Qual a Importância dos Estados na Percepção dos Brasileiros^{1,2}

Rogerio Schlegel³
Diogo Ferrari⁴
Marta Arretche⁵

1 INTRODUÇÃO

Perto de metade do eleitorado está satisfeita com a distribuição vertical de poder no Brasil – uma Federação com autoridade fundamentalmente centralizada, tanto na visão de analistas quanto dos cidadãos, como se verá neste artigo. Entre os brasileiros favoráveis a dar mais poder a alguma esfera de governo, a proporção dos que empoderariam os governadores é menor que aquela que reforçaria a autoridade de prefeitos ou do presidente. Mais: na percepção do cidadão, as decisões estaduais disputam com as locais em importância; as eleições estaduais chegam a ser menos relevantes que as municipais.

Esse retrato largamente desfavorável aos estados emerge da análise de dois *surveys* com representatividade nacional conduzidos pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), em 2013 e 2018. Foi um período de grandes mudanças na política nacional, que incluiu os impactos da Operação Lava Jato e o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, e há sinais de que isso se refletiu nas percepções sobre a Federação – aumentou a identificação do brasileiro com seu estado, em detrimento da ligação com o país; diminuiu a parcela dos que dariam mais poder ao governo federal; e cresceu o grupo dos que querem manter a distribuição de poder como está, que já representava o segmento predominante.

Neste artigo, discutimos as orientações do brasileiro em relação à Federação e as mudanças notáveis detectadas na década passada. A seguir, o mais relevante:

- a parcela de eleitores a favor de um desenho federativo com mais poder para os estados é minoritária em quase todas as divisões territoriais e anos pesquisados;
- parcela relevante do apoio ao centralismo foi substituída pela defesa do desenho corrente da Federação, entre os dois momentos; no Nordeste, avançou a defesa de mais poder para os estados;
- há ampla preferência pela padronização nacional nas políticas públicas. Em diferentes setores, ao menos dois terços defendem que as políticas sejam as mesmas em todo o país; e
- a identidade dual, com a nação e com o estado, predomina entre os brasileiros, mas teve queda acentuada entre os dois momentos observados neste estudo.

^{1.} DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi30art1

^{2.} Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) pelo suporte financeiro e institucional ao projeto, por meio dos processos 2013/07616-7 e 2018/10358-3.

^{3.} Professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisador do CEM. *E-mail*: <rschlegel@unifesp.br>.

^{4.} Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade da Califórnia, Riverside; pesquisador do CEM; e diretor associado do Graduate Quantitative Methods Center da Universidade da Califórnia. *E-mail*: <diogoferrari@gmail.com>.

^{5.} Professora titular no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora do CEM. E-mail: <arretche@usp.br>.

2 POR QUE AS ATITUDES DO CIDADÃO DIANTE DA FEDERAÇÃO IMPORTAM?

Arranjos federativos guardam uma complexa relação com questões redistributivas e de desigualdade. Essas questões ganham uma dimensão territorial porque governos subnacionais têm capacidades desiguais de planejamento e implementação de políticas (Obinger, Leibfried e Castles, 2005), e preferências redistributivas muitas vezes interagem com a desigualdade territorial (Ferrari, 2013). Nesse contexto, atitudes dos cidadãos sobre redistribuição e políticas sociais se entrelaçam com dinâmicas federativas, com potencial impacto no comportamento do eleitor e, por consequência, de seus representantes (Dinan e Heckelman, 2020).

A título de exemplo, se o cidadão entende que os governos subnacionais não têm capacidade de ofertar serviços e, portanto, não devem ser responsáveis por eles, isso pode resultar em demandas por mais ação do governo central em detrimento de estados e municípios. Essa relação também pode ocorrer em sentido oposto. Trabalhos influentes consideram que preferências redistributivas afetam atitudes sobre a distribuição vertical da autoridade fiscal (Bolton e Roland, 1997; Beramendi, 2012).

Finalmente, questões federativas podem ativar políticas identitárias e vice-versa, gerando pressões por devolução de poder ou secessão, em especial quando questões de identidade regional somam-se às desigualdades territoriais (Henderson, Jeffery e Wincott, 2014).

