foi realizada pesquisa prosopográfica por meio da análise das biografias dos governadores e de dados apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Senado Federal, Câmara dos Deputados, suas páginas pessoais e no Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB), a partir da base integrada do acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas. Ressalta-se que todas as informações contidas no Repositório de Dados Eleitorais do TSE são fornecidas pelos candidatos no Sistema de Candidaturas (CANdex).

Heinz e Codato (2015: 255) afirmam que o recurso da prosopografia deve servir para organizar, “a partir de um problema sociológico determinado, os dados biográficos de um grupo para, aí então, se pensar as regularidades que há entre os atributos de seus atores conforme os contextos históricos”.

O extenso período que contempla a pesquisa coincide com diversas mudanças ocorridas no cenário político brasileiro, razão pela qual adotou-se uma subdivisão seguindo os limites temporais dos governos nacionais e de suas respectivas políticas, iniciando-se no período de retorno das eleições diretas para governador. Vale destacar que grande parte das pesquisas sobre perfil e carreira política ignoram as transformações do recrutamento ao longo de um intervalo de tempo mais estendido (Codato *et al*, 2016). Ressalta-se ainda, que não se deve confundir a denominação dada a cada período com as ideologias ou a natureza dos partidos nacionais do Governo Federal à época, uma vez que se observou para tanto, as principais políticas aplicadas. Dessa forma, foi elaborada, de maneira simplificada, a seguinte periodização: período de Transição Democrática (1974-1989), o Neoliberalismo (1990-2002) e a Social-democracia (2003-2018), na consolidação democrática. Em seguida, como decisão metodológica, para efeitos desta

pesquisa, os governadores foram distribuídos nesses períodos, de acordo com o ano de início de mandato.

Foram considerados na Transição Democrática os governadores com mandatos iniciados em 1983, 1987 e 1989 (eleição suplementar do estado de Tocantins em 1988). No Neoliberalismo, foram contemplados os governadores com mandatos iniciados em 1991, 1995 e 1999, e, na Social-democracia, os governadores com mandatos iniciados em 2003, 2007, 2011 e 2015, conforme Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Divisão de governadores por período

Períodos	Mandatos/Governadores
Transição Democrática (1974-1989)	1983, 1987 e 1989
Neoliberalismo (1990-2002)	1991, 1995 e 1999
Social-democracia (2003-2018)	2003, 2007, 2011 e 2015

Fonte: elaboração própria.

O perfil do governador foi traçado com base em informações de gênero, idade, cor/raça, nível de escolaridade, mobilidade territorial, capital familiar, ocupação (variáveis sociodemográficas), analisados por região e ideologia, em cada período anteriormente estipulado. Para simplificar a operacionalização, algumas dessas variáveis foram categorizadas.

A informação sobre a cor/raça autodeclarada dos políticos brasileiros nos arquivos do TSE esteve ausente até 2014, quando passou a ser exigida nos registros dos candidatos para as eleições. Pesquisas que consideravam a raça de políticos, feitas antes de 2014, normalmente, se valiam da heteroclassificação, a autoclassificação e métodos mistos. Os critérios utilizados nesta pesquisa foram o da autodeclaração dos registros do TSE e o da heteroclassificação para aqueles governadores que não possuíam o devido registro, baseados na categorização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): amarelo, branco, indígena, negro e pardo.

A categoria “amarelo” foi inserida nos Censos do IBGE desde 1940, levando-se em conta a imigração japonesa no Brasil (entre 1908 e 1929). Refere-se, portanto, aos de origem oriental-asiática ou mongólica. “Indígena” se aplica não apenas ao que vive em aldeias, como também aos descendentes que vivem fora de aldeamento. A categoria “pardo” foi incluída desde os primeiros censos para agrupar estratos da população que não se consideravam nem brancos, nem pretos, tornando-se uma categoria residual ou

não rótulo (Campos, 2013). Atualmente, relaciona-se muito mais com o conceito de miscigenação, a mistura de cor, seja ela mulata, cabocla, cafuza, mameluca ou mestiça.

O artigo 14 da CF/88– § 3º, inciso VI – explicita a idade mínima de 30 anos como condição de elegibilidade ao exercício do mandato de governador. Com base nos resultados encontrados, usaram-se cinco faixas de idade para classificar os mandatários eleitos: a) 33-42; b) 43-51; c) 52-60; d) 61-69; e) a partir de 70.

O nível de estudo seguiu a classificação de acordo com os níveis escolares e acadêmicos adotados no Brasil: sem formação, ensinos fundamental, médio, técnico (profissionalizante), universitário e pós-graduação.

A análise regional seguiu o critério de divisão do País em cinco macrorregiões que possuem diferenças em sua formação geográfica, histórica, social, econômica e política. Estão conformadas pelo agrupamento das unidades federativas conforme o conceito de homogeneidade, respeitando-se aspectos naturais, sociais e econômicos de cada uma. A regionalização foi proposta no início da década de 70 do século XX,¹ em consequência de transformações ocorridas no espaço geográfico brasileiro, introduzindo conceitos e métodos de importância na articulação econômica e urbana. Tem dentre seus objetivos identificar semelhanças e diferenças entre as regiões, facilitar o levantamento de dados sobre os aspectos populacionais, econômicos e sociais e, dessa forma, auxiliar no planejamento de políticas públicas. Apesar de haver sofrido poucas mudanças, está em vigor até os dias atuais (Contel, 2014), resultando nas seguintes regiões e seus respectivos estados:

- Norte - Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins
- Nordeste- Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe;
- Centro-Oeste - Distrito Federal; Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Sudeste - Espírito Santo, Minas Gerais; Rio de Janeiro e São Paulo;
- Sul - Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Do total dos governadores, 42 foram eleitos por partidos de esquerda; 76 por partidos de centro e 44 por partidos de direita, identificados com a legenda partidária pela qual disputou a eleição. A classificação ideológica dos partidos está em conformidade

¹Decreto-Lei nº 67.647, de 23 de novembro de 1970.

com o trabalho de Krause *et al* (2017), que os identifica na escala esquerda, centro e direita, de acordo com dados de *experts surveys*, realizados em 2010.

A mobilidade territorial indica se a unidade federativa (estado) de origem do governador foi a mesma em que se deu sua eleição, para assim identificar se ele desenvolve sua carreira no lugar de origem e se mantém o vínculo político com seu território.

A presença de familiares na esfera política trouxe à tona a discussão sobre o capital político familiar. Identificaram-se os parentes ascendentes, colaterais (de 2º e 3º graus) e cônjuges que ocuparam cargos eletivos antes de o governador ser eleito. O capital familiar opera por meio da “formação de clãs políticos, cujos integrantes são estimulados, ou mesmo constrangidos, a ocupar os espaços que os membros mais velhos ou mais importantes deixam para trás” (Miguel, Marques, Machado, 2015: 727).

