

Eleições 2022 nos estados brasileiros: desafios aos novos governadores

Bruno Marques Schaefer

Resumo

As eleições de 2022 ensejam uma série de reflexões sobre o sistema político brasileiro, seja em termos conjunturais ou estruturais. Aspectos como o fim das coligações proporcionais, o fortalecimento da direita, altas taxas de reeleição, e o futuro do grupo político “bolsonarista”, serão objeto de futuras análises. Neste artigo, porém, meu objetivo é mais circunscrito. Analiso as eleições para os governos estaduais em 22, a partir de três eixos: os antecedentes do pleito (as eleições de 18 e de 20 e a pandemia de COVID-19); seus resultados em termos de fragmentação partidária, distribuição ideológica e taxas de reeleição; bem como os desafios de governadores e governadoras para o próximo mandato. Os resultados encontrados dão conta de uma situação favorável à governabilidade nos estados, mas uma série de questões que devem ser resolvidas, tais como: a articulação e coordenação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança; a necessidade de reconfiguração do pacto federativo; e a revisão da questão tributária nos estados (alíquotas do ICMS para os combustíveis), que deve afetar profundamente a arrecadação dos estados (e com isso os municípios) já no início de 2023.

Abstract

The elections of 2022 give rise to a series of reflections on the Brazilian political system, either in conjunctural or structural terms. Aspects

such as the end of proportional coalitions, the strengthening of the right, high rates of reelection, and the future of the “Bolsonarist” political group will be the object of future analyses. In this article, however, my goal is more circumscribed. I analyze the elections for state governments in ‘22 from three axes: the background of the election (the ‘18 and ‘20 elections and the COVID-19 pandemic); its results in terms of party fragmentation, ideological distribution, and reelection rates; as well as the challenges of governors for the next term. The results show a favorable situation for governability in the states, but a series of issues that must be resolved, such as: the articulation and coordination of public policies in the areas of health, education, and security; the need to reconfigure the federative pact; and the revision of the tax issue in the states (ICMS tax rates for fuels), which should deeply affect the states’ revenue (and thus the municipalities) as early as 2023.

1. Introdução

As eleições de 2022 ensejaram uma série de reflexões sobre o sistema político brasileiro, seja em termos conjunturais ou estruturais. No primeiro sentido, pode-se considerar que 2022 marca o retorno dos políticos profissionais ao centro da arena política nacional. Apesar da chamada “política tradicional”, de difícil conceitualização, nunca ter desaparecido completamente do cenário, o pleito atual representou altas taxas de sucesso de candidatos à reeleição em quase todos os cargos (57% dos deputados federais, contra 49% em 2018; 90% dos governadores contra 50% em 2018). No segundo sentido, as eleições brasileiras de agora se deram sob um novo marco institucional: com o fim das coligações proporcionais, há interrupção da fragmentação do sistema partidário brasileiro (o número efetivo de partidos (NEP) na Câmara dos Deputados caiu de 16,5 para 9,3). Além das mudanças institucionais, outra alteração merece ser analisada: a continuidade da extrema-direita brasileira, representada pelo bolsonarismo, como ator político relevante no futuro (institucionalizada ou não em partidos específi-

cos), após a derrota de Jair Bolsonaro (PL) e a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Neste texto, porém, meu objetivo não é me ater às transformações mais gerais da política nacional sentidas por meio, ou a partir, do pleito. Analiso as eleições para os governos estaduais, dada sua posição central no federalismo brasileiro, considerando três eixos: os antecedentes do pleito de 2022 (eleições de 2018, a crise da pandemia de Covid-19 e o pleito municipal de 2020); os resultados da eleição atual e seus indicadores; bem como, por fim, os desafios mais gerais que os chefes dos Executivos estaduais terão no próximo mandato (em especial, a questão da arrecadação tributária e crise fiscal, a situação da educação, saúde e segurança pública nos estados brasileiros).

2. Eleições de 2022 – antecedentes

A eleição de 2018 foi uma eleição de renovação. Nos termos da ciência política, representou uma eleição crítica, onde: “(...) as mãos que empunham o esfregão que dissolve os alinhamentos eleitorais pré-existentes são o estresse de uma crise econômica severa, exacerbada polarização ideológica e a emergência de “terceiras vias” consistentes”, nas palavras do cientista político Antonio Lavareda¹. As crises política e econômica dos anos anteriores: protestos de 2013, impeachment de Dilma em 2016, operação lava-jato (2014-2019), recessão econômica histórica e incremento da inflação, culminaram na ascensão de Jair Bolsonaro (então no PSL) ao governo federal. Um parlamentar do baixo clero, com seis mandatos na Câmara dos Deputados, se apresentando como *outsider*. E, com ele, também houve a eleição de diversos políticos para cargos eletivos (governadores, senadores, deputados federais e estaduais) novatos, especialmente de direita ou extrema-direita (MIGUEL, 2022).

1 <https://veja.abril.com.br/coluna/noblat/eleicao-critica-e-troca-de-guarda/>, acesso em 10 de outubro de 2022.