É uma questão empírica definir quão informados são os cidadãos a respeito da distribuição de competências em uma Federação e até que ponto compreendem seu funcionamento. Como em outras dimensões da política, pode-se esperar que os indivíduos tenham percepções pouco estruturadas e compensem a falta ou incompletude de informações por meio de atalhos heurísticos (Lupia e McCubbins, 1998; Popkin, 1994; Kuklinski, 2001).

Além disso, avaliações duradouras e conjunturais se influenciam reciprocamente; as preferências sobre a alocação vertical da autoridade variam ao longo do tempo e estão associadas com a confiança depositada nos governos do dia. Também a identificação partidária e a avaliação do desempenho em políticas específicas impactam a percepção sobre a Federação (Citrin e Luks, 2001; Chanley, Rudolph e Rahn, 2000; Kincaid e Cole, 2011; Wlezien e Soroka, 2011; Dinan e Heckelman, 2020).

Surveys com foco nas atitudes em relação à Federação são raros em países como os Estados Unidos (Dinan e Heckelman, 2020) e ainda mais raros no Brasil. Diante disso, o CEM criou o projeto Imagens da Federação, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e coordenação dos autores deste artigo. A primeira onda da pesquisa, aplicada em março de 2013, entrevistou 2.285 eleitores poucos meses antes das históricas manifestações de junho. Foi empregado o método de Entrevista Telefônica Assistida por Computador (Computer Assisted Telephone Interviewing – Cati) e amostragem por cota de sexo, idade e escolaridade, espelhando o Censo de 2010. Na segunda onda, entre abril e junho de 2018, 2.534 eleitores foram entrevistados, a maioria pelo método Cati, mas com parcela residual em sistema face a face, em pontos de afluxo de público e com uso de *tablets*, de forma a completar cotas nas mesmas dimensões.

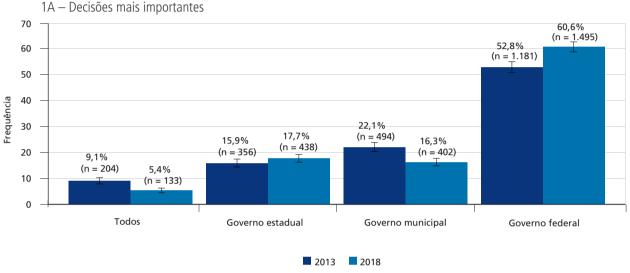
As amostras foram estratificadas para representar as cinco macrorregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com *oversampling* em três estados selecionados a partir da distribuição de renda: o estado mais rico, São Paulo; um estado pobre e mais desigual, Bahia; e um estado pobre e menos desigual, Ceará. Cada área constitui um estrato independente, com margem de erro até 5%. A consistência dos achados entre as duas ondas do *survey* é uma de suas fortalezas. Há tendências

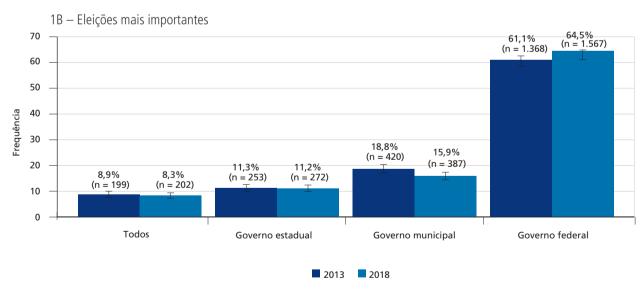
robustas detectadas pelas pesquisas, além das mudanças consistentes com os solavancos vividos pela política nacional na década passada.

3 COMO O BRASILEIRO HIERARQUIZA DECISÕES E ELEICÕES

Os indicadores mais diretos da pouca relevância atribuída aos estados são as questões que solicitam aos entrevistados para hierarquizar a importância das eleições e das decisões das diferentes esferas (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Esfera da Federação com decisões e eleições mais importantes





Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores.