Os dados sobre a ocupação foram coletados nos registros dos políticos no TSE e, em sua ausência, nas demais fontes de pesquisa referidas anteriormente. Caso o governador possuísse mais de uma ocupação, optou-se pela predominante.

A carreira política dos governadores foi dividida em quatro etapas, baseadas no trabalho de Alcántara (2012): experiência prévia, entrada, desenvolvimento e saída da política, verificada a partir das variáveis baseadas no trabalho sobre como realizar estudos sobre elites, de Perissinotto e Codato (2015), assim ordenadas:

Quadro 3 – Momentos da carreira e variáveis

Momentos da carreira/variáveis
Experiência prévia: <ul style="list-style-type: none">- Associativismo- Direção Partidária
Entrada na carreira <ul style="list-style-type: none">- Cargo de entrada- Cargo anterior ao de governador- Número de cargos prévios ao de governador
Desenvolvimento da carreira: <ul style="list-style-type: none">- Tipo de carreira- Direção da carreira- Cargo posterior ao de governador- Reeleição- Migração:<ul style="list-style-type: none">- No Mandato- Na carreira- Não migrantes- Direção da migração

- Número de partidos que militou
Saída da carreira:
- Razões de saída
- Último cargo
- Atividade atual
- Anos de carreira/Média

Fonte: elaboração própria.

A etapa da experiência prévia dos governadores contemplou as seguintes variáveis:

- associativismo - medido pela participação em associações ou organizações da sociedade civil antes da entrada na política. Nesta pesquisa, foram identificados movimentos estudantis, sindicais e associações de classe;
- participação diretiva em partidos políticos - medida pela ação em algum cargo de direção partidária, fosse em âmbito municipal, estadual ou federal antes da entrada no cargo de governador. Os cargos de direção partidária proporcionam ao político mais visibilidade no próprio partido e perante a sociedade.

A etapa da entrada na carreira considerou as seguintes variáveis:

- cargo de entrada - primeiro cargo da carreira do governador, podendo ser eletivo ou de nomeação;
- cargo imediatamente anterior - último cargo ocupado antes de assumir o governo estadual pela primeira vez, podendo ser eletivo ou de nomeação;
- número de cargos anteriores ao cargo de governador - contabilizados os cargos eletivos e de nomeação antes da chegada ao governo do estado.

O desenvolvimento da carreira política contemplou as seguintes variáveis:

- cargo posterior ao de governador - seguinte cargo após deixar o primeiro mandato no governo do estado;
- tipo de carreira dos governadores - levou-se em conta em quantos níveis da federação estiveram (Mononível, Binível e Multinível), conforme classificação de Botella *et al* (2011) e os tipos de cargos (Nomeação, Executivos e Legislativos) que mais predominaram;
- direção da carreira dos governadores - se o sentido foi Ascendente, Estático, Descendente ou *Zig-zag*, baseado no modelo constante no trabalho de Barragán

(2016), conforme os movimentos realizados entre os entes da federação. Tanto para a direção, como para o tipo de carreira, foram considerados do primeiro ao último cargo desses indivíduos, catalogados até o fim desta pesquisa. Vale destacar que a classificação segue uma lógica descritiva, considerando o nível municipal como inferior, e o federal como superior, portanto, sem lançar nenhuma carga valorativa sobre os entes da federação;

- reeleição - foram considerados os governadores que se reapresentaram ao cargo em outro momento da carreira ou em seguida ao primeiro mandato, quando a legislação assim o permitiu. Nesta pesquisa foram considerados como reeleitos, também, aqueles que foram eleitos para o cargo de vice-governador, mas, por alguma razão de saída do titular, vieram a assumir e completar seu mandato no cargo de governador, elegendo-se novamente ao cargo em eleição subsequente;
- migração - observou-se a movimentação partidária dos governadores nos distintos blocos ideológicos (esquerda, centro e direita), considerando as seguintes variáveis: migração partidária durante o mandato; na carreira e não migrantes; mudança de ideologia dos que mudaram durante o mandato, direção da mudança durante o mandato e número de partidos em que militou em toda a carreira.

Por fim, na etapa de saída da carreira, para aqueles que não se encontram na política, foram contempladas as seguintes variáveis:

- razões de saída – afastamento por motivo judicial (casos de inelegibilidades); falecimento; retiro voluntário para aposentar-se ou dedicar-se a outras atividades e a saída por perda de eleição, gerada pela impossibilidade de angariar apoio eleitoral e partidário;
- último cargo - cargo eletivo ou de nomeação que encerrou a carreira;
- atividade atual - atividade desempenhada pelos indivíduos após deixarem a carreira política, fossem como aposentados em ocupação privada ou na ocupação anterior à entrada na política;
- anos de carreira - considerando-se a carreira como um todo, o início é o ano de entrada em cargo eletivo ou de nomeação e o fim é o ano do último cargo, não sendo descontados os anos de eventuais interrupções.

Os dados foram analisados por meio do *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS versão 22.0). Para analisar o perfil sociodemográfico e a carreira política dos governadores, empregaram-se estatísticas descritivas (tendência central e medidas de

dispersão). Especificamente, foram calculadas médias para variáveis como idade, anos de carreira políticas, seus respectivos desvios padrão; frequências e porcentagem para as variáveis categóricas, a exemplo do tipo de cargo, sexo, estado de origem etc e, para a construção dos gráficos, utilizou-se o *software* Excel do Pacote Office.

1.4 Estrutura da tese

Este trabalho é composto por seis capítulos, sendo o primeiro esta Introdução, nos quais se desenvolve a temática dos governadores brasileiros e encerrando com as considerações finais.

No segundo capítulo, expõe-se a fundamentação teórica com as principais teorias e os estudos empíricos sobre elites políticas e carreiras políticas, bem como outros temas a elas relacionados, os quais serviram de alicerce para a pesquisa.

O terceiro capítulo divide-se em três subcapítulos: o primeiro, trata dos governadores brasileiros no período republicano (República Velha, Estado Novo, Segunda República, Regime Militar e Nova República). É destinado à apresentação de um estudo sobre eles, seus poderes e seu relevante papel, por meio de um relato de suas atuações em diversos períodos da história política brasileira. Vai do período da Nova República (período atual, iniciado com o fim do Regime Militar) e passa pela promulgação da Constituição atual (1988), gerando um marco inicial do período mais longo em toda a história do País de regime democrático pleno, sem interrupção, com as instituições republicanas em adequada normalidade de funcionamento; o segundo, sobre o Federalismo, suas teorias, distintas concepções, características gerais dos sistemas federais, como ocorreu no Brasil e seus aspectos constitucionais; o terceiro, aborda o sistema político nacional no qual estão inseridos os governadores, de maneira geral e sob sua ótica, contemplando os sistemas eleitoral e partidário, com suas composições e análise de todo arcabouço legal, bem como de regras que dão suporte a ambos os sistemas.