A eleição de Bolsonaro já foi tema de diversos trabalhos sob os mais variados ângulos (MIGUEL, 2022; KRAUSE et al, 2020; PINHEIRO-MACHADO et al, 2019; SCHAEFER, 2018), mas creio ser importante ressaltar que os resultados de 18, de algum modo, foram “antecipados” pelo pleito municipal de 2016. Conforme apontam Lavareda & Alves (2022), as eleições locais no Brasil podem ser entendidas como um barômetro que não determina, mas aponta, para resultados posteriores nos níveis estadual e federal. O pleito de 2016 marcou a vitória de outsiders, candidatos que não “queriam ser políticos, mas prefeitos” (TELLES et al, 2020), ou que aplicariam modelos de gestão empresarial na máquina pública (SCHAEFER, 2022). Em geral, também, marcou grandes vitórias da direita e centro-direita no país. 2018 confirmou essa tendência, inclusive com vitórias de candidatos bastante desconhecidos: Wilson Witzel (PSC-RJ), Romeu Zema (NOVO-MG), Comandante Moisés (PSL-SC), para citar alguns.

Após a eleição, com a posse, os novos governadores brasileiros se depararam com uma situação de crise fiscal quase generalizada nos tesouros estaduais (ponto que volto adiante), e problemas de articulação entre as esferas nacional e subnacional. O “federalismo bolsonarista”, no conceito de Abrucio et al (2020), se caracterizou pelos problemas de comunicação e mesmo conflitos entre estados e União.

Abrucio et al (2020) definem o “federalismo bolsonarista” como assentado em três pilares da política territorial (*territorial politics*): a ideia de que são os estados e municípios que têm responsabilidade de resolver os problemas mais diretos da população (“Mais Brasil, Menos Brasília”), sem participação (financeira e coordenativa) da União (1); concentração autocrática em decisões que afetam entes subnacionais (o exemplo mais grave foi a criação do Conselho da Amazônia, que excluiu os governadores) (2); e o confronto constante entre entes governamentais, em que a presidência deve agir sem constrangimentos, seja na relação entre poderes, seja entre subunidades (3). Este modo de política territorial, ainda conforme os autores, buscou contrapor ideias básicas da Constituição Federal de 1988, em que o pacto federativo, apesar de ain-

da fragmentado e pendular (ora mais poder para a União, ora mais poder para os estados), se baseava na cooperação entre os entes (ABRUCIO, 1998). Bem como, tende a aprofundar a desigualdade regional, dado que nem todos os estados possuem a mesma capacidade de ação governamental (ZIMMERMAN, 2009)

Estes elementos ficaram mais claros durante a pandemia de Covid-19. A falta de ação do governo federal contra o que o chefe do executivo chamou de “gripezinha”, levou a necessidade de que os outros entes federativos, em especial os estados, agissem. Apesar da heterogeneidade das ações, no geral, os governadores estaduais atuaram no sentido de implementar medidas não farmacológicas, como fechamento de escolas, restrições ao funcionamento do comércio e/ou atividades não essenciais e mesmo alívios financeiros a famílias mais pobres (SCHAEFER et al, 2020). O conflito federativo foi instalado a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 926, de março de 2020, que “[...] dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do coronavírus” e determina, dentre outros aspectos, que caberia à União a definição de serviços e atividades essenciais. Esta MP foi questionada por ferir o princípio da autonomia dos entes federados:

Provocado por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o STF decidiu por unanimidade que estados teriam competência para agir sobre a definição de protocolos para o combate à pandemia, desde que guiados por critérios técnicos e científicos. O resultado deste embate é a variação de respostas e protocolos de ação apresentados pelos estados” (SCHAEFER et al, 2020).

Ou seja, após mediação do STF, a vitória dos estados possibilitou ações de combate à pandemia que contribuíram para a redução de casos e mortes por Covid-19 (FIGUEIREDO FILHO & SILVA, 2021). A resposta de Bolsonaro, além do descrédito em relação a própria gravidade da situação, foi a crítica aos estados. Em entrevista coletiva, o presidente afirma-

va que: “Tem um governo de Estado que só faltou declarar independência”². A criação de um comitê de crise do governo federal, com a exclusão de representantes de estados e municípios, demonstrou também a falta de articulação no âmbito federativo.

No pleito de 2020, o que prevaleceu foi um retorno da chamada “política tradicional”. 63% dos prefeitos que buscaram a reeleição obtiveram sucesso. Este número havia sido de 47% em 2016. Ou seja, houve uma reversão na tendência da antipolítica. Em relação ao aspecto do combate à pandemia, Sandes-Freitas et al (2021) demonstraram que todos os prefeitos das capitais com menos mortes por Covid-19 (taxa de até 115 por 100 mil habitantes) conseguiram se reeleger em 2020. O ciclo de “eleições críticas”, iniciado em 2016, parece ter se encerrado em 2020. Apesar da manutenção da importância da direita e da centro-direita, a eleição local mais recente demonstrou um retorno de partidos tradicionais da direita (como o DEM, atual União Brasil), e não outsiders ou representantes da extrema-direita. Esse pêndulo de retorno a políticos mais experientes e reeleições se repetiu no pleito nacional de 22 (bem como a direita e centro-direita agora já consolidada), como busco demonstrar na seção seguinte.

3. Eleições de 2022 – resultados

Se 2018 foi caracterizado pela instabilidade e mudança, o pleito de 2022 mostrou grandes traços de continuidade (ou retorno). Os dois candidatos a presidente favoritos, o ex-presidente Lula (PT) e o então presidente Bolsonaro (no PL), conseguiram concentrar 91,26% dos votos no primeiro turno, feito inédito na história das eleições brasileiras. No segundo turno, apesar dos esforços do então presidente na busca de sua reeleição, Lula acabou vencendo o pleito. Desde dezembro de

2 <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/bolsonaro-critica-fechamento-de-divisas-de-estados-so-faltou-declarar-independencia-ck8op-q81u06ito1pq4c6ouldm.html>, acesso em 05 de outubro de 2022.