Em matéria de decisões mais importantes, a maioria dos entrevistados indicou as do governo federal – 52,8% em 2013 e 60,6% em 2018. Decisões estaduais e locais dividiram o segundo lugar, bem atrás. Em 2013, as decisões municipais foram consideradas mais importantes para 22,1% da

amostra, e a esfera estadual foi mencionada por 15,9%. No *survey* de 2018, os estados aparecem à frente dos municípios por 17,7% a 16,3% – virtual empate técnico, considerando as margens de erro.

Nas duas ondas da pesquisa, aproximadamente dois terços da amostra consideraram as eleições federais mais importantes — 61,1% em 2013 e 64,5% em 2018. O resultado menos previsível envolveu o ranqueamento dos outros dois níveis: as eleições locais são percebidas como tão ou mais importantes que as estaduais. Em 2013, 18,8% declararam que as eleições municipais são mais importantes, contra 11,3% que mencionaram as estaduais. No *survey* mais recente, essa diferença foi de 15,9% contra 11,2%. Apesar de alguma flutuação, esses *rankings* sugerem uma avaliação estável da relevância geral de cada esfera.

Outras evidências apontam na mesma direção. A tabela 1 apresenta as preferências sobre níveis de governo que deveriam ter mais/menos poder na avaliação dos entrevistados. Os dados indicam o *status quo* ("nenhum") como o cenário mais citado nos dois modelos da questão.

TABELA 1 **Quem deveria ter ... poder?**(Em %)

		Governo federal	Governo do estado	Prefeitura	Resposta múltipla	Todos	Nenhum
Menos poder	2013	10,5	14,0	17,4	0,6	3,2	46,9
	2018	22,6	10,9	17,2	1,2	7,0	36,5
Mais poder	2013	19,6	13,7	20,5	2,7	3,4	36,8
	2018	13,4	11,3	15,8	3,4	4,2	48,9

Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores.

Perto de metade da amostra não daria mais poder a nenhuma esfera da Federação no *survey* mais recente; essa escolha também atraiu uma maioria simples em 2013, mas cresceu mais de 12 pontos percentuais (p.p.) em cinco anos. Entre aqueles que preferiram arranjos alternativos ao corrente, os governos estaduais foram os menos citados para ganhar poder em 2013, mas essa diferença diminuiu em 2018 – 11,3%, contra 13,4% da Presidência e 15,8% das prefeituras. Os governadores são os menos citados como autoridade que deve perder poder na pesquisa recente.

Embora este trabalho tenha caráter descritivo, esses resultados levantam a questão se a cobertura midiática acerca dos escândalos envolvendo a petrolífera Petrobras contribuiu para erodir o apoio à esfera federal. A confiança nos governos do dia é um preditor consistente das atitudes individuais em relação à distribuição de poder, como demonstram pesquisas sobre o Brasil e outros países (Arretche, Schlegel e Ferrari, 2016; Chanley, Rudolph e Rahn, 2000; Kincaid e Cole, 2011).

E plausível que a dramática história política recente tenha impactado as avaliações apresentadas na tabela 1. O apoio ao aumento de poder da Presidência caiu de 19,6% para 13,4% em cinco anos. O grupo favorável a diminuir o poder do presidente cresceu de 10,5% para 22,6%. Ao mesmo tempo, os que são contra qualquer redução de poder passaram de 46,9% para 36,5%; os que são a favor de alguma redução foram de 36,8% para 48,9%. Portanto, há sinais de que no primeiro semestre de 2018 o brasileiro queria diminuir o poder dos governantes em geral, mas especialmente o do presidente.

A título de comparação, o público dos Estados Unidos tem manifestado preferência por concentrar poder nos estados, em detrimento do governo federal. Pesquisa do instituto Gallup encontrou 55% da amostra nacional em favor de concentrar poder nos estados, contra 37% em favor da União, em 2016. A ordem é a mesma de 35 anos atrás – 56% a 28%, em 1981 (McCarthy, 2016).

Neste ponto da exposição, é indispensável lembrar que a Federação brasileira se assemelha primordialmente a um bolo de mármore, que se distancia do modelo dual e se pauta por competências compartilhadas em muitas áreas de políticas. Questões sobre "menos/mais" poder, comuns na pesquisa da área, tendem a eclipsar essa característica ou podem gerar aparentes incongruências nas respostas, pelo menos por seu valor de face.