O quarto capítulo contempla o contexto histórico da periodização feita nesta pesquisa – Transição Democrática, Neoliberalismo e Social-democracia – de forma mais aprofundada, destacando os principais eventos que, direta ou indiretamente, impactaram a carreira dos governadores.

O primeiro período, Transição Democrática, iniciou-se por volta de 1978 e foi marcado pelas políticas de reabertura democrática, tais como: fim do bipartidarismo, eleições indiretas de um presidente civil, retorno das eleições diretas para governadores,

promulgação de uma nova Constituição Federal e primeira eleição direta para presidente em 1989, encerrando esse longo período de transição.

O segundo período, Neoliberalismo, iniciou-se no governo de Fernando Collor de Mello (Collor), em 1990, sendo finalizado na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002. Foi a etapa da consolidação do regime liberal-democrático, compreendendo os governos de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Vale ressaltar que a denominação do período foi feita em conformidade com as novas medidas econômicas neoliberais que se destacaram nos governos dos referidos presidentes, mesmo FHC pertencendo a um partido que se considera social-democrata (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira).

Conforme Codato (2005: 84), esse cenário foi marcado ainda, pelo:

[...] presidencialismo como a forma de governo, o federalismo como a fórmula da relação entre o Estado central e as unidades subnacionais (Mainwaring, 1997), a coalizão política como a fórmula de governabilidade (Abranches, 1988), tudo isso apoiado sobre um sistema partidário fragmentado (Nicolau, 1996), pouco institucionalizado e demasiadamente regionalizado (Abrucio, 1998).

O último período, denominado de Social-democracia, em razão das políticas sociais e pelas maiores intervenções do Estado, teve início com o governo de Lula em 2003, contemplando os governos nacionais petistas, finalizando com o término de mandato de Michel Temer (2018), ainda que em seu governo não tenha havido características social-democratas, apenas usadas para fins desta pesquisa. Segundo Santos (2005, *apud* Bresser-Pereira, 2006: 44), o Partido dos Trabalhadores (PT) continua a ser “o representante da socialdemocracia (*sic*) no Brasil.” Caracterizou-se pela implementação de vários programas de políticas sociais, por escândalos de corrupção e pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

As análises quantitativas dos dados coletados e tabulados na pesquisa estão detalhadas na estrutura dorsal deste trabalho, constando nos capítulos empíricos, quinto e sexto. O quinto capítulo refere-se às análises do perfil sociodemográfico dos governadores, em cada período, sendo observados, ainda, sob a ótica regional e ideológica.

No último capítulo é elaborada a análise das carreiras dos governadores, nos três períodos, também com análises complementares por região e por ideologia.

Finalmente, são expostas as conclusões gerais da pesquisa com base na análise dos dados gerados, observando-se os objetivos estabelecidos no princípio.

2 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve por objetivo analisar o cargo de governador devido ao seu papel de influência na administração federal, a sua composição com as lideranças políticas locais e nacionais e importante participação em diversos contextos históricos e políticos brasileiros.

O sistema político que surgiu, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, apontou para um federalismo estadualista cuja autonomia dos governadores foi reforçada com a descentralização do poder, característica do processo de redemocratização (Cardarello, 2009). Eles contariam com autonomia significativa perante o Governo Federal, devido, principalmente aos recursos que até hoje controlam: imensas quantias de dinheiro por meio de orçamentos estaduais; receitas arrecadadas diretamente e por transferência da União; competência para criação de pastas, secretarias e cargos na administração pública e considerável influência sobre políticas públicas, sendo atores fundamentais na vida política.

A Constituição estabeleceu, em seu artigo 24, que compete aos estados e ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre matérias de direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; sobre a produção e o consumo; a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; a educação, cultura, o ensino e desporto; e a previdência social, proteção e defesa da saúde.

Destaca-se que, em todas as eleições presidenciais, desde a redemocratização, houve a participação de candidatos que tinham passado pelo governo estadual, demonstrando ser o cargo de governador bastante importante na busca por cargos mais elevados na carreira política.² Tancredo Neves, ex-governador de Minas Gerais e Fernando Collor de Mello, de Alagoas, foram os que lograram chegar à Presidência. Essa lista torna-se ainda maior se forem considerados os presidentes anteriores à redemocratização, elevando o total para 19 ex-presidentes (de província/estado)/interventores/governadores.

² Leonel Brizola e Fernando Collor de Mello (1989); Leonel Brizola e Orestes Quéricia (1994); Ciro Gomes (1998); Anthony Garotinho e Ciro Gomes (2002); Geraldo Alckmin e Cristovam Buarque (2006); José Serra (2010) e Aécio Neves (2014).

Realizou-se, para tanto, uma pesquisa com todos os governadores eleitos nos 26 estados da Federação e mais o Distrito Federal, desde o início do período da redemocratização brasileira até o penúltimo pleito (1982-2014). Para fins deste trabalho, levaram-se em consideração as transformações de seu perfil e de sua carreira ao longo do tempo, de acordo com a periodização elaborada (Transição Democrática, Neoliberalismo e Social-democracia).

Diversas pesquisas que tratam das análises de propriedades sociais e itinerários políticos ignoram as transformações neles ocorridas ao longo de um intervalo mais dilatado de tempo (Codato *et al*, 2016). Conclui-se, primeiramente, que são poucos os estudos no âmbito da Ciência Política no Brasil sobre os governadores estaduais e pretendeu-se, assim, ajudar, com os resultados apresentados, a preencher a lacuna existente, principalmente, levando em consideração as modificações havidas em seus perfis e carreiras, nos diversos cenários políticos.

No capítulo 2, foram consideradas as principais teorias sobre elites políticas, seus conceitos e características, para melhor entendimento da elite aqui analisada – os governadores estaduais. A elite política foi considerada como o grupo especializado de políticos profissionais que ocupam posições de destaque, controlando recursos, comandando organizações políticas, exercendo funções de governo e influenciando nas decisões políticas. O político profissional toma suas decisões de carreira movido pela ambição e baseado em cálculos de custo e benefício, em razão dos recursos disponíveis na estrutura de oportunidades. Tratou-se do tema da carreira política, compreendida como uma atividade prolongada no tempo, e na qual o político exerce diversos postos ao longo do percurso, pautado em três etapas: início, desenvolvimento e final. Tal carreira é impactada por diversos aspectos, dentre eles, institucionais e motivacionais, e pode ser desenvolvida de diversas formas.

Foram abordados, também, alguns trabalhos como os de Alcántara (2012), Barragán (2016), Codato *et al* (2016) e Massia (2012), sobre perfil e carreira das elites políticas e que serviram de base para a apresentação dos dados desta pesquisa.

O capítulo 3 foi dividido em três subcapítulos. Apresentou, em sua primeira parte, as raízes históricas do poder dos governadores de estado que remontam ao passado e a grande participação dos governadores nos processos de redemocratização. Eles atuaram tanto no início do regime autoritário como no seu fim, assim também na conformação da democracia como sistema político. Percebe-se, mais nitidamente, sua importante atuação em dois períodos autoritários vividos pelo Brasil, o Estado Novo e o Regime Militar,

quando os governadores tiveram seus poderes políticos diminuídos, na tentativa de concentrar o máximo de poder no Governo Federal.

