

*Cooptação ou coalizão de governo?
O governo do Albuíno Azeredo no Espírito Santo
(1990-1994)*

ANDRÉ RICARDO PEREIRA
Professor do Departamento de História da UFES

AMARILDO MENDES LEMOS
Graduando em História, pela UFES

Resumo

Este artigo aborda a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, em nível estadual, especificamente no governo de Albuíno Azeredo, no Espírito Santo, entre 1990 e 1994. Duas linhas interpretativas são focalizadas: a primeira considera que, em regimes presidenciais multipartidários, o Chefe do Executivo tenta usar o poder que possui para controlar a agenda de votações, reduzindo a independência do Parlamento; a segunda sugere que essa interação é mais equilibrada. Em contextos nos quais o contingente do partido do governador não expressa uma clara maioria no plenário – exatamente a situação enfrentada por Azeredo –, a melhor solução é convidar líderes partidários para ingressar no secretariado, formando um governo de coalizão, de forma a garantir o apoio necessário no Legislativo. O caso em estudo, porém, não corresponde a qualquer das interpretações anteriores. Assim, variáveis eleitorais e institucionais são analisadas e algumas hipóteses são apresentadas, baseadas em pesquisa ainda em andamento, com o objetivo de oferecer uma explicação para o caso, mesmo que inicial.

Palavras-chave: Cooptação; Coalizão de governo; Espírito Santo.

Abstract

This article deals with the relationship between Executive and Legislative branches in contemporary subnational Brazilian government level. It focus on Albuíno Azeredo's administration, in the state of Espírito Santo, during 1990/94 period. Two theoretical frameworks are considered. The first one argues that in multiparty presidential regimes, the Chief Executive tries to use its enormous amount of power to control legislative agenda, reducing the parliaments independence. The second suggests that this interaction is more balanced. Taking contexts in which the Chief Executive's Party doesn't have a clear majority in the Assembly floor – exactly the situation faced by Azeredo – the best move is to invite Parties' leaders to join the cabinet, forming a coalition government, in order to guarantee legislative support. The case in study, however, doesn't correspond to the interpretations above. Hence, electoral and institutional variables related are analyzed and some hypothesis are presented, based on research still in development, to offer an explanation.

Keywords: Cooptation; Coalition government; Espírito Santo (Brazil).

OBJETIVO DESTA TRABALHO É DISCUTIR, por meio de um estudo de caso, alguns aspectos da relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil contemporâneo. Serão consideradas duas interpretações. Uma delas vê o Executivo como o pólo dominante. Nesse caso, ele teria todo o ônus e o bônus do processo governativo. Um exemplo dessa interpretação encontra-se em Abrúcio (1998). A outra entende que os dois pólos são ativos, podendo desenvolver diferentes estratégias de convivência, como na obra de Figueiredo & Limongi (1999). Para aprofundar empiricamente o debate, este estudo aborda o período de 1990 a 1994, no estado do Espírito Santo, durante a administração de Albuíno Azeredo, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Entre outras razões, a escolha desse objeto deve-se ao fato de que, empiricamente, tal administração parece desmentir argumentos das duas linhas citadas, permitindo a introdução de nuances no plano explicativo. Para chegar a esse ponto, o texto desenvolve-se a partir da discussão teórica, seguida de uma caracterização geral do sistema eleitoral e partidário do Espírito Santo, de 1946 até 1990, após o que se considera detidamente a constituição do secretariado de Azeredo em comparação com o perfil da Assembléia Legislativa.

Por fim, são apresentadas conclusões indicativas, na forma de hipóteses a serem confirmadas em pesquisas posteriores. Isso se deve ao fato de que o artigo em questão apresenta resultados parciais de um estudo maior, ainda em andamento no âmbito do Departamento de História da UFES.

Cooptação ou coalizão

A PRIMEIRA CORRENTE INTERPRETATIVA citada antes, mais antiga, porém atualizada recentemente, considera que o Chefe do Executivo tende a “cooptar” os parlamentares. Estes, oriundos de partidos “fracos” e, na sua maior parte, mantendo relações “clientelistas” com seus eleitores, teriam fortes razões para assumir uma posição de apoio ao governo, em troca de recursos para aplicação em suas bases eleitorais (Geddes & Ribeiro Neto, 2000). Nesse caso, o Executivo passaria a dominar a pauta de votações no Legislativo, aprovando sua agenda sem dificuldades. Dessa forma, o governo nunca seria questionado (pelo menos programaticamente) e poderia impor decisões sem uma crítica sólida e sem que posições ideológicas diversas pudessem ter a oportunidade de expressão. Por outro lado, algumas versões dessa corrente apontam para a possibilidade de que, em certas circunstâncias, como em administrações mal-avaliadas em pesquisas de opinião, os mesmos parlamentares poderiam abandonar o barco, gerando uma “crise de governabilidade”. Outra crítica muito comum é a de que o Executivo tem que “comprar” o apoio dos parlamentares a cada votação importante, já que uma base de apoio construída a partir de trocas materiais não poderia ter a solidez de acordos ideológicos, firmados em projetos consistentes.

Outras correntes, por sua vez, entendem que a independência do Legislativo em regimes presidenciais, mesmo os latino-americanos, é maior do que se supõe, de forma que, em situações de alta fragmentação partidária, para garantir a aprovação de suas matérias, o Chefe do Executivo tende a oferecer cargos sob seu controle a lideranças de bancadas, formando uma coalizão de governo. Alguns autores estudaram o assunto, com destaque recente para Sérgio Abranches (1988), Amorim Neto (1998) e Figueiredo & Limongi (1999), sempre tendo em vista o governo federal.

Devido ao espaço restrito de um artigo, não serão feitas maiores considerações teóricas. Basta observar que, durante o mandato de Albuíno Azeredo, o governador não dominou o Legislativo e, mesmo estando seu partido em situação minoritária no plenário, também não promoveu um governo de coalizão. O que se segue é uma tentativa de entender essa situação.

Sistemas partidários no Espírito Santo

SERÃO CONSIDERADOS, NESTA SEÇÃO, os sistemas partidários de 46-64, de 64-82 e o atual. Uma marca dos três períodos é o fato de que a maior parte do eleitorado se encontra no interior do Estado, disperso em pequenos municípios. Ao longo do tempo, com o avanço da industrialização e da urbanização, processou-se uma intensa concentração populacional na região metropolitana da capital, Vitória. Até hoje, porém, a soma do eleitorado do interior permanece dominante. Assim, qualquer partido que tentasse obter a condição de majoritário no Estado teria que ser capaz de conquistar os votos do interior. Devido ao caráter oligárquico da disputa pela representação, na prática, o partido majoritário deveria incorporar e articular as lideranças coronelistas dos municípios. Quem teve melhor desempenho nessa tarefa foi, no período 46-64, o Partido Social Democrata (PSD).

O PSD foi organizado no Estado pelo último interventor varguista, Jones dos Santos Neves, que conseguiu superar velhas dissensões e trazer a maior parte da antiga elite política pré-30 para a legenda. Posteriormente, houve divergências, que deram origem ao Partido Republicano (PR) e ao Partido Social Progressista (PSP). No geral, o controle do partido seria disputado por Santos Neves e por Carlos Lindenberg, herdeiro político de um líder da República Velha.

Várias legendas se organizaram e disputaram eleições no Estado. A União Democrática Nacional (UDN) não conseguiu aglutinar as oposições antivarguistas que, de qualquer maneira, não foram muito intensas, principalmente devido à forma como o PSD foi montado. Permaneceu como o segundo partido, mas bem abaixo do PSD. O Partido de Representação Popular (PRP) teve boa penetração nas áreas de colonização alemã e italiana. Justamente por isso alcançou um crescimento limitado.

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi criado por orientação de Vargas, a partir da ação de um oficial da Polícia Militar, o que lhe deu um perfil conservador desde o início. Algumas lideranças sindicais foram incorporadas e, ao longo do tempo, uma vertente nacionalista e reformista, com base na Grande Vitória, se desenvolveria, mas não o suficiente para mudar o posicionamento ideológico da legenda. Essa tensão interna levaria ao aparecimento, no fim do período, de duas dissidências: o Partido Trabalhista Nacional (PTN) e o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Isso só contribuiu para enfraquecer o PTB.

O Partido Comunista Brasileiro (PCB) elegeu, em 1947, um deputado estadual. Após a cassação do registro, a legenda não conseguiu espaço no Partido

Socialista Brasileiro (PSB), nem no PTB, mas apenas no PR. Esse casamento com um partido conservador também não duraria muito tempo, alienando os comunistas das disputas eleitorais por bom tempo. Já o PSB foi uma legenda pequena durante todo o período. Concentrou-se em campanhas municipais e não conseguiu ter maior presença no cenário estadual.