2021, ou melhor, desde a saída de Lula da prisão após anulação de seu julgamento, parece que houve uma cristalização da disputa entre o ex e o então presidente. O percentual de eleitores que declaravam votar em um dos dois constituiu a grande maioria do eleitorado ao longo de todo o ano de 2022.

Em termos do Legislativo, seja nacional (Câmara e Senado) seja estadual (Assembleias), os resultados indicaram a consolidação da direita e da centro-direita como forças políticas relevantes: o PL, partido do presidente, conquistou 99 cadeiras na Câmara dos Deputados, maior bancada da casa, União Brasil: 59 e PP: 47; a sobrevivência da esquerda, em especial com o crescimento do PT (a sua federação conquista 80 cadeiras na Câmara dos Deputados³, em comparação com 56 cadeiras de 2018); e o esvaziamento do centro: em especial a redução da bancada do PSDB a números inexpressivos (13 deputados)⁴. No Senado, houve o crescimento do PL (13 cadeiras), que teve vitórias significativas em estados como Rio Grande do Sul (Hamilton Mourão) e São Paulo (Marcos Pontes). Todos participaram do governo Bolsonaro. As taxas de reeleição, apesar de não serem tão altas quanto o previsto por especialistas, foram maiores que 2018: 57% contra 49% na Câmara e 38,5% contra 25% no Senado.

TABELA 1. Taxas de Reeleição de Governadores

Eleição	Buscaram reeleição	Sucesso	Taxa de sucesso (%)
1998	19	13	68,40%
2002	16	9	56,25%
2006	20	14	70,00%
2010	20	13	65,00%
2014	18	11	61,11%
2018	20	10	50,00%
2022	20	18	90,00%

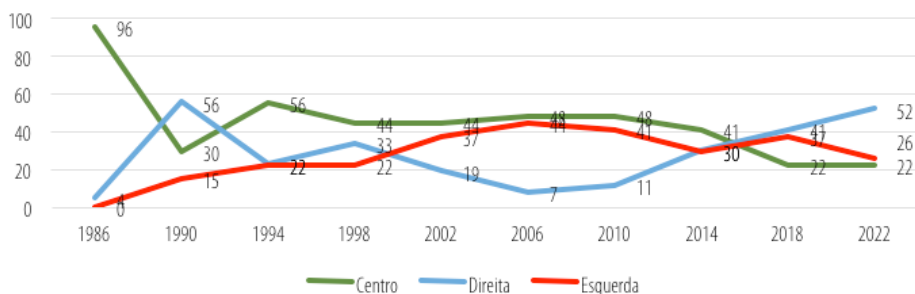
Fonte: TSE.

3 68 do PT, 6 do PCdoB e 6 do PV.

4 Mais cinco parlamentares do Cidadania, juntos na federação.

Consolidação à direita do sistema partidário e reeleições e recuo da fragmentação foram a tônica do pleito de 22. Na tabela 1, exponho os dados da razão entre candidatos que buscaram a reeleição desde que essa foi permitida, em 1998, até 2022. A taxa de sucesso mais baixa havia sido de 2018, com 20 candidatos buscando a reeleição e 10 a conquistando (50%). Em 2022, tivemos a maior taxa de sucesso de candidatos à reeleição (90%). Apenas dois governadores não se reelegeram, Rodrigo Garcia (PSDB-SP), o que marcou a saída do PSDB do governo de São Paulo após mais de 20 anos, e Comandante Moisés (UNIÃO-SC).

GRÁFICO 1. Campos Ideológicos nos governos estaduais (%)



Fonte: TSE.

Em relação aos campos ideológicos, é possível perceber, no gráfico 1, o crescimento e consolidação da direita como grande força política nas eleições de 2022⁵. Se em 2006, os partidos deste campo ideológico elegeram apenas dois governadores (7% do total), em 2022, foram 14 governos (52%). Na Câmara dos Deputados, os eleitos pela direita representaram mais de 60% do Plenário. É importante considerar, porém, variações, entre nomes mais próximos ao bolsonarismo (como os governadores eleitos de Santa Catarina e Amazonas, por exemplo), até no-

5 Utilizo a classificação ideológica disponível em Paiva & Pietrafesa (2022). Esquerda: PT, PSB, PCdoB, PSOL, UP, PSTU, REDE, PROS, PMN, PDT, PV, CIDADANIA, PCB. Centro: PSDB e MDB. Direita: PP, DEM/PSL/UNIÃO, DC, PTB, PL, PTC, PRP, PODEMOS, AGIR, AVANTE, SD.

mes mais pragmáticos (como o governador eleito de Sergipe). O centro, por sua vez, se manteve estável, após vitórias significativas do MDB no Pará, e do PSDB em Pernambuco e Rio Grande do Sul, enquanto que a esquerda reduziu o percentual de estados governados, governando apenas estados no Nordeste, e o Espírito Santo.