Por meio de uma articulação a nível estadual (Missão Negrão de Lima) em 1937, de apoio ao golpe de Getúlio Vargas, a maioria dos governadores manifestou apoio, com exceção de dois que renunciaram ao cargo, nos estados da Bahia e Pernambuco (Juracy Magalhães e Carlos de Lima Cavalcanti, respectivamente). Destaca-se, também, a atuação do governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, na formação do movimento da “Cadeia da Legalidade”, em 1961. Por meio de transmissões ininterruptas de rádio para outros estados e até para outros países, os manifestos do governador gaúcho, em apoio ao vice-presidente João Goulart, ajudaram-no a assumir a presidência no lugar do titular que havia renunciado. Os governadores dos principais estados brasileiros, Magalhães Pinto (Minas Gerais), Carlos Lacerda (Guanabara, atual Rio de Janeiro) e Ademar de Barros (São Paulo), tiveram crucial importância na derrubada de João Goulart, no início do Regime Militar (1964).

Desde a colonização até os dias de hoje, o cargo de governador adquiriu funções específicas no atendimento das demandas públicas e atualmente consiste em administração da rede estadual de ensino, da área de saúde e de transporte de responsabilidade do estado; comando da área de segurança pública; atuação no processo legislativo estadual propondo projetos de leis, sancionando e vetando leis propostas por deputados estaduais e na definição sobre orçamento estadual.

O surgimento dos governos estaduais como atores no cenário político-econômico teve início com a Proclamação da República em 1889. Nesse período inicial, predominou o modelo no qual os estados possuíam ampla autonomia, cooperavam pouco entre si e o Governo Federal dispunha de frágeis poderes (Abrucio, 2005). A força dos governadores no sistema político oscilou ao longo da história republicana. O poder dos governadores diminuiu com a ascensão de Getúlio Vargas, em 1930, que confirmava ou não seus mandatos, nomeando interventores, enfraquecendo, assim, os estados. A política representativa foi eliminada em nome da eficiência do Estado. Voltaram a ter destaque no cenário político com o retorno do regime democrático em 1945 e com as eleições diretas para os cargos executivos e legislativos. O Regime Militar de 1964 pôs fim a esse padrão, implantando um modelo com grande centralização política, administrativa e financeira, em que os governadores passaram a ser indicados pelo presidente, com a aprovação da Assembleia Legislativa. Os prefeitos, por sua vez, eram indicados pelos governadores. Em 1982, os partidos de oposição ao regime conquistaram vitórias

importantes nas eleições diretas para governador. Estes, quando eleitos, mobilizaram fortemente a sociedade civil em um movimento pelo fim do Regime Militar. Os governadores dos estados mais desenvolvidos lideraram um movimento da sociedade civil contra o Regime. Deram apoio ao Movimento das “Diretas Já”, com importante participação de Franco Montoro (São Paulo), Leonel Brizola (Rio de Janeiro) e Tancredo Neves (Minas Gerais) e, posteriormente, na eleição indireta do próprio Tancredo Neves à presidência. O objetivo central era fortalecer os governos estaduais e democratizar o plano local.

Foi após a redemocratização que os governadores alcançaram maior autonomia. O governador de um estado via sua carreira independente política e eleitoralmente dos de outros estados e do próprio presidente, diante dos laços tradicionais que possuíam cada um e da ausência de partidos nacionais fortes (Abrucio e Samuels, 1997). Em 1988, vários centros de poder competitivos e desiguais passaram a ter acesso ao processo decisório nacional. Os governadores dos estados economicamente mais fortes e prefeitos das capitais transformaram-se em um dos principais centros de poder. Os estados menos desenvolvidos, por sua vez, dispõem de uma compensação política. Possuem maior representação proporcional na Câmara dos Deputados em comparação com os estados das regiões Sul e Sudeste.

Na década de 90, houve a combinação institucional de uma democracia eleitoral, com um presidencialismo imperial e um regime congressional que atuou, ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do presidente (Codato, 2005). Em razão das reformas neoliberais que tratavam de privatizações, controle de gastos públicos, reforma tributária, diminuição da máquina estatal, dentre outras, a União aumentou seus controles sobre os estados, fazendo com que os governadores tivessem, então, seus poderes fiscais e políticos reduzidos.

Com a privatização de bancos e empresas públicas estaduais, acabaram perdendo a possibilidade de emitir títulos, acessar créditos e um importante meio de criação de cargos públicos como barganha em favor dos seus interesses políticos (Regis, 2009). Uma série de legislações foi criada, afetando os governadores diretamente. A Lei Kandir isentou as operações de bens e serviços destinados à exportação do pagamento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), fazendo cair a arrecadação dos estados. A Lei de Responsabilidade Fiscal restringiu os gastos e a criação de cargos públicos, mais uma vez dificultando a moeda de troca dos governadores, e ainda passou a vincular as transferências fiscais aos estados e municípios, aumentando suas

responsabilidades fiscais e acabando com a grande autonomia que possuíam sobre os gastos. A “guerra fiscal” provocada por medidas econômicas à época envolveu os estados em uma disputa, enfraquecendo-os, uma vez que se utilizaram do ICMS para conceder benefícios fiscais e atrair capital estrangeiro, deixando de arrecadar valores consideráveis de impostos e taxas (Barrientos, 2009).

Os governadores já não exercem mais a forte influência que exerciam sobre as bancadas parlamentares e isso ocorre porque os parlamentares costumam seguir as orientações de seus partidos. No entanto, nas Assembleias legislativas estaduais, as coalizões estaduais não se comportam como as parlamentaristas, nem como as coalizões federais, mas imperaria o “ultrapresidencialismo estadual” (Sandes-Freitas, 2017). Diante das reduzidas prerrogativas dos deputados estaduais, há o predomínio dos governadores no cenário político estadual, no processo de formação de governos, uma vez que possuem poder suficiente para manter o controle das Secretarias em mãos de seus próprios partidos, ainda que dependam de alianças com outros.

Atualmente, apesar de o País se encontrar em um momento de descentralização, os governadores já não têm a mesma influência que antes. No entanto, por todos os recursos com os quais eles contam, os governadores continuam ocupando lugar privilegiado na classe política.

A segunda parte do capítulo 3 tratou sobre o Federalismo. Dentre os muitos pontos abordados destacou-se o Federalismo brasileiro, sob a ótica constitucional e suas principais reformas. A Constituição Federal de 1988 consagrou a República como princípio fundante do Direito brasileiro, portanto, ela é um pilar importante do sistema político nacional desde 1989 (artigo 60). Ao lado do princípio republicano, o artigo 1º da Carta Magna consagra a natureza indissolúvel da Federação brasileira, sendo a forma de Estado pela qual se distribui o poder e a autonomia dos entes políticos que a compõem: União, estados e municípios. Assim, a federação tem as seguintes características: descentralização político-administrativa; constituição rígida; existência de órgão representando os estados-membros (senado); autonomia financeira e, finalmente, órgão constitucional de controle das leis, evitando invasão de competências (Dallari, 1998; Lijphart, 2003).