Das cinco eleições do período, o PSD conquistou o governo do Estado três vezes: em 1947, com Carlos Lindenberg; em 1950, com Jones dos Santos Neves; e em 1958, novamente com Lindenberg. Em 1954 e 1962, o vencedor foi Francisco Lacerda de Aguiar. Nas duas ocasiões, ele foi apoiado pelo conjunto das oposições ao PSD, em momentos nos quais esse partido se encontrava dividido internamente. Assim, é possível dizer que o sistema partidário do Espírito Santo, na época, estava nucleado em torno no PSD. Este partido foi o que melhor conseguiu articular os interesses das lideranças de municípios do interior, o que, aliás, todos tentavam fazer em maior ou menor medida. A disputa dentro do PSD pode ser entendida como do tipo personalista (Lindenberg x Santos Neves), ou como reflexo de diferentes bases socioeconômicas que o partido representava (Silva, 1995). O importante é que não havia diferenças ideológicas significativas, de forma que, derrotado e na oposição, o partido tendia a se unificar, fortalecendo-se para o pleito seguinte.

As oposições ao PSD eram formadas por partidos conservadores (mesmo o PTB e o PSP), entre os quais não havia nenhum suficientemente grande para se posicionar de maneira a garantir a hegemonia no grupo. A personalidade de Lacerda de Aguiar, conhecido popularmente como Chiquinho, dono de um estilo semelhante ao de Adhemar de Barros, também não era talhada para a difícil tarefa de harmonizar a disputa por recursos de patronagem entre os partidos. Em 1954, ele não se filiou a nenhuma das legendas (o que a lei eleitoral permitia, no caso de candidatos de coligações). Em 1962, entraria no PSP, mas não conseguiu dominar a agremiação.

O sistema partidário, portanto, era nucleado em torno do PSD, porque tanto a disputa interna quanto a que havia entre as oposições se davam num espectro ideológico muito estreito, resumido ao conservadorismo, com pequenas pitadas de reformismo. As maiores disputas intra-elites davam-se pelo controle de recursos clientelistas, para interferir no cenário local, de pequenos municípios interioranos. Elas eram solucionadas por intermédio de acordos ou de dissensões, resolvidas graças à migração para outras legendas.

O bipartidarismo imposto pela ditadura teve o efeito principal de eliminar do cenário político muitos dos membros da elite que podiam simplesmente

migrar. O velho PSD e a maior parte de suas oposições tentaram ocupar espaços na Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Mesmo o mecanismo das sublegendas não foi suficiente para acomodar a todos, o que acabou inflando o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Este partido também contaria com elementos “autênticos”, de perfil progressista, dentre os quais veio a se destacar a figura de Max Mauro, além das de militantes do PCB e do Partido Comunista do Brasil (PC do B), mas que eram minoritários. A ARENA potencializou os conflitos intra-elites, que eram resolvidos, no limite, pela intervenção de Brasília, principalmente no que se refere à escolha do Chefe do Executivo. Esse tipo de solução, porém, não eliminava a causa das insatisfações. O afunilamento de lideranças no topo levou a ARENA a ser dominada, nos anos 70, pelas figuras de Élcio Álvares, que fora do PSD, ocupando o governo de 1974 a 1978, e de Eurico Rezende, que fora da UDN, sucessor do primeiro.

Nas articulações para a eleição de 1982, já no Partido Democrático Social (PDS), Álvares e Rezende entraram em confronto e acabaram alienando um grupo, que acompanhou o deputado federal Gerson Camata na passagem para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esse movimento aumentou as dissensões ideológicas dentro do PMDB, mas foi compensado pela expectativa de vitória, associada à figura carismática de Camata. Os erros do PDS, a popularidade de Camata e a regra da vinculação de votos deram ampla maioria ao PMDB na Assembléia, onde conquistou 16 cadeiras em 27 totais (59,3%). Restaram ao PDS as outras 11 (40,7%). Dessa forma, o novo sistema emergiu com o PMDB como partido dominante e o PDS em segundo lugar. O Partido dos Trabalhadores (PT) e o PDT não elegeram representantes. O PTB não estava organizado no Estado, não tendo disputado a eleição.

Camata recebeu 60,3% dos votos válidos, Carlos Von Schilgen (PDS) teve 38,1%, Perly Cipriano (PT), 1,4%, e Oswaldo Mármore (PDT), 0,2%. Para a Câmara, o PMDB venceu com pequena vantagem, fazendo cinco de nove deputados (55,6%) e o PDS elegeu quatro (44,4%). O PMDB também elegeu o senador José Ignácio Ferreira.

Posteriormente, o PDS cindiu-se, indo o grupo de Élcio Álvares para o Partido da Frente Liberal (PFL). Ao longo do período, o PT cresceu, despontando a figura do médico Vitor Buaiz, que obteve boa votação para a prefeitura da capital, em 1985. No ano seguinte, Buaiz ocupou uma vaga na Câmara dos Deputados, ganhando posteriormente a eleição municipal de 1988, em Vitória. O partido também avançou na Assembléia, em 1986. Esse fato,

juntamente com a eleição de um deputado estadual pelo PC do B, fez com que a oposição ao partido dominante – o PMDB – se tornasse ideologicamente mais heterogênea do que aquela enfrentada pelo velho PSD, como se depreende dos resultados eleitorais de 1986. Na bancada de deputados federais, agora com dez vagas, o PMDB conquistou sete; o PFL, duas; e o PT, uma. Na Assembléia, em 30 cadeiras o PMDB fez 15; o PFL, nove; o PT, três; o PC do B, o PDS e o PDT, uma para cada um deles.

Mesmo com a pequena queda, o PMDB mantinha uma posição invejável, conquistando as duas vagas do Senado: uma para Gerson Camata e a outra para João Calmon. A principal liderança “progressista” do partido, Max Mauro, conseguiu garantir sua candidatura, apesar de certa oposição de Camata ao seu nome. Mauro enfrentou o ex-governador Élcio Álvares e venceu com alguma facilidade, somando 49,9% dos votos válidos. Álvares recebeu 31,3%, Arlindo Vilaschi (PT) ficou com 9,1% e Rubens Gomes (PDT), 0,5%.

Durante o governo de Mauro, os atritos com Camata cresceram, chegando ao rompimento, quando os dois saíram da legenda. O senador abrigou-se momentaneamente no Partido (PDC), retornando depois ao PMDB. Mauro, de início, ficou sem partido, indo depois para o PDT, do qual saiu seu candidato à sucessão em 1990, o secretário de planejamento Albuíno Azeredo, que articulou apoios diretamente com os prefeitos. A implosão do PMDB não abriu espaço para a unidade da oposição, ao contrário do que se deu na fase 46-64 com o PSD. Um dos candidatos ao Executivo foi o senador José Ignácio Ferreira, que havia pertencido ao PMDB e, posteriormente, ao Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB). Graças ao fato de ter assumido a liderança do governo Collor no Senado, Ignácio teve que se alojar no pequeno Partido Social Trabalhista (PST), pelo qual disputou o pleito. Seu companheiro na Câmara Alta, João Calmon, saiu pelo PMDB, e o PT indicou o vice-prefeito de Vitória, Rogério Medeiros. O resultado do primeiro turno refletiu não só a queda do PMDB como também a alta dispersão que se estabeleceu. Azeredo teve 43,6% dos votos válidos, contra 35,6% de Ignácio, 16% de Medeiros e 4,8% de Calmon.

A soma dos votos de Ignácio e Medeiros chegou a 51,6%. Incluindo Calmon, 56,4%. Se a situação se tivesse processado como no período 46-64, o partido do governador, que não passava do PMDB “maxista”, teria sido vencido no primeiro turno. Ocorre que, ao contrário daquela época, o PT nunca se teria aliado ao PST e ao PMDB “camatista”. A oposição viu-se cindida, com predominância de centro-direita. Élcio Álvares tentou a sorte para o Senado, sendo bem sucedido, pois ganhou a vaga, concorrendo pelo seu PFL.

O resultado concreto da eleição de 1990 para o formato do sistema partidário foi o desaparecimento de um partido dominante em favor de uma alta fragmentação partidária e ideológica. Na Câmara dos Deputados, o PMDB continuou majoritário, conquistando seis das dez vagas (60%), seguido pelo PSDB, com três (30%), e o Partido Libertador (PL), com uma (10%). Nesse plano, a esquerda enfraqueceu.

No que se refere à Assembléia, a desestruturação do sistema foi bem maior. Dado que esse ponto é muito importante para estudar a relação entre Executivo e Legislativo, ele será mais bem desenvolvido nas seções seguintes, cujo objetivo será o de demonstrar que a maior parte dos deputados estaduais eleitos em 1990 possuía bases eleitorais concentradas do ponto de vista geográfico, com maior destaque para os municípios do interior. Além disso, a carreira política desses parlamentares também se mostrava associada ao poder local. Dessa forma, supõe-se que a maioria dos deputados teria sua atenção voltada para tais bases, no que se refere ao contato com o Executivo.

Dispersão geográfica do voto

EM 1990, O ELEITORADO DO ESPÍRITO SANTO contava com 1.418.444 inscritos.¹ A capital, Vitória, apesar de possuir o maior contingente de votos do Estado, reunia apenas 160.803 inscritos, equivalentes a 11,3% do total. Só três, de um total 67 municípios, superavam a marca dos 100.000 eleitores. A região metropolitana da capital, conhecida como Grande Vitória, constituída oficialmente por cinco cidades, contava com Vila Velha (10,4% dos eleitores), Cariacica (9,5%), Serra (6,7%) e Viana (1,7%). O total de eleitores da Grande Vitória era de 39,6%. Sem Viana, esse número caía para 37,9%.