TABELA 2. Governadores eleitos e as Assembleias Legislativas⁶

UF	Governador	Partido	Situação	% AL	Partidos_Col	NEP 22
AC	Gladson Cameli	PP	R	41,67	10	9,29
AL	Paulo Dantas	MDB	R	55,56	7	3,18
AM	Wilson Lima	UNIÃO	R	62,50	10	7,20
AP	Clécio Luís	SD	E	54,17	9	12,80
BA	Jerônimo Rodrigues	PT	E	49,21	7	10,42
CE	Elmano de Freitas	PT	E	34,78	9	7,01
DF	Ibaneis Rocha	MDB	R	50,00	8	10,29
ES	Renato Casagrande	PSB	R	50,00	12	10,71
GO	Ronaldo Caiado	UNIÃO	R	63,41	11	10,85
MA	Carlos Brandão	PSB	R	64,29	11	7,67
MG	Romeu Zema	NOVO	R	23,38	11	13,32
MS	Eduardo Riedel	PSDB	E	54,17	7	7,78
MT	Mauro Mendes	UNIÃO	R	75,00	9	8,47
PA	Helder Barbalho	MDB	R	78,05	16	7,09
PB	João Azevedo	PSB	R	58,33	10	8,20
PE	Raquel Lyra	PSDB	E	6,12	3	6,80
PI	Rafael Fonteles	PT	E	73,33	9	3,26
PR	Ratinho Junior	PSD	R	70,37	12	7,25
RJ	Cláudio Castro	PL	R	64,29	14	9,35
RN	Fátima Bezerra	PT	R	29,17	7	4,65
RO	Marcos Rocha	UNIÃO	R	58,33	10	9,00
RR	Antonio Denarium	PP	R	54,17	6	9,93

6 Ver em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/dezoito-governadores-sao-reeleitos-em-2022-numero-supera-media-brasileira/>, acesso em 05 de novembro de 2022.

UF	Governador	Partido	Situação	% AL	Partidos_Col	NEP 22
RS	Eduardo Leite	PSDB	R	30,91	6	9,48
SC	Jorginho Melo	PL	E	27,50	1	7,34
SE	Fabio Mitiederi	PSD	E	62,50	7	7,78
SP	Tarcísio de Freitas	Republicanos	E	35,11	6	8,85
TO	Wanderlei Barbosa	Republicanos	R	41,67	8	7,78

Fonte: TSE.

Na tabela 2 apresento informações específicas de cada um dos estados, com os governadores eleitos (E) ou reeleitos (R), seus partidos, a situação da coligação na Assembleia Legislativa (AL) e o NEP. É importante observar que, em média, os eleitos tinham 9 partidos em sua coligação, o que levou a uma situação de maioria média (50,67%). Claro que a coligação não é sinônimo de coalizão, ou seja, podem haver mudanças no tamanho das maiorias dos governadores. Porém, em estados como Pará, Sergipe, Piauí, Paraná, Goiás e Maranhão, os eleitos terão, somente com os deputados eleitos pela coligação, mais de 60% do Plenário da AL. Em Estados como Santa Catarina, único caso de um governador eleito por partido isolado, apesar da situação ser de minoria parlamentar (apenas 27,5%), o campo ideológico do governador eleito (a direita), possui ampla maioria: 65% dos deputados, o que possibilitará uma situação de governo confortável.

Outro ponto importante a ser considerado é a redução da fragmentação das ALs. Se em 2018 a média do NEP era de 15,11, em 2022 passa a ser de 8,36. O efeito do fim das coligações proporcionais foi profundo em alguns estados: no Rio de Janeiro, redução de 8,47 partidos efetivos; no Amazonas de 10,78; no Espírito Santo de 10,44, entre outros. Esses dados demonstram que o sistema partidário brasileiro se encontra em um caminho de maior racionalização. Os resultados do pleito devem gerar também fusões e incorporações de/entre legendas. No caso dos governadores, este cenário pode auxiliar na construção de acordos e coalizões para o enfrentamento dos desafios que virão a partir de 2023, como demonstro na próxima seção.

4. Eleições de 2022 – o que vem em seguida?

Fechadas as seções eleitorais e contados os votos, 2023 marcará o início de um ciclo de enormes desafios para os governos estaduais. Independente da agenda específica de cada um dos eleitos, três fatores deverão ser levados em conta no geral: a repactuação do federalismo após a saída de Bolsonaro ao poder (1); as condições políticas e fiscais (2); bem como o desafio da provisão de serviços públicos prestados pelos estados, em especial políticas de saúde, segurança e educação (3).

4.1 Repactuação do Federalismo

O primeiro ponto aqui é central. O federalismo brasileiro, desde sua instituição na Primeira República (1889-1930), possui uma estrutura pendular: ora com mais poder e autonomia aos estados, ora com maior centralização (ABRUCIO, 2022). A Constituição de 1988, por um lado, aumentou as responsabilidades desses entes, com maiores transferências de recursos (talvez não na mesma escala). Por outro, as crises das dívidas estaduais (entre outros fatores) culminaram, na década de 90, com a promulgação de medidas mais restritivas da autonomia estadual: em que a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), talvez seja o grande exemplo (ARVATE et al, 2008). A arrecadação dos estados também diminuiu cerca de 10 pontos percentuais entre 1960 e 2017 (LICIO et al, 2021). Mas também, houve um esforço de recentralização, sobretudo, no quesito coordenação de políticas públicas (VALE, 2022). Por exemplo, com o estabelecimento de investimentos mínimos em saúde e educação por parte de estados e municípios, bem como o estabelecimento de sistemas nacionais de políticas públicas.