No Brasil, em razão do Pacto Federativo, o Estado unitário imperial foi substituído pela Federação composta por entidades territoriais autônomas (estados), dotadas de governo e administração próprios. Os estados-membros são dotados de constituições próprias, porém subordinadas à do Estado Nacional e são regidos pelo chefe do poder

executivo estadual (governador). A princípio, o federalismo configurou-se como acomodação de elites, cuja autonomia dos estados era, de certa forma, relativa (Fausto, 1995). Baseava-se na falta de autonomia dos municípios e na prevalência de alguns estados como, por exemplo, a hegemonia de São Paulo e Minas Gerais durante a República Velha (República do Café com Leite).

A Constituição atual versa sobre as competências exclusivas e concorrentes dos entes federados, trazendo mais equilíbrio entre eles, mas não especifica o que compete aos estados, deixando-os com a competência residual. Outro ponto de destaque é que a divisão de poder entre entidades autônomas pode suscitar conflitos entre os entes da Federação, envolvendo a questão da adequação dos recursos disponíveis que são, geralmente, bastante limitados para suprir as diversas necessidades e demandas regionais, com o objetivo de diminuir as desigualdades existentes. O Federalismo, por formar novas arenas políticas, amplia a estrutura de oportunidades para os políticos, que podem buscar suas carreiras em diversos níveis de governo (Barragán, 2016). O Sistema Político Brasileiro, em princípio baseado em oligarquias estaduais, deixou o Império, escolheu o presidencialismo e definiu-se federativa. A partir da promulgação da Constituição de 1988, foi sofrendo mudanças e, na década de 90, em razão de diversas reformas implementadas no campo da política e da economia, que alteraram o Federalismo em favor do Governo Central, não perdeu sua característica de descentralização.

A última parte do terceiro capítulo abordou o tema Sistema Político Brasileiro, que surgiu com a redemocratização e caracterizou-se pelo multipartidarismo, pela representação proporcional de lista aberta e pelo presidencialismo de coalizão. Abordou-se o Sistema Eleitoral Brasileiro o qual se refere à totalidade orgânica de dispositivos legais que procuram objetivar a regulação do regime eleitoral: tanto a maneira de os eleitores participarem da vida política, como seus direitos e deveres no processo eleitoral. As normas e regras são preestabelecidas pela Federação e empregadas em todos os níveis (municipal, estadual e federal). Dentre outros temas, foram analisados, de forma detalhada, os dois modelos de votação adotados: o majoritário e o proporcional. O sistema majoritário é aplicado aos cargos do Executivo e do Senado Federal. O sistema proporcional de lista aberta é adotado para cargos de vereadores, deputados estaduais e deputados federais. Foram analisadas também as condições de inelegibilidade, às quais estão sujeitos todos os candidatos. Tratou-se ainda do Sistema Partidário Brasileiro que, desde a reforma partidária de 1979, sofreu várias alterações até culminar em 2014 (últimas eleições analisadas), com uma tendência polarizada nas eleições presidenciais

(entre 1994 e 2014) em torno do PT e do PSDB, com PMDB rivalizando em termos de votos. Essa polarização foi estendida às disputas dos governos estaduais, com predominância do PMDB e dos dois blocos formados pelo PT e PSDB (Limongi e Cortez, 2010). Nas eleições legislativas, no entanto, a tendência é multipartidarista. O Sistema Partidário Brasileiro ainda mostra elevado grau de fragmentação e de volatilidade, enquanto as taxas de identificação partidária e confiança nos partidos são baixas entre os eleitores. Foram destacadas muitas das alterações que sofreram as normas eleitorais e partidárias, porém, ainda é cedo para afirmar que tais mudanças irão corrigir distorções no sistema, tais como o alto número de “partidos de aluguel” e de fragmentação partidária. Mesmo com suas limitações e descrédito, os partidos políticos, em geral, são vitais no processo eletivo e fortalecem o regime democrático e o Estado de Direito (Alcântara e Freidenberg, 2002).

No capítulo 4, considerou-se a contextualização dos três períodos políticos brasileiros nos quais foram distribuídos os governadores: Transição Democrática, Neoliberalismo e Social-democracia. A periodização, realizada para fins desta pesquisa, levou em conta aspectos econômicos, mudanças de regime de governo, de sistema partidário e de regras eleitorais, promulgação de nova Constituição, relações entre os executivos estadual e federal etc., que pudessem impactar, direta ou indiretamente, nas carreiras dos governadores. A Transição Democrática considerou o período entre o fim do Regime Militar e a consolidação da democracia, a partir do retorno das eleições diretas para governador; o Neoliberalismo referiu-se ao período dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, caracterizados pelas políticas neoliberais; a Social-democracia foi o período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, marcados pela grande ampliação das políticas de proteção social, o novo papel da educação superior com o Reuni³ e as políticas de ação afirmativa (Avritzer, 2018). Para Almeida (2003), um punhado de representantes políticos e muitos apoiadores acadêmicos consideram as novas práticas petistas como deliberadamente social-democráticas.

Os principais eventos do período de Transição Democrática, com impacto sobre a carreira dos governadores, foram

- criação dos Estados de Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins, ampliando a estrutura de oportunidades e o número de governadores na disputa eleitoral, trazendo maior equilíbrio federativo;

³Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

- retorno das eleições diretas para governadores dos estados, em 1982, em contraponto à eleição indireta para presidente da República, em 1985, dando a eles maior sentimento de legitimidade em face do presidente (o poder dos governadores foi restaurado lentamente após 1982);

- promulgação da Emenda Constitucional 25/85, possibilitando a reorganização de partidos de esquerda, aumentando, assim, o leque de agremiações e ainda abolindo o instituto da fidelidade partidária, possibilitando as migrações;

- eleições para governador, em 1986: o partido do Presidente José Sarney, PMDB, conseguiu eleger 22 governadores nos 23 estados brasileiros existentes naquela ocasião, demonstrando a forte conexão entre governos estaduais e Governo Federal;

- promulgação da Constituição Federal de 1988: foi estabelecida a transferência de receitas entre os entes federados; as esferas de poder do Governo Federal e dos municípios foram bem definidas na Constituição, porém as dos estados ficaram em caráter residual; estabelecimento de eleições em dois turnos para cargos do Poder Executivo, com exceção dos cargos de prefeitos de municípios com menos de 200 mil eleitores;

Os eventos de destaque do período do Neoliberalismo, sob a ótica dos governadores foram

- eleições para governador, em 1990: os partidos aliados do presidente Fernando Collor conseguiram eleger 10 dos 27 governadores;