A observação anterior sobre Viana deve-se ao seguinte: legalmente, a cidade integra a Grande Vitória. Todavia, para efeitos deste trabalho, ela será considerada como parte do interior, devido não só ao fato de ser menos urbanizada, mas também de ter uma elite política que reproduzia padrões diferentes daqueles dominantes na região metropolitana da capital.

A Grande Vitória computava quase 38% do total de eleitores. Além dessa posição de inferioridade, os quatro municípios (Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra) eram bastante desiguais em termos socioeconômicos e de cultura política. Nessa área, o nível de competitividade entre elites era alto, de forma que daí não emergia nenhuma força dominante. O resultado disso é que o peso do interior se mostrava muito grande no geral, mas pequeno do ponto de vista de

cada uma de suas cidades, das quais se destacavam Cachoeiro de Itapemirim (5,3% do eleitorado total), Colatina (4,4%) e Linhares (4,3%).

O resultado do que foi dito acima foi que a maior parte dos deputados estaduais eleitos tinha como base eleitoral municípios do interior. Aqui, é considerada base eleitoral a soma de municípios que contribui com, no mínimo, 50% dos votos nominais dirigidos aos parlamentares.² Num plenário com trinta vagas, as bases dos deputados mostraram-se da seguinte maneira: a) um município: 15 parlamentares (50% do plenário); b) dois municípios: 11 (36,7%); c) três, quatro, cinco e seis municípios, um parlamentar (3,7%) equivalente a cada número, somando quatro (13,7% do plenário).

Metade do membros da Casa tinha apenas um município como base principal. Desses 15, nada menos que 11 vinham de cidades do interior e só quatro da Grande Vitória. Mais 11 parlamentares precisaram de duas cidades para atingir o mínimo de 50% dos votos nominais. Desses, seis representavam o interior. Vale notar que, nesse grupo, as cidades possuíam corpos eleitorais muito pequenos, de forma que dificilmente poderiam ser bases solitárias de seus parlamentares. Em todos os seis casos, elas faziam parte de uma mesma região de influência política. Em seguida, um deputado precisou de três cidades, todas do interior, às quais se aplica o mesmo raciocínio anterior. Outro precisou de quatro, todas da Grande Vitória. Mais um somou cinco, seguido por outro, com seis. Estes dois últimos combinaram cidades da Grande Vitória e do interior, de uma forma aparentemente aleatória. A conclusão é que, independentemente do número de cidades necessárias para ultrapassar os 50% nominais, 18 deputados tiveram forte concentração uniforme de votos no interior, dez na Grande Vitória e dois em combinação aleatória, Grande Vitória com o interior.

No primeiro grupo, apenas um deputado teve a capital como base. Somando quase 12% dos votos totais do Estado, Vitória elegeu só 3,33% do plenário. Vila Velha (10,4% do Estado) teve mais sorte, pois foi base para dois dos eleitos (6,66%), enquanto a Serra (6,7%) conseguiu uma vaga e Cariacica, com um eleitorado bem maior (9,5%), não obteve qualquer cadeira. Duas cidades importantes do interior, Cachoeiro e Colatina, também contribuíram com dois deputados cada uma. Menos sorte teve Linhares, que, apesar de ostentar um número de eleitores bem próximo ao de Colatina, ficou com um parlamentar apenas.

Curioso é observar que pequenas cidades conseguiram uma representatividade muito superior à do seu corpo eleitoral. Foram poucos os deputados eleitos que tiveram votação desconcentrada do ponto de vista geográfico. Dos 67 municípios que havia no Espírito Santo em 1990, nenhum

candidato recebeu voto em todos. Três deles conseguiram votos em 66, 65 e 59 municípios respectivamente. A média foi de 47 e o valor mínimo foi 36.

O plenário de 30 vagas foi formado por 18 parlamentares com bases nos municípios do interior. Desses, 12 provinham de cidades muito pequenas. Outros dez tiveram a Grande Vitória como base e dois misturaram municípios das duas áreas.

Uma tentativa de relacionar os dados acima com a representação partidária pode ser feita. Ela resulta no quadro abaixo, na qual se estabelece um *continuum* que vai de concentração de votos nominais só no interior (I) até concentração só na Grande Vitória (VI). Entre um extremo e outro, passa-se por alta concentração mais no interior (II), depois alta concentração dividida entre o interior e a Grande Vitória (III), seguida de uma situação heterogênea (parlamentares tanto com alta concentração no interior e na Grande Vitória quanto com alta dispersão) que é designada como IV. A situação V indica alta dispersão, com mistura de interior e Grande Vitória.

I	II	III	IV	V	VI
PRN, PDT, PSB	PFL, PMDB	PTB	PSDB	PDC	PT

Percebe-se que o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) (3 cadeiras), o PDT (3 cadeiras) e o PSB (1 cadeira) elegeram parlamentares altamente dependentes só de votos do interior. O PFL (4 em 6) e o PMDB (3 em 4) ocuparam vagas com maioria de deputados interioranos. O PTB elegeu dois do interior e dois da Grande Vitória. O PSDB elegeu dois do interior, dois da Grande Vitória e um que combinou municípios das duas áreas, de forma dispersa. O PDC elegeu um candidato que teve voto altamente disperso entre o interior e a Grande Vitória. O PT foi o único partido a obter cadeiras (3) com votos nominais concentrados na Grande Vitória. Mais adiante serão feitas considerações sobre a relação entre bases interioranas dominantes e o perfil ideológico das bancadas de cada legenda.

Padrões de carreira dos eleitos

COM BASE EM LEVANTAMENTOS FEITOS na imprensa local e em documentos oficiais da Assembléia Legislativa, foi possível obter informações biográficas sobre os

deputados estaduais eleitos em 1990. O que mais se destaca é o fato de que a maior parte deles construiu, ao longo do tempo, suas carreiras políticas, com forte inserção municipal. Antes da eleição, nove deles foram prefeitos, todos em cidades do interior.³ Nesse grupo, quatro também foram secretários estaduais. Pelo que foi possível observar, porém, parece que chegaram a tais posições a partir do poder local, e não de uma inserção direta no nível estadual, mais alto. Ainda no grupo citado, um foi prefeito, vice-prefeito e deputado estadual no período imediatamente anterior. Outro foi prefeito e vereador.

Dois parlamentares foram, antes da eleição, secretários municipais em municípios da Grande Vitória. Ambos tiveram parentes importantes: um deles, irmão do prefeito em exercício de Vila Velha, e a outra fora esposa do prefeito de Serra, eleito em 1988. Ainda nessa categoria, um dos membros do grupo anterior de prefeitos teve, da mesma forma, um parente importante, que também foi prefeito na mesma cidade, vice-governador e senador. Por fim, um parlamentar, ainda não considerado, era sobrinho de um prefeito em exercício no interior.

Três foram vereadores antes da eleição (um deles, filho de prefeito do interior); aqui não se considera o parlamentar citado acima, que foi prefeito e vereador. Para fechar a inserção municipal, dois deputados ocuparam cargos em prefeituras do interior. Assim, um total de 17 parlamentares teve carreira centrada em municípios, treze deles atuando no interior e quatro, na Grande Vitória. Destes últimos, dois foram vereadores, uma pelo PT de Serra e outro pelo PMDB de Vitória, ambos no período 1982-88. Os outros dois são os secretários municipais citados antes. A vereadora do PT possuía um perfil francamente oposicionista e uma militância em atividades associativas na sua base. Com exceção dela, os outros 16 pareciam dever seus desempenhos eleitorais a algum tipo de manipulação de recursos públicos em seus municípios.

Na seção anterior, foi dito que 18 deputados foram eleitos com forte concentração de votos no interior e dez, na Grande Vitória. Dos 18, 13 se encaixam no perfil de carreira municipal. Dos dez, quatro apresentam perfil semelhante.

Apenas um deputado eleito exerceu, antes do pleito, um cargo de certa importância na administração estadual: a direção do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), durante o mandato do governador Max Mauro, que antecedeu a Azeredo. Esse parlamentar, Marcos Madureira (PDC), que saiu do órgão em conflito com Mauro, foi um dos dois únicos que tiveram votação desconcentrada (cinco municípios, dois da Grande Vitória e três do interior).

Apesar do desacerto com o governador, ele foi capaz de manipular recursos, inclusive na forma de alianças com líderes locais, de forma a garantir sua eleição.

Três dos eleitos exerceram algum tipo de militância em atividades associativas. Somente Aloísio Krohling, do PT, com uma biografia ligada a Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) manteve voto concentrado (Vila Velha). Os dois outros tiveram votação desconcentrada: Hélio Gualberto (PSDB), que foi desembargador e presidente da Associação dos Magistrados do Espírito Santo, e Dejáir Camata (PSDB), cabo da Polícia Militar (PM), que foi presidente da Associação de Cabos e Soldados da Corporação. Gualberto precisou de seis municípios para somar mais que 50% de votos nominais, contando com a Grande Vitória e o interior. Isso pode ter algo a ver com a dispersão de votos de um eleitorado sob influência de juízes e advogados. O Cabo Camata contou quatro municípios, todos na Grande Vitória, provavelmente por influência de votos da PM e de suas redes correlatas. Madureira, Gualberto e Camata foram, justamente, os três que tiveram votos na maior quantidade de cidades, conforme dito anteriormente.