Em uma série de políticas, como o funcionamento do SUS, a aplicação de recursos na educação, combate ao crime organizado, proteção ambiental, entre outras, **são necessários acordos e cooperação entre estados e União. Logo, a repactuação do federalismo é necessária.**

O federalismo “bolsonarista” investiu no conflito entre União e estados, principalmente na pandemia, o que contribuiu para um ambiente de crise e falta de diálogo, mas também de maior coordenação entre estados (Consórcio Amazônia Legal e Consórcio Nordeste). Um novo ambiente de diálogo entre União e estados será necessário para que o país avance em termos da coordenação de políticas públicas e no seu próprio desenvolvimento econômico-social. Em áreas como a proteção de biomas (Amazônia e Pantanal, por exemplo), ações conjuntas em nível nacional e subnacional são condições necessárias para sucesso mínimo. Outro aspecto importante é que a própria recuperação das relações passa pela revisão da Lei Complementar nº 192/2022, que diminuiu a alíquota do ICMS, principal imposto estadual, para combustíveis, com vistas de beneficiar a reeleição do governo federal⁷. Os sinais do presidente eleito, Lula, são positivos para essa repactuação.

4.2 Ultrapresidencialismo estadual e questões fiscais

As condições políticas e econômicas de cada estado são específicas, mas guardam ao menos duas semelhanças: o ultrapresidencialismo estadual e a crise fiscal. Começamos pelo primeiro.

De modo geral, os governadores possuem grandes poderes *vis-à-vis* as Assembleias Legislativas. O conceito de ultrapresidencialismo estadual, formulado por Abrucio (1998), daria conta desse fenômeno, ressaltando como mecanismos desta dominância: a assimetria informacional entre poder executivo e legislativo nos estados (pouca institucionalização das Assembleias Legislativas); controle de verbas importantes para municípios (a partir do Tesouro estadual e também de bancos públicos); controle de cargos no governo, em autarquias, empresas públicas e nos próprios tribunais de contas. Estes mecanismos levariam a um

7 <https://www.jota.info/stf/do-supremo/onze-estados-ajuizam-acao-contr-lei-que-mudou-cobranca-de-icms-dos-combustiveis-22062022>, acesso em 19 de outubro de 2022.

governismo exacerbado dos deputados estaduais. Silame & Silva (2022), ao realizar uma revisão sistemática da literatura sobre o tema, destacam que as comprovações empíricas do conceito não são conclusivas se consideramos a diversidade dos estados brasileiros. Aspectos como a competição eleitoral, polarização política, e o próprio grau de institucionalização das Assembleias pode levar a cenários diferentes. Enquanto em alguns estados há maior adesismo a agenda do governador, em outros haveria uma agenda independente do Legislativo, ou mesmo maior disputa entre oposição e governo.

O cenário pós-2018 também ilustra uma novidade: os impeachments dos governadores. Três governadores sofreram o processo, sendo um governador afastado e outros dois mantidos no cargo, Wilson Witzel (PSC-RJ), Carlos Moisés (PSL-SC) e Wilson Lima (PSC-AM), respectivamente. Os três políticos inexperientes que chegaram aos cargos na onda “bolsonarista” de 2018⁸. A partir de 23 (Tabela 2), há, no geral, cenários positivos para os governadores eleitos, considerando os deputados eleitos pelas respectivas coligações. Estas que, após a posse, serão coalizões de governo.

Relacionada à questão da gestão dos governos está a situação fiscal dos estados. Após a crise de arrecadação associada à recessão brasileira, inclusive com atraso de salários de servidores em várias unidades da federação (BARBOSA et al, 2019; TORREZAN & PAIVA, 2021), foram vários os esforços de mudança de trajetória. Se entre 2003 a 2014, a receita cresceu mais que a despesa dos estados, o período de 2015 a 2019, marcou uma grande inflexão. Durante aqueles mandatos os estados adotaram medidas para renegociação das dívidas com a União, liminares no STF e redução drástica dos investimentos. Os gastos com pessoal, ativos e inativos, cresceram acima da inflação em praticamente todas as unidades. Em alguns, inclusive, superaram os valores críticos dispostos na LRF, de

8 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54254307>, acesso em 19 de outubro de 2022.

60% do total da receita líquida (RJ, RS e MG). Boa parte deste valor é destinado a inativos.

O equacionamento do problema passou, no período de 2019-2022, por reformas previdenciárias, administrativas⁹ ou fiscais¹⁰, bem como acordos com a União. No período também houve aumento de arrecadação do ICMS, com a subida do preço do petróleo e descontrole da inflação. Este momento de recuperação, porém, passa pela necessidade de revisão da diminuição da alíquota do ICMS para combustíveis em 2023¹¹, como da recuperação da própria economia brasileira. A diminuição da alíquota do ICMS ao nível máximo de 17%, com validade até 31 de dezembro de 2022, visava aumentar as chances de reeleição do atual presidente. A revisão da medida, em 2023, se tornará uma necessidade, haja vista a diminuição da arrecadação dos estados, bem como uma série de políticas que estão vinculadas ao ICMS, como a educação (o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica é parcialmente mantido pelo ICMS). Na próxima subseção, trato mais especificamente das políticas públicas como desafio do período 2023-2026.

4.3 Políticas Públicas

Como mencionei anteriormente, os estados perderam poder e arrecadação desde o período de redemocratização até governos mais recentes. Ao mesmo tempo em que a União concentrou mais poder e coordenação, os municípios tornaram-se os lócus de implementação de uma

9 É importante pontuar que as mudanças das previdências estaduais se deram em governos de esquerda (PT-CE), centro (PSDB-RS) e direita (UNIÃO-GO).

10 Houve acréscimo no ITCMD (Imposto sobre transmissão causa mortis e doações) para a alíquota máxima permitida no Brasil, 8%, em estados como Pernambuco, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Sergipe e Tocantins. Em 2021, a alíquota máxima subiu para 16%. Ver: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-21/opiniao-futuro-itcmd-tributacao-patrimonio>, acesso em 19 de outubro de 2022.