- medidas econômicas, Plano Real e Lei de Responsabilidade Fiscal: as medidas de privatizações dos bancos estaduais e das empresas públicas, diminuindo os meios de barganha política dos governadores e, conseqüentemente, seus poderes. De modo geral, o Plano Real trouxe estabilização da economia e controle da inflação. Os efeitos econômicos dele fizeram com que seis governadores do partido do presidente Fernando Henrique Cardoso fossem eleitos em 1994, incluindo grandes estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e sete eleitos, em 1998. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada com o objetivo de controlar as contas públicas e limitar as receitas extrafiscais e, conseqüentemente, o poder dos governadores. Muitos estados estavam endividados e recorreram ao Governo Federal que saldou suas dívidas, principalmente, com o objetivo de manter o pleno funcionamento do plano de estabilização da moeda (Plano Real);

- promulgação da Emenda Constitucional nº 16/97(Parágrafo 5º, do artigo 14, da Constituição Federal de 1988), permitindo a reeleição para cargos do Executivo, inclusive governador, ampliando as oportunidades de carreiras;

- promulgação da Lei nº 9.504/97, estabelecendo eleições simultâneas para presidente, governadores, senadores, deputados estaduais e federais, facilitando ainda mais as alianças nacionais;

- nova interpretação do TSE sobre coligações – regra da verticalização, afetando as eleições majoritárias de 2002, nas quais as alianças feitas no plano nacional deveriam ser as mesmas no plano estadual para os partidos que apresentaram candidatos à presidência.

Por fim, na Social-democracia, destacam-se os seguintes eventos

- eleições de 2006, 2010 e 2014 para governador: o número de governadores eleitos pelo PT e seus aliados nessas eleições foram bem mais elevados que em todas as eleições anteriores;

- promulgação da Resolução nº 22.610/07, reconhecendo que o mandato pertencia ao partido e não ao candidato eleito, punindo com a perda de mandato os que deixassem a legenda pela qual foram eleitos, sem justa causa, servindo, inclusive, para os cargos majoritários, diminuindo consideravelmente as migrações a partir de então. A razão de justa causa mencionada na Resolução para migração partidária por criação de novos partidos fez inchar o quadro partidário brasileiro;

- hiperfragmentação do sistema partidário - houve um aumento no número de partidos menores, ocasionando a necessidade de coalizões por presidentes, governadores e prefeitos, para que pudessem organizar seus ministérios/secretarias com legendas que lhes garantissem apoio; Aumento de custos na formação e na manutenção de bases de apoio, possibilitando coalizões com número mais elevado de partidos e, ainda, o aumento das migrações partidárias (até 2007);

- promulgação da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), tratando das inelegibilidades de forma mais detalhada, sendo aplicada a partir das eleições municipais de 2012, atingindo, a partir daí, a candidatura de muitos políticos, inclusive governadores;

- decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5081, em 2015 – perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, impactando a carreira dos governadores, que puderam mudar de partido no curso do mandato.

Por fim, nos capítulos 5 e 6, foram apresentadas a análise dos dados relativos ao perfil e à carreira dos governadores brasileiros, em cada período pré-estabelecido: Transição Democrática, Neoliberalismo e Social-democracia. Foram observadas as

variações, conforme os objetivos estabelecidos no primeiro capítulo. A Tabela 53, a seguir, expõe os dados de forma resumida, a partir dos quais são destacadas as principais conclusões.

Tabela 53 – Resumo do perfil e da carreira dos governadores

Variáveis Sociodemográficas e de Carreira	Transição Democrática	Neoliberalismo	Social-democracia
PERFIL			
Gênero – Predomínio de homens	-	1 mulher	6 mulheres
Média de idade	50,6	51,4	52,5
Raça	89,1% brancos	87,3 brancos	85,5% brancos
	10,7% negros e pardos	11,67% negros e pardos	14,5% pardos e amarelo
Ideologia	Centro	Centro	Esquerda
Formação - predomínio graduados e pós-graduados	91,3%	94,5%	88,7%
Mobilidade territorial	32,6%	20,4%	29%
Capital familiar	32,6%	35,2%	33,9%
Ocupação	Advogados	Advogados	Médicos
CARREIRA			
Experiência prévia:			
- Associativismo	41,3%	40,7%	51,6%
- Direção Partidária	32,6%	29,6%	35,5%
Entrada na carreira:			
- Cargo de entrada	Nomeação	Nomeação	Nomeação
- Cargo anterior	Deputado Federal	Prefeito	Nomeação
- Número de cargos	4-6 cargos	4-6 cargos	4-6 cargos
Desenvolvimento da carreira:			
- Tipo de carreira	Multinível/Legislativo	Multinível/Executivo	Multinível/Executivo
- Direção da carreira	<i>Zig-zag</i>	<i>Zig-zag</i>	<i>Zig-zag</i>
- Cargo posterior ao de governador	Senador	Governador	Governador
- Reeleitos	30,4%	38,8%	50%
- Migrantes	95,7%	83,3%	61,3%
- Não migrantes	4,30%	16,70%	38,70%
- Número de partidos que militou	Dois	Dois	Dois
Saída da carreira:			
- Razões de saída	Retiro voluntário	Retiro voluntário	Judicial
- Último cargo	Deputado Federal	Governador	Governador
- Atividade atual	Falecidos/Aposentados	Falecidos/Ocupação anterior	Falecidos /Ocupação privada, ocupação anterior e presos
- Anos de carreira/Média	44,2 anos	32,4 anos	30,9 anos

Fonte: elaboração própria.

O perfil geral do governador, nos três períodos pesquisados, indicou a predominância de homens, da raça branca, na faixa-etária de 43 a 51 anos, com curso superior de graduação e pós-graduação e a maioria advogados, estando de acordo com o perfil da classe política apresentado em várias outras pesquisas referentes a outros cargos eletivos (Alcântara, 2012; Best e Cotta, 2000). Porém, quando considerados no contexto da periodização realizada, observou-se que alguns aspectos de seu perfil foram modificados respondendo ao problema de pesquisa elaborado no capítulo primeiro.