Dois deputados parecem dever suas eleições ao exercício de atividades profissionais. Um deles foi delegado de polícia civil (em dois municípios da Grande Vitória) e o outro foi médico (num município do interior). Este concorreu em “dobradinha” com uma deputada federal reeleita.

Quatro deputados estaduais foram reeleitos. Três vieram da legislatura anterior e um exerceu dois mandatos seguidos, desde 1982. Metade do grupo teve voto concentrado em uma cidade do interior; a outra metade, concentrado na Grande Vitória: João Coser, do PT, que foi o único sindicalista, e Nilton Gomes, do PFL, que também era radialista e foi secretário de estado no governo Mauro.

Por fim, três parlamentares foram alinhados em um grupo de difícil definição. Um deles foi “empresário” (banqueiro do jogo de bicho), com voto concentrado na Grande Vitória, provavelmente por causa do alto volume de recursos materiais e “organizacionais” com os quais contou. Um segundo foi funcionário de uma grande empresa de transportes do Estado, a Itapemirim. Pode ser que ele tenha contado com apoio financeiro do dono da empresa, Camilo Cola, que já havia tido pretensões políticas anteriormente. Sua votação foi concentrada no interior. O único representante do PSB também contou com o mesmo tipo de voto. Não foi possível levantar muitas informações sobre ele.

Um quadro resumo⁴ do que foi dito é apresentado abaixo:

Padrões	Interior	GV	Misto	Total
Carreira Municipal	13	3	0	16
Carreira Estadual	2	2	1	5
Atividade Profissional	1	1	0	2
Atividades Associativas	0	3	1	4
Sem Classificação	2	1	0	3
Totais	18	10	2	30

As observações gerais desta seção são as seguintes:

1) O padrão dominante dos deputados do interior é o desempenho de carreiras municipais.

2) O desempenho de carreiras estaduais (cargos/funções públicas no Executivo ou no Legislativo do Estado) teve um impacto bem menor. Supostamente, um cargo no Governo do Estado, como uma secretaria, por exemplo, permitiria ao seu titular exercer influência em vários pontos do território. O resultado seria uma eleição com voto desconcentrado geograficamente. Só Marcos Madureira (PDC) obteve tal resultado. Os outros quatro foram deputados estaduais. Eles se elegeram com suas bases geográficas concentradas na Grande Vitória ou no interior.

3) Em atividades profissionais, tem-se um médico (interior) e um delegado (GV). O médico parece ter desenvolvido laços de tipo clientelista com seu eleitorado. O mesmo pode-se dizer do delegado, pois, além da inserção na polícia, tornou-se conhecido por distribuir comida em bairros pobres.

4) Nas atividades associativas, dois eleitos da Grande Vitória (CEBs e associações de moradores) atuaram em campos geograficamente circunscritos. O outro foi o policial militar Cabo Camata. Aquele com voto “misto” foi Hélio Gualberto (jurista).

5) Destaca-se a ausência de empresários.

6) Não há correlação significativa entre partidos políticos e os padrões de carreira, com exceção do PT.

Uma leitura cuidadosa permite concluir que somente seis parlamentares foram eleitos com “recursos próprios”: os três do PT, o bicheiro José Carlos

Gratz (PFL), Cabo Camata e Hélio Gualberto (PSDB). Todos os deputados do PT tiveram envolvimento em atividades associativas. Mesmo Coser, que foi reeleito, havia sido presidente do Sindicato dos Comerciários de Vitória. Eles também contaram com a máquina partidária, conhecida pelo discurso e a prática fortemente oposicionistas. Nessa eleição, os eleitos do PT tinham bases só na Grande Vitória. Gualberto e Camata, os dois do PSDB, também eram representantes da “sociedade civil”, que logrou eleger apenas cinco deputados. Isso tem a ver, sem dúvida, com a pouca importância da Grande Vitória no eleitorado no Espírito Santo.

Não se pode dizer que as bancadas do PT e do PSDB compusessem a esquerda do plenário. Gualberto, de fato, assumiria uma postura de oposição a Azeredo e se aproximaria do PT, partido ao qual viria, mais tarde, a se filiar. O Cabo Camata ficou na oposição a Azeredo, enquanto não obteve ganhos salariais para sua categoria, após o que se aproximou do governador. Ele também sairia do PSDB. Vale lembrar que esse partido teve mais três deputados, dois com votação concentrada em pequenos municípios do interior e um na Grande Vitória (secretário municipal e irmão do prefeito de Vila Velha).

José Carlos Gratz (PFL) iniciaria, em 1990, uma longa carreira como deputado estadual, marcada por uma postura de “independência” e ocupação de cargos importantes no Legislativo. Não se negaria a negociar com o governador, quando conveniente.

Dos nove partidos que compuseram bancadas na Assembléia, só o PT possuía um perfil ideológico e eleitoral claro, de esquerda. O discurso e a prática dos deputados eram coerentes com a cartilha petista, e seu eleitorado, ao que parece, não os estimularia a buscar recursos públicos para garantir a continuidade de suas carreiras políticas. Exatamente o contrário aplica-se a todos os outros partidos (com exceção dos três parlamentares citados logo acima). O PSB alimentava um discurso de centro-esquerda, mas foi dependente de votos interioranos em 1990, o que viria a se repetir em eleições posteriores, gerando incongruência entre discurso e prática parlamentar.⁵

O PDT de 1990 foi, na realidade, tomado de assalto pelo grupo do governador Max Mauro, que apoiou a candidatura de Azeredo. A história pessoal e o discurso de Mauro costumavam ser qualificados de “progressistas”. A bancada estadual do partido, porém, não diferia em nada em termos biográficos e eleitorais do PRN, por exemplo.

As bancadas do PFL, do PMDB, do PTB e da maior parte do PSDB combinavam parlamentares com bases concentradas no interior, primeiramente,

e também na Grande Vitória, posteriormente. Seu perfil biográfico dominante era o da chamada carreira municipal. O PDC, com um único deputado, diferia quanto às bases eleitorais, mas tivera uma carreira estadual. Afora os três do PT, os dois do PSDB e, talvez, um do PSB, os 24 restantes pertenciam a legendas pouco definidas ideologicamente e com baixo nível de institucionalização. Todos eram, em maior ou menor medida, dependentes de eleitorados concentrados geograficamente no interior e na Grande Vitória, e com um histórico pessoal que indicava uma grande afinidade com a manipulação de recursos públicos para obter sucesso eleitoral. O resultado disso seria que a esmagadora maioria estaria “naturalmente” disposta a aproximar-se do governador, devido ao volume de recursos controlado por ele.

O nível de competição para a Assembléia em 1990

A COMPETIÇÃO PARA A ASSEMBLÉIA em 1990 foi muito alta. Um total de 17 partidos lançaram nada menos que 385 candidatos. O quociente eleitoral ficou em 34.225 votos. Nenhum dos deputados eleitos chegou sequer perto dessa marca. O mais votado amealhou apenas 10.230 votos. Isso significa que todos os eleitos precisaram contar com sufrágios de seus partidos ou coligações. A porcentagem de votos nominais dos eleitos tendo como referência o quociente eleitoral variou de 29,89% até o baixíssimo valor de 7,66%, ou seja, o mais votado precisou contar com 70,11% de votos da sua coligação para atingir o valor mínimo para garantir sua vaga. Considerando os eleitos, a porcentagem média de votos nominais para atingir o quociente ficou em 18,66%, e o desvio com relação a essa média, em 3,87. Isso significa que os eleitos tiveram votação nominal muito baixa, dependendo sempre de todos os seus votos, mesmo os dados naqueles municípios que não eram considerados como suas bases. Além disso, tiveram que contar com volumes muito altos de votos dados a outros candidatos do partido ou à coligação. O baixo valor do desvio médio indica que o grupo dos eleitos diferia pouco nesse aspecto. Logo, nenhum deles teve a eleição garantida.

Entre os 30 eleitos, 17 (57% do plenário) ocuparam suas cadeiras pelo quociente partidário e 13 o fizeram pelo mecanismo das maiores médias. Dois partidos que concorreram sozinhos para a Assembléia, o PMDB e o PSB, elegeram candidatos. Mais cinco coligações conseguiram vagas, conforme a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1
*Situação dos Partidos/Coligação em
 Relação a Vagas para a Assembléia - 1990*

Partido/Coligação	Q.P.	Sobras	Vagas
PTB/PDT/PCdoB	4	3	7
PFL/PDS	3	3	6
PSDB/PL	3	2	5
PRN/PDC	2	2	4
PMDB	2	2	4
PT/PCB	2	1	3
PSB	1	0	1

Dos sete partidos e/ou coligações que elegeram candidatos (somando 13 de um total de 17 partidos concorrentes), três deles tiveram 50% das vagas como resultado do quociente partidário e 50%, pelas maiores médias nas sobras. Outros três tiveram mais vagas pelo quociente partidário, mas em proporções pequenas, e um, o PSB, só teve sua cadeira pelo quociente. A diferença entre os votos nominais do último eleito de cada partido/coligação e o primeiro suplente girou de 97 a 838 votos. Três coligações (PTB/PDT/PCdoB; PFL/PDS e PT/PCB) tiveram tais diferenças em 97, 99 e 98 votos respectivamente. A diferença média foi de 339 votos.