11 <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mudanca-do-icms-sobre-combustiveis-desestruturacao-regressividade-e-insustentabilidade-ambiental/>, acesso em 19 de outubro de 2022.

série de políticas públicas, como de saúde, educação e assistência social. Mesmo com essa mudança, Lício et al (2021) destacam que os estados podem atuar em três frentes no quesito políticas: como agentes executores (casos, por exemplo, da educação no nível médio, na segurança pública e na saúde de média complexidade); como coordenadores (no caso de implementação e avaliação de políticas nos municípios); e como financiadores. Neste último caso, as receitas do ICMS são essenciais, já que parte considerável do imposto (25%) é devolvido aos municípios.

Estas três frentes demonstram enormes heterogeneidades entre os estados. Na educação, por exemplo, experiências bem-sucedidas como o do Ceará e de Pernambuco, envolveram, no primeiro caso, coordenação e devolução de recursos para os municípios que conseguissem cumprir metas de alfabetização; e, no segundo caso, a implementação de um modelo de escolas de ensino integral (ROSA et al, 2022). Para Segatto & Abrucio (2018) é fundamental que os estados auxiliem os municípios com menor capacidade estatal na implementação de política, seja através de coordenação de recursos financeiros, seja de recursos humanos, tecnológicos ou de outra natureza.

Na saúde, os estados têm ficado responsáveis pela garantia de leitos/estabelecimentos de média e alta complexidade do SUS. A estratégia básica têm sido a regionalização, de modo a aproximar procedimentos que não ficariam restritos as capitais. No entanto, esta estratégia tem graus diferentes de implementação e sucesso. Para Menicucci & Marques (2016), estas diferenças são explicadas tanto pelo aspecto da agenda (coordenação do governador/a), quanto por condições estruturais. Na pandemia, os estados tiveram atuações destacadas no combate à Covid-19, inclusive, coordenando suas atuações nos municípios (caso do Maranhão¹²), e atuando na produção das vacinas (caso de São Paulo).

12 <https://www.poder360.com.br/coronavirus/estado-mais-pobre-do-brasil-maranhao-tem-o-menor-no-de-mortes-por-milhao-por-covid/>, acesso em 25 de outubro de 2022.

Por fim, outro aspecto importante é a segurança pública. Nesta, a competência dos estados é mais ampla (com o controle das polícias militares e civis), apesar das tentativas de ingerências do governo federal¹³. De modo geral, o Brasil reduziu a taxa de homicídios nos últimos 10 anos (2011-2021), mas ainda se mantém entre os países mais violentos do mundo. Nos últimos anos, conforme apontado por diversos especialistas, a violência no país “migrou” para regiões de fronteira, em especial para a Amazônia Legal. Seja por causa de rotas do tráfico internacional de drogas, seja pelos conflitos fundiários envolvendo grileiros e garimpeiros contra populações originárias. O combate a este problema leva à necessidade de atuação coordenada. Nos casos específicos, é interessante perceber que abordagens baseadas em evidências na segurança pública foram adotadas por estados com resultados expressivos. O programa ‘Olho Vivo’, aplicado pelo governo de São Paulo, com a inclusão de câmeras corporais em policiais da ativa (desde 2020) reduziu o número de mortes provocadas pela polícia, bem como diminuiu a morte dos próprios policiais¹⁴. O programa, porém, está ameaçado de acabar com a vitória do novo governador (Tarcísio de Freitas). Outros estados aprovaram medidas semelhantes, mas ainda não a implementaram (como o caso do Rio Grande do Sul). De modo geral, a melhoria de indicadores de segurança pública passa por mais atenção às evidências científicas e investimento em inteligência no combate à criminalidade (ROLIM & PEREIRA, 2022).

5. Discussão e considerações finais

Neste texto, tratei das eleições de 2022 a partir do prisma dos resultados da disputa aos governos estaduais. Busquei, primeiramente,

13 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/01/11/proposta-reduz-poder-de-governador-sobre-policia.htm>, acesso em 25 de outubro de 2022.

14 <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/tarcisio-e-o-sonho-dos-policiais-jaguncos>, acesso em 25 de outubro de 2022.

situar o contexto da eleição, lembrando os pleitos municipais de 16 e 20 e o pleito geral de 18. Neste período, houve, nas palavras de Lavareda & Alves (2022), um ciclo de eleições críticas e, aparentemente, uma estabilização do sistema partidário brasileiro mais à direita. As condições para esse resultado e sua possível manutenção ainda carecem de maiores pesquisas da Ciência Política. Em segundo lugar, tratei dos resultados específicos de 22, situando a disputa às governorias em um contexto mais amplo de: (1) redução da fragmentação partidária; (2) fortalecimento da direita como força política; e (3) taxas de reeleição mais elevadas. O cenário que se apresenta aos governadores/as eleitos/as é de maiorias nas Assembleias Legislativas e um sistema partidário menos fragmentado e mais racional. O que possibilitará a formação de coalizões e acordos. Em terceiro lugar, tratei especificamente da agenda futura dos governadores e os principais desafios.