Na Transição Democrática, os governadores apresentaram as características de perfil, a seguir

- não houve a presença de mulheres eleitas governadoras; a média de idade no cargo de governador foi de 50,6 anos, a mais baixa de todos os períodos; maioria de brancos, com a presença de apenas um governador negro, além de um pequeno grupo considerado da raça parda; ideologia predominante foi a de Centro; predomínio de alto nível de escolaridade; maioria com ocupação prévia de advogado; maior percentual (32,6%), entre todos os períodos, de governadores originários de outros estados e com maior ocorrência na região Norte, haja vista a instituição/criação de novos estados no período de 1970 a 1986 e em razão de incentivos dados pelo Governo Federal para a ocupação dessa região;

Ainda nesse período, apresentaram os seguintes aspectos de carreira política

- na etapa de experiência prévia, entre os três períodos, apresentaram o segundo maior percentual tanto de associativismo como de participação em cargos diretivos em partidos;

- na etapa de entrada na carreira, tiveram como cargo inicial o de nomeação, repetida em todos os demais períodos. O cargo de nomeação, que normalmente está associado a vínculos de confiança e reconhecimento de experiência prévia, foi uma importante porta de entrada na carreira para os governadores; o cargo que impulsionou os indivíduos para o executivo estadual foi o de deputado federal; assim como todos os demais períodos, apresentou a faixa de 4 a 6 cargos anteriores ao de governador;

- na etapa do desenvolvimento, tiveram como tipo de carreira o modelo Multinível/Legislativo; como direção, o modelo *Zig-zag*, padrão repetido nos demais períodos; o cargo de senador foi a opção de grande parte deles, após a saída do cargo de governador; possuíram o menor percentual de reeleitos (30,4%) de todos os períodos. Ressalta-se que ainda não era permitida a reeleição consecutiva para o mesmo cargo do executivo; o percentual de migrações partidária (95,7%) foi o maior de todos os períodos.

As migrações serviam como uma busca do político para incrementar oportunidades de carreira. Vale destacar a falta de leis mais duras no tocante ao regramento de migrações partidárias. As regras para a criação de partidos políticos foram flexibilizadas, não havendo norma quanto à mudança de partidos, apenas a obrigação legal de os candidatos estarem filiados a um partido político há pelo menos um ano antes da eleição; em todos os períodos, a maioria dos governadores militou em dois partidos. Mesmo com um sistema partidário fragmentado e o aumento gradativo dos partidos em disputa, o número de partidos para os quais os governadores migraram é baixo (dois), repetindo-se essa tendência nos demais períodos;

- na etapa de saída da carreira, os governadores que haviam deixado a política, tiveram o retiro voluntário, como principal razão de saída; apresentaram o cargo de deputado federal como último; em todos os períodos, a maioria dos analisados, que já não estão ativos na política, configuraram na pesquisa como falecidos. Como segundo maior percentual constaram os aposentados. Demonstrou, também, os governadores com mais tempo de carreira (44,2 anos). Conforme Hagopian (1996), apesar do esforço do Regime Militar em deixar a classe política mais tecnocrática, as elites conservadoras puderam não só sobreviver a esse período de exceção, como prosperar sob suas bases.

O perfil dos governadores, no período de Neoliberalismo revelou as seguintes características

- presença da primeira mulher eleita governadora no País; governadores com média de idade de 51,4 anos; apesar do grande predomínio de brancos, houve um leve aumento de negros e pardos (11,6%); ideologia predominante novamente a de Centro; o maior percentual de todos os períodos (94,5%) de graduados e pós-graduados; o menor percentual da variável mobilidade territorial (20,4%); o maior percentual de todos os períodos de capital familiar e, mais uma vez, apresentou a ocupação predominante de advogados.

Quanto à carreira, os seguintes aspectos foram apresentados

- na etapa de experiência prévia, teve os percentuais mais baixos de associativismo e participação em cargos diretivos em partidos, de todos os períodos, demonstrando que tal característica foi pouco valorizada no período;

- na entrada na carreira, o principal cargo anterior ao de governador, foi o de prefeito;

- na etapa do desenvolvimento, os governadores tiveram o modelo Multinível/Executivo como tipo de carreira, ressaltando-se que nesse período já havia a

possibilidade da reeleição imediata para cargos executivos; tiveram o próprio cargo de executivo estadual como cargo posterior ao de governador, mais uma vez, reforçando o impacto da possibilidade de reeleição subsequente em suas carreiras; no mesmo sentido, percebeu-se um leve aumento no percentual de reeleitos (38,8%); houve uma diminuição no percentual de migrantes partidários (83,3%);

- na etapa final da carreira, novamente o retiro voluntário foi a principal razão de saída; grande parte dos que deixaram a política tiveram como último cargo o de governador; excluindo-se os falecidos, constatou-se que os governadores retornaram às suas ocupações anteriores após deixarem a política; houve uma diminuição considerável, na média de anos de carreira (32,4).

Os governadores no período da Social-democracia, demonstraram o perfil a seguir

- maior presença de mulheres governadoras (seis) entre todos os períodos. Metade delas em partidos de Direita e a outra metade em partidos de Esquerda. O capital familiar fez bastante diferença, sendo ponto fundamental para serem eleitas; a média de idade foi a maior de todos os períodos (52,5), demonstrando que essa classe vem se tornando mais velha; apesar do predomínio de brancos e da total ausência de negros, foi o maior percentual de pardos e o único governador autodeclarado de raça amarela (14,5%); a ideologia predominante foi a de Esquerda; apesar de ter se mantido o alto nível de escolaridade, houve uma diminuição no percentual de graduados e pós-graduados (88,7%), em decorrência do número mais elevado de governadores sem formação acadêmica; a tendência de governadores com a ocupação prévia de advogados, dominante nos períodos anteriores, deu espaço para outras ocupações na Social-democracia, predominando a de médicos;

A carreira dos governadores do último período, apresentou as características a seguir

- os maiores percentuais das variáveis de associativismo (51,6%) e participação em cargos de direção partidária (35,5%), de todos os períodos, denotando uma maior valorização desse tipo de experiência no recrutamento dos governadores. Grande parte dos governadores com essas características eram de partidos de esquerda, indicando que essa ideologia privilegiou tais vínculos;

- na etapa de entrada na carreira, o cargo anterior ao de governador foi o de nomeação;

- na etapa de desenvolvimento, predominou novamente o tipo de carreira Multinível/Executivo. Os percentuais mais elevados de cargos posteriores de governador

e também o aumento gradual no número de reeleitos indicaram que a possibilidade de reeleição subsequente para cargos do executivo afetou a carreira dos governadores. Percebeu-se que, na Transição Democrática, os governadores buscaram cargos do Poder Legislativo, por serem os mais disponíveis e não terem limite de mandato sucessivo, porém, com a possibilidade de reeleição, suas oportunidades de carreira foram ampliadas; o cargo posterior ao de governador foi a opção pela reeleição; houve o menor percentual de migrantes (61,3%), entre todos os períodos, certamente pelo impacto de legislações que trataram de regras para migrações partidárias. A Resolução nº 22.610/2007 previa a possibilidade de perda de mandato, fazendo com que as mudanças indiscriminadas diminuíssem;

- na etapa final de carreira, motivos judiciais constou como principal razão de saída, ressaltando-se que, nesse período, já estava em vigor legislações mais detalhadas sobre inelegibilidades (Lei da Ficha Limpa), trazendo mais rigor a tais regras e vindo a afetar a carreira de muitos políticos. Foi também um período que vieram a público muitos escândalos políticos, envolvendo, inclusive, governadores; apresentou como ponto final da carreira o cargo de governador; excluindo-se os falecidos, houve igual número de governadores que, após deixarem a política, retornaram às suas ocupações anteriores, assumiram ocupações privadas ou constaram como presos; apresentou a menor média de anos de carreira de todos os períodos (30,9), demonstrando uma menor carreira política em relação aos outros períodos.