Conhecendo a forma como as leis eleitorais funcionam no Brasil, percebe-se, pelos dados apresentados acima, que a competição entre todos os candidatos e até dentro de seus partidos/coligações foi muito intensa. Nenhum dos eleitos possuía algo equivalente a um “distrito seguro”, ou seja, um número de votos nominais, concentrados ou não, que garantisse a sua eleição. Todos precisaram de todos os seus votos e ainda dos dados a outros candidatos em quantidades muito grandes. Vários deles precisaram “roer as unhas” ao fazer as contas para ganhar suas vagas pelas maiores médias e ficaram muito perto de seus suplentes. Mais impressionante foi o fato de que a soma dos votos dados aos eleitos (191.597) correspondeu a apenas 26,65% dos votos válidos concedidos a deputados estaduais. Essa mesma soma correspondeu a 13,46% do eleitorado total e 15,54% dos que compareceram ao pleito. Os votos brancos para a Assembléia atingiram a cifra de 307.840 (25% dos que compareceram) e os nulos, 204.125 (17%). A soma desses dois números (511.965) resultou em 42% dos que votaram.

Se for aplicada a tese da conexão eleitoral aos deputados estaduais capixabas de 1990, aquela cujo objetivo principal seria a reeleição em 1994, e tendo em vista o resultado efetivamente obtido, conclui-se que eles teriam que obter os seguintes resultados nos próximas eleições:

- 1) manter e, se possível, ampliar a margem de votos nominais em suas bases eleitorais;
- 2) conquistar o máximo possível de votos nominais fora de suas bases;
- 3) conquistar para si (voto nominal) o máximo de votos possível daqueles que se alienaram (votos brancos e nulos);
- 4) disputar o pleito por um partido ou coligação no qual a concorrência interna não lhes fosse ameaçadora.

Executivo x Legislativo

OS TRÊS PRIMEIROS PONTOS ABORDADOS no final da seção anterior são importantes para se considerar o tipo de atividade legislativa que os parlamentares, supondo que fossem atores racionais, tenderiam a desenvolver. Partindo das considerações de Fabiano Santos (1995), manter e ampliar votos nominais nas bases eleitorais os conduziria a investir, principalmente, em projetos do tipo Transferência Concentrada de Recursos (TCR) e/ou Regulação Concentrada (RC). Dado que as bases em questão são, na maior parte das vezes, pequenos municípios do interior, geralmente malservidos em termos de bens públicos (estradas, escolas, hospitais e outros), os projetos TCR seriam os mais considerados. Como a nova ordem dos trabalhos legislativos se organizou em torno de uma agenda imposta (e não compartilhada), as chances de introdução e execução de projetos do tipo TCR no orçamento, do ponto de vista de cada deputado individualmente, seriam aumentadas pelo mecanismo da coalizão de governo.

Conquistar votos nominais fora das bases, tanto entre os que se alienaram quanto entre os que deram sufrágios para outros (sem contar os novos eleitores), implicaria garantir a execução e a obtenção do crédito para projetos TCR virtualmente, em todo o território do Estado. Nas condições de altíssima competição eleitoral que passaram a vigor, tal estratégia teria muito poucas chances de sucesso, principalmente se fosse perseguida pela esmagadora maioria dos parlamentares, em um momento de profunda crise fiscal do Estado, sem contar com o fato de que o Chefe do Executivo teria que concordar com isso.

Pelas razões anteriores, seria mais razoável reproduzir outro argumento de Fabiano Santos (1999), segundo o qual os parlamentares que não fossem eleitos por “distritos seguros” tenderiam a se aproximar ou a se afastar do Chefe do Executivo com a intenção de sinalizar para o eleitorado virtual (o que precisa ser conquistado além da base). Dessa forma, tudo dependeria do desempenho do governador diante da opinião pública. Quanto a isso, sabe-se que Albuíno Azeredo contou com índices de popularidade progressivamente baixos, devido à avaliação negativa de sua administração.

O quarto ponto ajuda a relativizar algumas das considerações anteriores. Tendo em vista que o sistema partidário do Espírito Santo passou a sofrer profunda fragmentação desde 1990, principalmente devido à implosão do PMDB, o cálculo eleitoral tornou-se extremamente complexo para a elite política. Abandonar a legenda pela qual foi eleito e ingressar no partido do governador não aumentaria as chances de reeleição (ou continuidade da carreira em outros níveis), principalmente devido à alta associação entre a dispersão geográfica do eleitorado e o exercício de carreiras municipais. Isso quer dizer o seguinte: mesmo que Azeredo fosse muito bem avaliado e conseguisse transferir tal imagem positiva para o PDT – o que não ocorreu –, as lideranças municipais fora da Assembléia seriam concorrentes muito fortes em qualquer pleito (de meio de mandato ou de reeleição).

Logicamente, seria possível ficar no próprio partido, ou se transferir para outro qualquer, e, mesmo assim, participar de uma coalizão de governo com o Chefe do Executivo. Todavia, observando o jogo do ponto de vista dessa figura, não seria razoável que ele cedesse cargos de primeiro escalão a todos os virtuais “aliados”, ou seja, a 24 deputados num plenário de 30, a não ser pelo fato de que, de 1990 a 97, o *quorum* para alterar a Constituição do Estado do Espírito Santo foi de impressionantes 4/5, o que correspondia exatamente a 24 votos. A maioria simples da Casa, porém, era bem menor (16 votos).

Figueiredo & Limongi (1999) demonstraram, ao estudar o governo de Fernando Henrique Cardoso – e tendo em vista que o presidente da república possui níveis de poderes legislativos muito mais altos que os do governador do Espírito Santo –, que o tamanho das bancadas no Parlamento era fundamental para determinar a ampliação ou não da presença de partidos no primeiro escalão. Para aprovar uma série de reformas da Constituição, Cardoso teve que incorporar o PMDB e o Partido Progressista Brasileiro (PPB) à coalizão original formada pelo PSDB, PFL e PTB. As bancadas com as quais Azeredo se defrontou eram muito pequenas, parecidas do

ponto de vista ideológico, institucional e de bases eleitorais. Analiticamente falando, isso lhe concedia vantagem estratégica na relação com os parlamentares, em comparação com o que ocorria em relação ao presidente Cardoso. Tirando os quatro deputados de oposição radical (PT e Gualberto), ele poderia jogar com as rivalidades dos outros 26. Se sua agenda não incluísse reformas constitucionais que alterassem muito o *status quo*, sua margem de manobra seria maior ainda. A coisa se passaria como se os custos para a obtenção de apoio dos deputados capixabas fossem muito baixos. Assim, o governador não precisaria conceder cargos de primeiro escalão, bastando dirigir recursos (cargos de nível mais baixo e verbas) para as bases eleitorais, pequenos municípios nos quais bens públicos de baixo custo de execução garantiriam o prestígio do parlamentar.

O problema do raciocínio anterior é que, contando com vantagens estratégicas tão grandes, não havia razão para supor que o Chefe do Executivo, sendo ele um ator racional, cedesse qualquer coisa para qualquer deputado. A dispersão dentro do Parlamento e a alta competição eleitoral tornariam os deputados individualmente verdadeiros reféns do governador, que poderia chantageá-los das mais diversas maneiras. Solução para isso seria a migração em massa para uma legenda, à semelhança do que foi o PMDB e o velho PSD nas fases anteriores. Acontece que o processo histórico de implosão do PMDB tornava tal possibilidade muito remota. Os custos para um movimento desse tipo só seriam pequenos se alguma liderança política de alto peso eleitoral bancasse tal ação. Aparentemente, só o senador Gerson Camata, naquele momento, poderia empreendê-la. Seu alheamento da política local, todavia, afastou essa possibilidade.

Mas existe uma outra maneira de observar o mesmo cenário. É possível pensar que o “déficit de bancada” seja contrabalançado pela concentração de poderes dentro do Parlamento, em torno de lideranças internas que, manipulando regras procedimentais, assumam o controle da forma como a agenda legislativa é encaminhada e exposta ao público. Em trabalho anterior, um dos autores deste texto (Pereira, 2001) demonstrou que o Espírito Santo está entre os estados brasileiros nos quais a delegação de poderes ao Presidente da Mesa Diretora e aos presidentes das comissões permanentes de maior destaque atinge níveis mais significantes. Com isso, o que se está a dizer é que os deputados poderiam – e efetivamente o fizeram – compensar suas desvantagens estratégicas vis-à-vis com o governador, por meio do controle de cargos na Assembléia, reequilibrando o jogo.