Considero que será necessária a repactuação do federalismo, a partir de bases colaborativas e coordenação da União. Neste sentido, apesar da maioria dos governadores terem apoiado Bolsonaro na eleição, será necessário pragmatismo nas negociações com o futuro governo Lula, o que já foi visto no pós-eleição. A maioria dos governadores foi rápida em dizer que Lula foi eleito e não se abriu espaço para a contestação dos resultados. Mesmo com diferenças e particularidades de cada um dos estados, os governadores terão desafios comuns no novo mandato: a necessidade de ajuste fiscal a partir da retomada das alíquotas “normais” do ICMS, ou outras medidas; além disso, possuem instrumentos de ação significativos na relação com o Legislativo.

Por fim, apesar dos estados terem diminuído seu papel na execução de políticas públicas a partir da Constituição de 1988 e leis como a regulamentação do SUS, a LDB, e a LRF, eles ainda têm papel relevante seja na implementação direta, na coordenação ou no financiamento (LICIO et al, 2021). Vários estados tiveram bons resultados recentes na educação, na saúde e/ou na segurança pública, quando apoiados em evidências científicas (KOGA et al, 2022). Espera-se que, independentemente da agenda específica de cada governador, estas experiências possam se multiplicar.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Claudio Ribeiro. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros?. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 38, p. 789-814, 2008.

BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas et al. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 29, p. 487-513, 2019.

KOGA, Natália et al. **Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA, Lucas Emanuel de Oliveira. Social distancing and severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 transmission: A case study from Araraquara, São Paulo, Brazil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 54, 2021.

KRAUSE, Silvana et al. La elección brasileña de 2018: nuevos patrones de financiación, desafección política y redes sociales. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 9, n. 1, p. 91-117, 2020.

LAVAREDA, A.; ALVES, V. Eleições municipais como barômetros ideológicos e a ciclicidade eleitoral da Nova República. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. **Eleições Municipais na Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

LICIO, Elaine Cristina et al. **O que fazem-ou deveriam fazer-os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Texto para Discussão, 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, p. 123-144, 2015.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, p. 823-865, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Carreira política e sistema partidário no Brasil: entropia ou reconfiguração? **Política & Sociedade**, v. 21, n. 50, p. 233-258, 2022.

PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. **Sistemas Partidários, Partidos e Eleições: 1998-2018 Tendências e Dinâmicas da Federação brasileira**. Goiânia: Editora PUC Goiás, 2022.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana et al. **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Oficina Raquel, 2019.

ROLIM, Marcos; DE QUADROS PEREIRA, Vanessa. A eficiência policial e seus indicadores. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 3, 2022.

ROSA, Leonardo et al. The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil. **Economics of Education Review**, v. 87, p. 102201, 2022.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de et al. Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1429-1445, 2020.

SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes e o (neo) liberalismo: apontamentos preliminares acerca da nova (velha) direita brasileira. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, 2018.

SCHAEFER, Bruno Marques. **Autofinanciamento Eleitoral no Brasil: Regulação, Causas e Consequências**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2022.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SILAME, Thiago; SILVA, Denisson. Diálogos em torno do” ultrapresidencialismo” estadual. **Agenda Política**, v. 10, n. 1, p. 191-227, 2022.

TELLES, Helcimara; MUNDIM, Pedro Santos; BAPTISTA, Érica Anita. Não quero ser político, quero ser prefeito: navegando nas @ndas da antipolítica e do antipetismo em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. **Eleições Municipais no Brasil: Novas Ondas na Política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

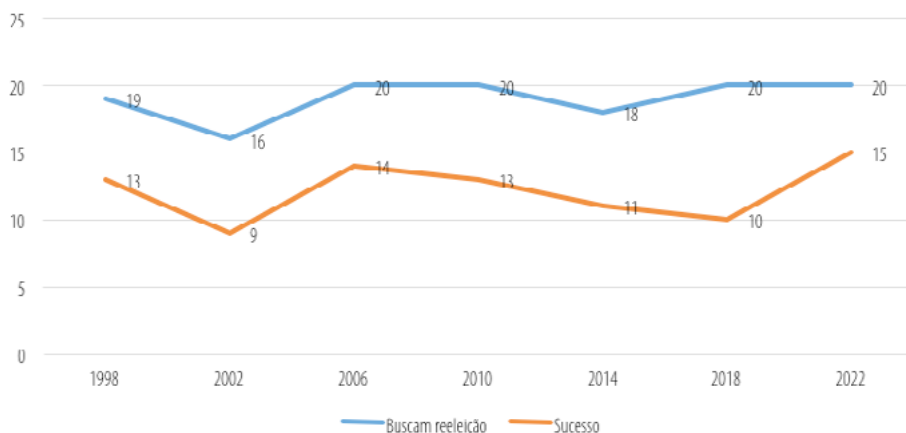
TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 716-735, 2021.

VALE, Helder Ferreira do. When Time Matters: Federal Changes, Temporality and Recentralization in Brazil. **Dados**, v. 65, 2022.

ZIMMERMAN, Joseph F. **Contemporary American federalism: The growth of national power**. SUNY Press, 2009.