Portanto, conclui-se que o perfil dos governadores sofreu alterações na ocupação prévia, passando de advogados, para médicos, demonstrando que a Social-democracia foi mais acessível à entrada de governadores com ocupações prévias distintas das mais tradicionais. O último período foi também mais acessível aos não brancos. A média de idade também aumentou o percentual ao longo do tempo. Houve leve aumento no número de governadores sem formação acadêmica. Conforme Perissinotto (2013), sobre a Câmara dos Deputados, houve uma queda no percentual de indivíduos com perfil mais tradicional e elitista, havendo a partir de 2002, uma popularização da política.

Na ideologia de Esquerda estiveram presentes governadores negros (a maioria), parte dos pardos, o único autodeclarado de raça amarela e metade das mulheres, demonstrando que as minorias encontraram maior guarida nessa ideologia.

A região Nordeste destacou-se em todos os períodos, com predomínio de governadores na variável de capital familiar. Tal fenômeno está presente em todo o País, porém possui raízes mais profundas na referida região com uma forte herança

patrimonialista e berço de tradicionais famílias políticas (Arraes – PE; Collor/Mello e Calheiros – AL; Gomes – CE; Maia – RN; Magalhães – BA e Sarney – MA). Para Miguel *et al* (2015), o capital familiar destaca-se mais fortemente nas regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas, principalmente no Norte e Nordeste. Ao contrário, o Sul foi a região com menor percentual de governadores com familiares na política (3,1%).

O Nordeste ainda abrigou o maior percentual de governadores com elevada escolaridade (graduados e pós-graduados), 33,3% e foi a região com maior número de governadoras eleitas (três, das sete que constam na base), enquanto que na região Centro-Oeste não apresentou nenhuma.

A região Norte se sobressaiu no quesito de mobilidade territorial, apresentando o maior percentual de eleitos fora de seus estados de origem, 42,2%, em todos os períodos. Nesta região estão alguns estados que foram elevados a esta categoria apenas na década de 1980, período que também ocorrem incentivos dados pelo Governo Federal para a ocupação dessa região. Apresentou também a maior presença de governadores sem ensino universitário, (63,6%) e o segundo maior percentual de governadores com capital familiar (18,1%). Ressalta-se que a região Norte é uma das menos desenvolvidas. Por outro lado, a região Sul, demonstrou apenas um governador sem formação universitária.

Houve a prevalência de governadores de ideologia de Centro na Transição Democrática e no Neoliberalismo, enquanto a ideologia de Esquerda elegeu apenas um governador no primeiro período e doze, no segundo. O Centro também se sobressaiu em todas as regiões. A Esquerda, no entanto, foi maioria na Social-democracia, indicando que, de um modo geral, os executivos estaduais mantiveram alinhamento ideológico com o Governo Federal, em todos os períodos.

Quanto às análises regionais da carreira, salienta-se que as regiões apresentaram, de modo geral, características semelhantes em todas os critérios. A região Nordeste destacou-se, juntamente com a região Sul, por apresentar o modelo de carreira Multinível/Legislativo e por possuir maiores números de governadores com participação associativa, reeleitos, migrantes e com modelo de direção da carreira *Zig-zag*. No entanto, o maior percentual de não migrantes esteve na região Norte (37,1%). A região Sul foi a que menos participação associativa teve em todos os períodos (12,3%).

Quanto às análises ideológicas, dentre muitos aspectos semelhantes, destaca-se que, diferentemente das demais, na ideologia de Centro prevaleceu o tipo de carreira Multinível/Legislativo. A maioria dos governadores migrantes da Direita mudaram de

partido três vezes (24,4%), ao longo da carreira, ao contrário das demais ideologias, cujo predomínio foi de dois partidos. Na Esquerda houve o predomínio de indivíduos com carreira prévia mais curta ao cargo de governador, de 1 a 3 cargos.

Houve um nítido aumento no percentual de reeleitos, indicando o impacto da legislação que possibilitava a reeleição consecutiva. Quase 20% do total de governadores reeleitos, assumiu novamente o cargo entre duas e três vezes, sem contar com o primeiro mandato. Percebeu-se, também, uma diminuição acentuada no percentual de migrantes partidários, como consequência das regras que estabeleceram mais rigidez a tal prática. A saída da política por motivos judiciais predominou no último período, em razão da eclosão de diversos escândalos políticos e a presença de legislação mais rigorosa em relação às causas de inelegibilidades. As mudanças na legislação eleitoral afetaram as configurações de suas carreiras, uma vez que determinou a abertura ou fechamento de oportunidades, catalisando aptidões e recursos políticos distintos em cada contexto nacional (Best e Cotta, 2000).

Os anos de carreira dos que já deixaram a política seguiram uma tendência decrescente, demonstrando que os governadores da Transição Democrática possuíram carreiras mais longas.

A carreira dos governadores brasileiros foi impactada principalmente pelo Federalismo, uma vez que há muitos e diversificados cargos disponíveis nos três níveis da Federação (municipal, estadual e federal), não existindo barreiras definidas entre tais níveis ou padrão hierárquico entre os cargos, permitindo várias movimentações entre eles. A maioria dos governadores assumiu cargos nos três níveis, adquirindo experiência sobre as dinâmicas de funcionamento das diferentes arenas políticas, caracterizando suas carreiras como multinível, assemelhando-se ao modelo de carreira integrado de Borchert (2009). No mesmo sentido, apresentaram direção de carreira *Zig-zag*, significando as movimentações de forma indefinida entre os níveis da Federação.

Os governadores mostraram ser uma classe cada vez mais fechada a adventícios, visto a baixa ocorrência de novatos na política (apenas dois), sem experiência prévia: Tasso Jereissati, do Ceará, e Neudo Campos, de Roraima. Demonstraram possuir carreiras longas fazendo da política sua principal atividade, indicando a alta profissionalização dessa classe.

Para a maioria dos pesquisados o Poder Executivo estadual consistiu apenas numa etapa na trajetória em busca de outros cargos políticos, como estratégia de permanência

na política. No entanto, para 41% dos que já deixaram a carreira esse foi o ponto final delas, indicando a preferência dos governadores por tal cargo.

Esta pesquisa pretende estabelecer as bases para trabalhos posteriores, abrindo, dessa forma, uma agenda de pesquisas futuras em, ao menos, três âmbitos de desenvolvimento. O primeiro, na mesma linha que desenvolve Barragán (2016), referente à trajetória política posterior daqueles que foram governadores. A segunda, na linha seguida por Martínez Rosón (2008), consiste em vincular a figura do governador com a natureza do sistema político no qual estão inseridos, no que concerne ao nível de qualidade de democracia existente. Finalmente, oferece um marco comparado para as análises com outros casos de países federais latino-americanos, como México e Argentina.