Os cargos na Assembléia

AS DUAS ELEIÇÕES PARA A MESA DIRETORA durante o mandato de Azeredo lhe foram desfavoráveis. A primeira, no início dos trabalhos legislativos de 1991, antes da posse do governador, deu-se com embate entre duas chapas. A que venceu, com 16 votos, foi encabeçada pelo deputado mais experiente da Assembléia, Valci Ferreira (PTB), em seu terceiro mandato seguido. Era uma chapa formada por “independentes”. Alguns de seus membros haviam sido ferrenhos opositores do governador em final de mandato. A outra chapa foi apoiada por Mauro⁶ e teve apenas 12 votos. Dois foram votos em branco. Segundo um levantamento do jornal *A Gazeta*, a distribuição dos votos (secretos) teria sido a seguinte (Quadro 1):

Quadro 1

Eleições para a Mesa Diretora da Assembléia no Mandato de Albuíno Azeredo - 1991

Vencedores		Perdedores		Branco	
Nome	Partido	Nome	Partido	Nome	Partido
Marcos Madureira	PDC	Ruzete Gaigher	PDT	Francisco Barros	PMDB
Paulo Lemos	PDT	Carlos Cabalini	PDT	Hélio Gualberto	PSDB
Nilton Gomes	PFL	Fernando Silva	PFL	-	-
José Carlos Gratz	PFL	Terezo Quetroz	PMDB	-	-
Waldemiro Seibel	PFL	Jaubert Pignaton	PMDB	-	-
Waldir Durão	PFL	Renato Casagrande	PSB	-	-
Carlos Pimentel	PFL	Brice Bragato	PT	-	-
Tadeu Giuberti	PMDB	João Coser	PT	-	-
Edson Pereira	PRN	Aloysio Krohling	PT	-	-
Djalma Monteiro	PRN	Ricardo Ferraco	PTB	-	-
Luciano Cortéz	PRN	Penha Fea Rosa	PTB	-	-
Umberto Messtas	PSDB	Gilson Gomes	PTB	-	-
Luiz Timóteo	PSDB	-	-	-	-
Ulisses Anders	PSDB	-	-	-	-
Depair Camata	PSDB	-	-	-	-
Valci Ferreira	PTB	-	-	-	-

FONTE:
Jornal *A Gazeta*

O “dissidente” do PDT assumiu a poderosa Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças ficou com o PRN. Nenhum dos “governistas” capturou uma presidência de comissão permanente. Esse resultado inicial indicava derrota para o governo.

No início da sessão legislativa de 1993, foi eleita a outra Mesa, com uma grande movimentação nos votos entre a chapa vencedora, de “independentes”,

e a do governo, mais uma vez derrotada. O Quadro 2 abaixo, da mesma maneira que o anterior, é baseado em um levantamento jornalístico de votos secretos.

Quadro 2

Eleições para a Mesa Diretora da Assembléia no Mandato de Albuíno Azeredo - 1993

Vencedores		Perdedores		Branco	
Nome	Partido	Nome	Partido	Nome	Partido
Marcos Madureira	PFL	Paulo Lemos	S./Part.	Luciano Cortéz	PMDB
Edson Pereira	PDT	Penha Feu Rosa	PTB	-	-
Dejair Camata	PSDB	Renato Casagrande	PSB	-	-
Ulisses Anders	PSDB	Waldemiro Seibel	PFL	-	-
José Carlos Gratz	PFL	Waldir Durão	PFL	-	-
Brice Bragato	PT	Luiz Timóteo	PSDB	-	-
João Coser	PJ	Jauber Pignaton	PMDB	-	-
Aloysio Krohling	PT	Ruzerte Gaigher	PDT	-	-
Ricardo Ferraço	PTB	Umberto Messias	PDT	-	-
Valci Ferreira	PTB	Domingos Sávio	PMDB	-	-
Gilson Gomes	PTB	Mário Sarnágli	PMDB	-	-
Fernando Silva	PFL	-	-	-	-
Carlos Pimentel	PFL	-	-	-	-
Francisco Barros	S./Part.	-	-	-	-
Terezo Queiroz	S./Part.	-	-	-	-
Hélio Gualberto	PSDB	-	-	-	-
Carlos Cabalini	PP	-	-	-	-
Djalma Monteiro	PFL	-	-	-	-

FONTE:
A *Gazeta*, 31 jan. 1993

A vitória dos “independentes”, dessa vez, foi bem maior, contando 18 votos contra 11 para os governistas e um voto em branco. A se acreditar na atribuição feita, oito dos que apoiaram a chapa vencedora de 91 fizeram o mesmo em 93; mais oito que haviam ficado com os derrotados de 91 passaram para os vencedores de 93 e os dois que haviam votado em branco em 91 foram para os vencedores de 93. Os governistas de 93 contaram com cinco votos dos “independentes” de 91, quatro dos que se mantiveram no mesmo campo e dois (do PMDB) que assumiram no meio da legislatura. O único voto em branco de 93 havia sido dado aos vencedores de 91. Assim, o grupo vencedor de 91 dividiu-se ao meio. O governo conseguiu o apoio só de cinco, dos oito que “pularam do barco”. Um dos três que não deram apoio ao governo votou em branco, enquanto dois saíram do Parlamento para assumir prefeituras. Já no bloco dos “governistas” de 91, simplesmente 2/3

passaram para os vencedores de 93. Só quatro continuaram com o governo. O PT em peso saiu do lado de Azeredo, recebendo sua recompensa, ou seja, dois cargos na nova Mesa, que passou a ser presidida por Marcos Madureira, do PFL.

Novamente o partido do governador não se mostrou disciplinado e o PTB, companheiro eleitoral, também apresentou defecções. O candidato à presidência da chapa perdedora havia votado com os vencedores de 91 e ocupado a presidência da CCJ. As mudanças de posição no tabuleiro do Palácio Domingos Martins beneficiaram os aderentes também nas comissões permanentes:

A presidência da CCJ, com Hélio Gualberto (PSDB), e a da Comissão de Finanças, com Ricardo Ferraço (PTB), passaram para quem não havia se posicionado com os vencedores de 91. Somente uma comissão foi presidida por um “governista” de 93. A bancada do PT foi a única que, no jogo, se movimentou em bloco, recebendo um prêmio em cargos bem superior à sua representação numérica, pois ganhou a presidência das Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, além da de Educação.

Desse modo, o governador não só foi derrotado nas duas eleições para a Mesa como também em suas movimentações para 93; perdeu mais apoio do que ganhou. Considerando a alta fragmentação e a baixa institucionalização dos partidos, além da suposta dependência com relação a recursos públicos pelos parlamentares, os dois episódios demonstraram grande vitalidade dos deputados, o que talvez se devesse à posição estratégica que os cargos lhes podiam conceder na Assembléia. Todavia, não se pode falar de uma espécie de “Partido da Mesa Diretora”. A tremenda movimentação dos deputados de uma eleição para a outra (e entre as legislaturas, o que não aparece neste texto) indica que os cálculos são feitos de maneira individual. Alguns parlamentares que ficaram com os “independentes” de 91 apostaram que valeria mais a pena passar para o governo em 93. Como foi dito acima, só o PT se movimentou em bloco, mas o perfil dessa bancada sempre foi diferenciado com relação ao das outras. De resto, os deputados posicionaram-se na luta pelos cargos sem a interferência de seus partidos, refletindo um comportamento estratégico mais próximo ao que supõe o modelo distributivo (Mayhew, 1974 e Fiorina, 1989) do que o partidário (Kiewiet & McCubbins, 1993).

Vale observar que as duas Mesas não foram de oposição a Azeredo. Um acompanhamento superficial da cobertura jornalística indica um relacionamento fácil do Executivo com o Legislativo, mas não se pode dizer que o segundo tenha sido dominado pelo primeiro. Essa independência remete-nos à forma como o governador distribuiu os cargos de primeiro escalão, pois essa poderia ter sido uma maneira de influir com mais força no Parlamento.

O secretariado de Azeredo

AO ASSUMIR O GOVERNO EM 15 DE MARÇO de 1991, Azeredo dispunha de 14 secretarias que compunham o primeiro escalão. Neste trabalho, não se considera a Auditoria e a Procuradoria Geral do Estado como partes desse nível, pois o objetivo aqui é verificar como o Chefe do Executivo distribuiu cargos de livre escolha, o que não é o caso dos dois citados, que precisam ser destinados a funcionários públicos. Das 14 pastas, Azeredo decidiu, antes da posse, extinguir duas: a Coordenação Estadual de Planejamento (Coplan) e a Secretaria do Trabalho e da Ação Social (SETAS). A primeira teria suas atribuições incorporadas à Secretaria da Fazenda. A SETAS seria fundida à Secretaria de Justiça, com o nome de Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC). Além disso, a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia passaria a chamar-se Secretaria do Desenvolvimento Econômico (SEDES). Num primeiro momento, todas as 14 foram ocupadas. A Coplan ficou com o titular da Fazenda. A SETAS e a SEJUC ficaram com o mesmo indivíduo. Tendo em vista tudo isso, o cálculo abaixo foi feito com base em 12 pastas.