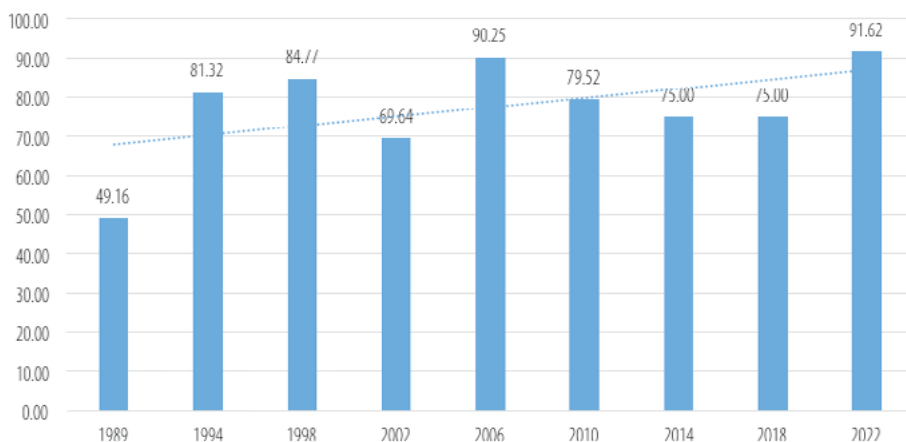
Anexos

GRÁFICO 2. Governadores que buscaram a reeleição e conquistaram sucesso



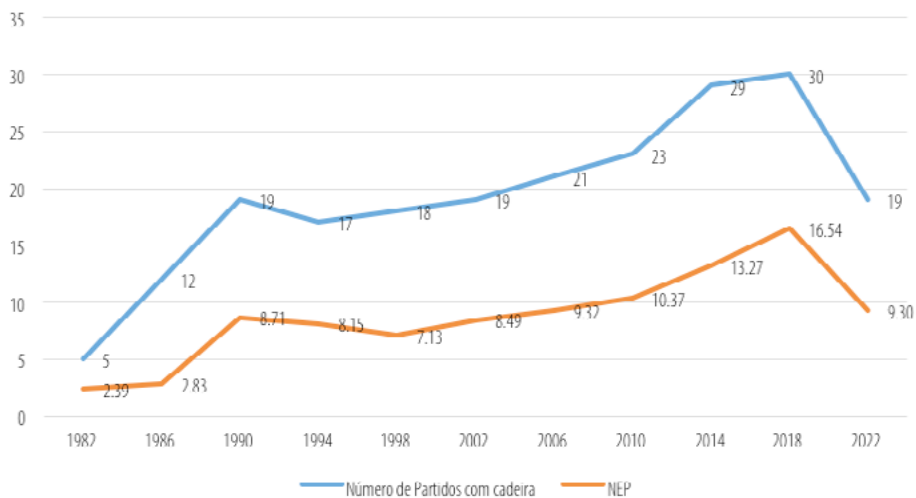
Fonte: TSE.

GRÁFICO 3. Grau de concentração dos votos dos dois primeiros candidatos a presidência no primeiro turno



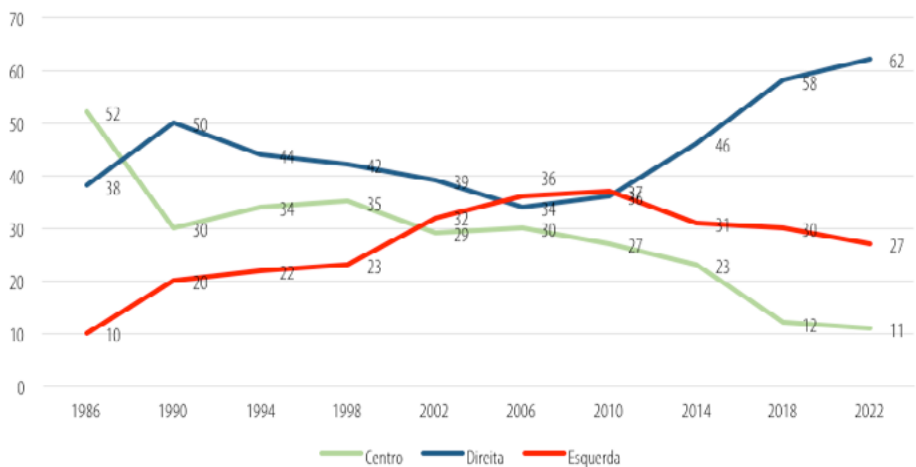
Fonte: TSE.

GRÁFICO 4. Fragmentação da Câmara dos Deputados



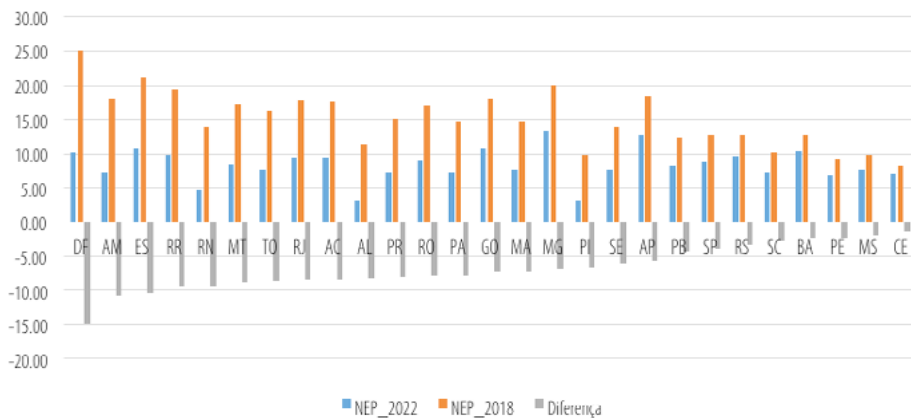
Fonte: TSE.

GRÁFICO 5. Campos ideológicos Câmara dos Deputados



Fonte: TSE.

GRÁFICO 6. Diferença NEP Assembleias Legislativas



Fonte: TSE.

Bruno Marques Schaefer · Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), contato: brunomschaefer@gmail.com