Conforme a cobertura jornalística, das 12 pastas só três foram destinadas a pessoas filiadas a partidos, dois do PDT e um do PSB. No caso desta legenda, tratou-se do candidato ao Senado pela coligação de Azeredo, que não se elegeu. Um dos secretários do PDT era o vice-governador. O outro havia sido secretário de saúde na administração anterior. Assim, além de todos os filiados do primeiro escalão pertencerem a partidos da coligação que elegeu Azeredo, suas indicações não estiveram relacionadas com a distribuição de cadeiras na Assembléia. Dessa forma, a tabela abaixo⁷ serve apenas para comparação:

Tabela 2
Distribuição das Pastas no Governo Albuíno Azeredo

Partidos	Senado		CD		AL		Secretariado	
	Vagas	%	Vagas	%	Vagas	%	Vagas	%
PEL	1	33,3	0	0	6	20,0	0	0,0
PSDB	0	0,0	3	30	5	16,7	0	0,0
PMDB	2	66,7	6	60	4	13,3	0	0,0
PTB	0	0,0	0	0	4	13,3	0	0,0
PDT	0	0,0	0	0	3	10,0	2	16,7
PRN	0	0,0	0	0	3	10,0	0	0,0
PT	0	0,0	0	0	3	10,0	0	0,0
PSB	0	0,0	0	0	1	3,3	1	8,3
PDC	0	0,0	0	0	1	3,3	0	0,0
PL	0	0,0	1	10	0	0,0	0	0,0
Totais	3	100,0	10	100,0	30	100,0	12	24,7

Se Azeredo houvesse distribuído cargos no secretariado da posse com o fito de obter uma maioria parlamentar segura, não teria tido sucesso. PDT e PSB somavam apenas quatro deputados (13,3% do plenário). No secretariado, os dois partidos ficaram com um quinhão de 24,7%, bem superior ao de sua representação na Assembléia ou em qualquer outro nível legislativo. O mais correto é, a partir das biografias dos titulares publicadas na imprensa, verificar suas origens. Foi possível perceber que seis (50% do total) deles foram secretários ou subsecretários na administração de Max Mauro. Cinco possuíam um perfil técnico bem claro e um era irmão do governante anterior. Entre esses técnicos, um era filiado ao PDT. Outros três secretários podem ser relacionados a apoios de campanha: aquele do PSB e o vice-governador, do PDT. Um dos titulares (sem filiação) foi indicado por um prefeito do PFL, que havia apoiado Azeredo na campanha. Esse mesmo personagem viria a ocupar a mesma pasta depois das eleições municipais do ano de 1992. Assim, considera-se que 25% do primeiro escalão poderiam ser creditados a “dívidas de campanha”. Os 25% restantes foram considerados quadros técnicos. Somando-os com a maior parte dos “maxistas”, que não podiam considerar-se a si mesmos lideranças políticas, conclui-se que a esmagadora maioria foi de técnicos, o que indicou falta de preocupação em usar o primeiro escalão para realizar alianças com os parlamentares. Mais interessante ainda é o fato de que a posse desse grupo se deu após a eleição da Mesa Diretora, quando a derrota do governo já tinha ficado clara.

Azeredo não fez e não tentou fazer, ao longo de seu mandato, uma coalizão de governo (medida pela distribuição de cargos de primeiro escalão) que o sustentasse na Assembléia, mesmo tendo perdido na eleição das duas Mesas e pertencendo a um grupo minoritário (aliado ao fato de que nem mesmo os partidos de sua coligação lhe eram totalmente fiéis). Ele também não conseguiu atrair para o seu partido (se é que tentou) um número seguro de deputados.

Um levantamento não exaustivo da migração partidária, feito a partir de um acompanhamento periódico da primeira página do Diário da Assembléia, no qual são registradas as bancadas, durante a legislatura 90-94 apresentou os seguintes resultados:

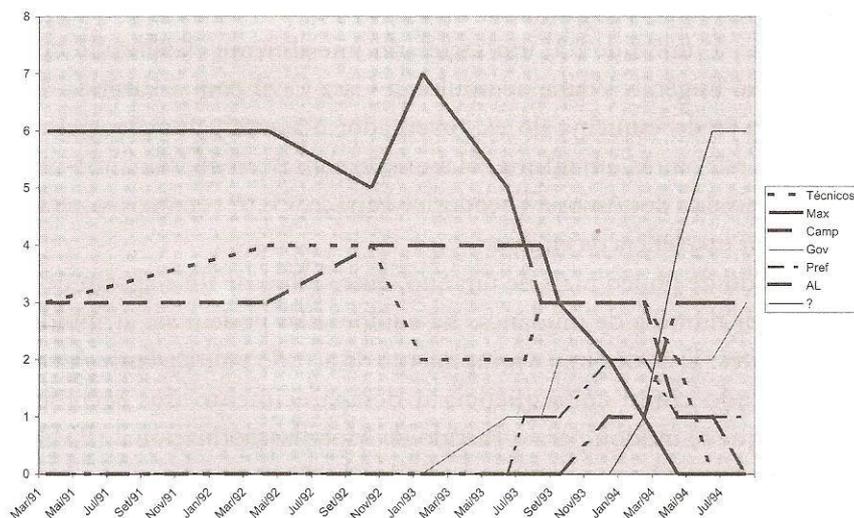
- 1) a maior bancada foi sempre a do PFL, oscilando entre cinco e sete parlamentares;
- 2) o partido do governador, o PDT, oscilou entre três e cinco parlamentares, crescendo apenas no fim do período;
- 3) o PSDB foi a bancada que sofreu a maior perda: começou com cinco parlamentares e acabou com um, devido talvez ao fato de ter sido a representação mais heterogênea do ponto de vista eleitoral e ideológico;

- 4) no geral, PFL, PDT, PMDB e PT oscilaram pouco, com tendência a aumentar suas bancadas;
- 5) o PTB e o PSB permaneceram com os mesmos quantitativos (o PTB teve oscilação positiva temporária em julho de 94);
- 6) as representações do PRN e do PDC desapareceram ao longo da legislatura;
- 7) no final do período, PL, PSD e PP ganharam um parlamentar para cada um dos partidos, e o PPR ficou com dois, legendas que não haviam eleito candidatos em 90.

Assim, ao contrário do modelo do ultrapresidencialismo estadual brasileiro, o partido do governador não foi o mais beneficiado com as mudanças. Ao longo de todo o período, a fragmentação das representações partidárias foi sempre muito alta. E não há indicação de que as mudanças no secretariado tenham resultado em transformações no formato das bancadas da Assembléia.

Um levantamento biográfico de todo o secretariado permitiu classificar os titulares em sete categorias: “Técnicos”, “Max” (pessoas que exerceram cargos no governo Mauro ou que eram claramente ligadas a ele), “Camp” (lideranças que apoiaram Azeredo na campanha), “Gov” (pessoas que possuíam alguma relação pessoal com o governador), “Pref” (secretários ligados a prefeitos), “AL” (titulares ligados aos deputados estaduais); e “?” (secretários cuja indicação não pôde ser esclarecida na cobertura jornalística). A figura abaixo mostra o movimento entre as categorias.

Figura 1:
Movimento entre as categorias dos titulares de Secretarias no governo de Albuíno Azeredo



O primeiro escalão permaneceu o mesmo da posse, em março de 91, até que houve uma pequena inovação administrativa, em abril de 92, quando a Coplan voltou a ter *status* de secretaria, com outro nome: Ações Estratégicas e Planejamento. Com isso, o número de pastas aumentou de 12 para 13, permanecendo assim até o fim do mandato. O perfil inicial não se alterou, pois o novo indicado foi classificado como técnico. A mudança seguinte deu-se após o primeiro turno das eleições municipais de 92, quando dois prefeitos que estavam terminando seus mandatos assumiram as pastas do Interior e dos Transportes e Obras Públicas. A primeira ficou com Enivaldo dos Anjos (PFL), de Barra de São Francisco, e a Segunda, com Theodorico Ferraço (PTB), de Cachoeiro de Itapemirim. Os dois foram importantes apoiadores de campanha de Azeredo em 90. Enivaldo já havia indicado o ocupante do Interior, apenas se colocando no seu lugar, enquanto Ferraço deslocou um “maxista”. Os dois novos secretários passaram a dar um tom menos técnico ao primeiro escalão. Melhoraram o diálogo com a Assembléia e passaram a sofrer críticas do ex-governador, que procurava manter sua influência. Não se pode dizer, porém, que eles tenham sido indicados para aumentar a influência no Legislativo, se bem que essa parece ter sido uma atribuição que assumiram. Ademais, o primeiro escalão não foi mudado com vistas a interferir na eleição municipal.

As reclamações da Max Mauro contra o governo de Azeredo seriam uma constante. Talvez para aplacá-las, em janeiro de 93, dois técnicos foram retirados e substituídos por autênticos “maxistas”, na Saúde (do PDT) e na Segurança Pública. Foi o auge da influência do mandatário anterior no secretariado, a qual, dali para frente, só diminuiria.

De janeiro a junho de 93, um secretário inicialmente classificado como “maxista”, José Eugênio Vieira, acumulou a Casa Civil com a Fazenda. Essa figura afastou-se do esquema do ex-governador e assumiu funções políticas cada vez mais relevantes, em íntima colaboração com Azeredo, somando-se aos esforços de Enivaldo dos Anjos e Theodorico Ferraço. Os três eram os secretários “políticos” por excelência da equipe.

No período de pouco mais de um ano, entre julho de 93 e agosto de 94, houve o maior número de mudanças na equipe. Elas podem ser atribuídas a três movimentos: 1) ao declínio e rompimento do acordo político entre Azeredo e Mauro (tendo como consequência o desaparecimento dos secretários “maxistas”), que se mudou para o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e preparou sua campanha para o governo do Estado; 2) a uma aproximação com lideranças políticas da Assembléia e prefeitos do interior; 3) ao encerramento

do governo, após o prazo final (abril daquele ano) de desincompatibilização para as eleições de outubro de 94.

De julho de 93 a abril de 94, o titular da Saúde, Luiz Buaiz, do PFL, foi indicado por um ex-prefeito (de Colatina) com o aval da bancada governista na Assembléia. Saiu para disputar as eleições, sendo substituído por Antônio Vieira de Mello Filho, filiado ao PDT, que não agradou a Buaiz, nem a um deputado estadual, Fernando Silva (PFL), sendo substituído logo depois, em maio.

Dos três secretários “da Assembléia”, um assumiu a pasta da Administração e Recursos Humanos em dezembro de 93. Os outros dois, em abril de 94, assumiram a pasta da Agricultura (o cunhado do deputado estadual Fernando Silva, do PFL) e a da Educação (o deputado estadual Paulo Lemos, do PDT, que teria ficado com os independentes de 91 e passado para Azeredo em 93).

Se mudanças “políticas” foram feitas com o objetivo de garantir mais apoio no plenário, parece terem sido providenciadas muito tarde. Só nesse momento Azeredo teria tido a efetiva preocupação de montar uma coalizão. Se somarmos os três “da Assembléia” com um de “Prefeitos”, chega-se a 30,8% do secretariado com vinculações políticas mais evidentes.

A fase final do governo foi totalmente diferente da inicial, com a saída do contingente de “maxistas”, técnicos e apoiadores da campanha. Nesse caso, tratou-se de movimentação para o pleito de 94.

Além das indicações “políticas” acima citadas, ocuparam o espaço aqueles pessoalmente ligados ao governador (23,1%) e um grupo cada vez maior de nomes que não puderam ser classificados, constituído, quase certamente, de técnicos que deveriam encerrar a administração (46,2%).

A conclusão é de que Azeredo não usou cargos de primeiro escalão para montar uma coalizão de governo, com vistas a influenciar positivamente nas eleições para os cargos da Assembléia e formar uma bancada (do seu partido ou não) suficientemente grande e disciplinada para dominar o plenário. Isso não quer dizer que secretários não tenham atuado com os parlamentares. Mais ainda, na fase final houve efetiva distribuição de cargos, a partir de consultas a deputados estaduais, mas isso veio muito tarde, num momento em que o governo se encontrava muito desgastado perante a população. Se correspondeu ao objetivo que lhe atribuí a teoria das coalizões, não foi bem sucedido.

Em resumo, o secretariado foi usado, na maior parte do tempo, para pagar dívidas de campanha, principalmente as devidas ao governante anterior. Com isso, houve uma orientação eminentemente técnica, o que parece indicar uma ascendência do Chefe do Executivo sobre o primeiro escalão. Essas características

são teoricamente mais apropriadas a um cenário no qual o governante conta, desde o início, com uma maioria segura em plenário, formada por seu partido, que ele controla, e o resto da coligação eleitoral. Se o partido é disciplinado e dirigido pelo governante, pode monopolizar os cargos, dirigindo-os para técnicos ou para um grupo pessoal. O resto seria devido aos que participaram da coligação, agregando apoios relevantes. Todavia, o PDT não se encaixa nesse quadro (nem mesmo o seu antecessor, o PMDB “maxista”). Talvez fosse possível dizer que Mauro, e não Azeredo, mandava no PDT, o que explicaria a distribuição de cargos. Mas isso também não é correto. Mesmo que fosse, o partido (inclusive com os coligados) seria minoritário.

Todo o desenvolvimento anterior leva a um problema. Se os deputados estaduais eram tão dependentes de recursos públicos e o governador tão dependente de apoio, por que não houve cooptação (medida pelo crescimento do PDT e uma ação eficiente nas eleições para os cargos da Assembléia) ou coalizão de governo (medida pela distribuição de cargos de primeiro escalão)? Essa pergunta leva à conclusão deste trabalho.

Conclusão

A MELHOR EXPLICAÇÃO PARA O PROBLEMA acima apontado encontra-se na conjunção de dois fatores. O primeiro deles é o fato de que os deputados capixabas são “baratos”. Por serem muito dependentes de bases interioranas, é possível que cargos e verbas dirigidos a seu eleitorado sejam suficientes para a garantia do apoio necessário em plenário. Nesse sentido, bastaria ao governador negociar posições de segundo e terceiro escalões, além de alocar recursos na montagem e execução do orçamento. Para ele, distribuir cargos e obras em pequenos municípios do interior seria bem menos oneroso que entregar secretarias e altas margens de decisão em políticas públicas. Essa hipótese só pode ser confirmada a partir de um estudo que relacione a execução orçamentária com as bases dos parlamentares, o que está além das possibilidades neste momento.

O outro fator é a ausência de um partido majoritário e disciplinado. Teoricamente, deputados “baratos” podem ser “comprados por pouco”, mas não constituem um contingente parlamentar confiável em votações de projetos que alterem significativamente o *status quo*. Esse é o momento do qual eles se aproveitam para sinalizar ao seu eleitorado virtual, dependendo da recepção pública da proposta. Assim, podem ficar a favor ou contra o governo. É claro que podem ser punidos pelo Chefe do Executivo, no caso de um posicionamento

desfavorável a ele. É justamente tal possibilidade que faz com que os cargos do Legislativo se tornem estrategicamente importantes. No jogo geral, inclusive, não importa o fato de não haver estabilidade de bancadas em torno da Mesa ou das comissões. Basta que o Parlamento seja sempre dirigido por “independentes”, para que o conjunto dos deputados se beneficie diante do Executivo. Como o governador não domina o plenário, ele precisa fazer concessões e não pode se dar o luxo de agir agressivamente contra muitos parlamentares, sob pena de endurecimento da Mesa.

Na presença de um partido majoritário e disciplinado, mesmo com deputados “baratos”, o Chefe do Executivo teria custos maiores para a obtenção do apoio necessário. Provavelmente, cargos de primeiro escalão teriam que ser negociados com as lideranças desse partido, e não necessariamente com os parlamentares. Se o partido for controlado pelo governante, fica mais livre para distribuir os cargos. O Espírito Santo nunca chegou, no período iniciado em 1982, a contar com algo parecido. O PMDB possuiu um quantitativo de parlamentares mais que suficiente para atender à suposição, mas era muito dividido internamente para ser qualificado de disciplinado. Seus confrontos internos, durante o governo de Mauro, não abriram espaço para a unidade da oposição, nem para uma reunificação posterior, como o que se dera com o velho PSD no período 46-64. Assim, a situação de alta fragmentação e indisciplina partidária que se iniciou em 1990 e se mantém até hoje no Estado não permite que surjam lideranças de bancada suficientemente fortes, como no nível federal, organizadas em torno dos cargos do Legislativo, para pressionar os Chefes do Executivo em favor da montagem de coalizões de governo.

A hipótese de que um modelo articulado em torno de alta fragmentação e indisciplina partidária com contingentes dominantes de deputados “baratos” estimula os Chefes do Executivo a não negociarem cargos de primeiro escalão ao mesmo tempo em que estimula os parlamentares a não se deixarem “cooptar”, em favor de uma postura “independente” no plenário, depende de pesquisa comparativa, que inclua amostras com outros mandatos e/ou outros estados, o que também está fora do alcance neste momento. De qualquer forma, a especificidade do governo de Azeredo no Espírito Santo é suficiente para mostrar que muito ainda precisa ser estudado sobre o assunto.

Bibliografia

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988.

ABRÚCIO, F. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMORIM NETO, O. *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Department of Political Science, University of California, San Diego, 1998.

FIGUEIREDO A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORINA, M. *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.

GEDDES, B.; RIBEIRO NETO, A. *Fontes institucionais da corrupção no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

KIEWIET, D. R.; McCUBBINS, M. D. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

NICOLAU, J. *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: IUPERJ-UCAM, 1998.

PEREIRA, A R. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 246-287.

SANTOS, F. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

VIEIRA, J. E. *A história política e eleitoral do Espírito Santo de 1982 a 1992*. Vitória: Vida Editora, [199-].

ZORZAL e SILVA, M. *Espírito Santo: estado, interesses e poder*. Vitória: FCAA, 1995.

Notas

1 Os números desta parte são baseados em Vieira [199-], pois essa é a única fonte disponível conhecida para avaliar os contingentes desagregados pelos municípios. Seus dados agregados, porém, não batem perfeitamente com os de Nicolau (1998). Infelizmente, um levantamento feito no Tribunal Regional Eleitoral/Espírito Santo (TRE/ES) não foi suficiente para sanar dúvidas sobre o tamanho total do eleitorado e outros números.

2 A partir daqui, trabalha-se com dados obtidos no TRE/ES.

3 Um deles foi prefeito de Viana.

4 Brice Bragato (PT) foi incluída na categoria Atividades Associativas da Grande Vitória, pois, além de vereadora, ela também militou em associações de moradores.

5 Isto ficou claro em 94 e 98, quando todos os deputados estaduais eleitos pelo partido foram ex-prefeitos do interior que se aproximaram dos governadores.

6 O jornal *A Gazeta* informa que Azeredo não participou das negociações.

7 Os números do PMDB no Senado são referentes a 1986. O número total da coluna Vagas no Secretariado reflete o conjunto das pasta, inclusive as não ocupadas por pessoas filiadas a partidos.