Argumentamos que é preciso levar em conta a diferença entre Federações duais, de um lado, e arranjos federativos multipolares e cooperativos, de outro, ao analisar esse tipo de questão. Em Federações como a brasileira, não há necessariamente contradição se o entrevistado responder que gostaria que todos os níveis de governo tivessem mais (ou menos) poder, mesmo que se referindo a uma política específica. Como mais de uma esfera pode formular e implementar políticas da mesma área, é plausível que o cidadão pense em mudanças de autoridade como capazes de afetar várias esferas na mesma direção. Assim, a interpretação de questões do tipo "menos/mais" poder não pode resumir-se à diferença aritmética de uma dimensão pela outra (Arretche, Schlegel e Ferrari, 2016).

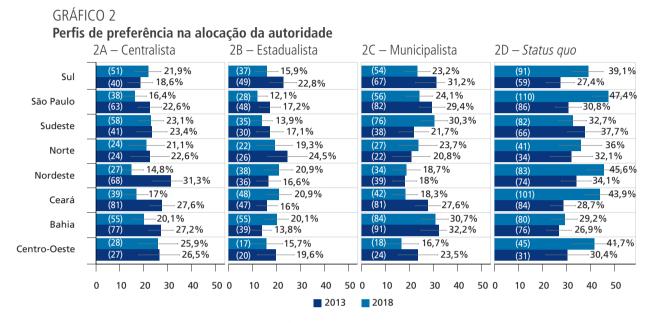
Propomos uma forma de combinar os dois conjuntos de respostas de modo mais substantivo. Sintetizamos quatro novos perfis, conforme a seguir.

- Status quo é o grupo que congrega o entrevistado que nas duas dimensões deixa de apontar que esfera federativa deveria ter menos ou mais poder.
- Centralista é quem defende mais poder para a União, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter seu poder encolhido.
- Estadualista é quem defende mais poder para os estados, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter seu poder diminuído.
- Municipalista é quem defende mais poder para os municípios, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter menos poder.

As barras do gráfico 2 representam frequências simples de cada perfil por ano e por estrato, precisamente porque encontramos diferenças sensíveis conforme essas dimensões. O grupo pelo *status quo* representa maioria simples em todos os contextos, exceto dois: Bahia e a macrorregião Sul, ambos com maiores proporções de municipalistas em 2013. Em 2018, todos os territórios convergiram, com o grupo pelo *status quo* como o de maior proporção. Combinado com a percepção predominante entre cidadãos e analistas de que o governo federal concentra poder, o resultado pode ser entendido como alinhamento das preferências com o alto grau de centralização da autoridade no Brasil.

Em contrapartida, houve uma diminuição de centralistas entre 2013 e 2018, em particular nos estados analisados separadamente (Bahia, Ceará e São Paulo) e nas macrorregiões Norte e Nordeste. A redução de centralistas no Nordeste e em São Paulo se refletiu mais no aumento dos favoráveis ao *status quo* que no aumento de municipalistas ou estadualistas. É preciso considerar que em alguns estratos as mudanças ficaram dentro da margem de erro, o que em parte se explica pelo baixo número de integrantes de cada subgrupo, mas há sinais de uma tendência geral. Como o desenho

institucional não mudou substancialmente entre esses anos, a explicação dessa mudança deve ser buscada em fatores atitudinais, como a redução da confiança no governo federal.⁶



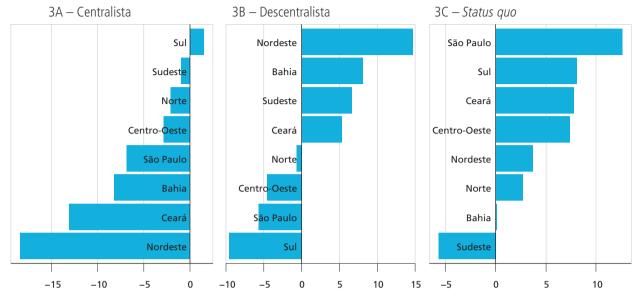
Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores.

Em relação aos estados, o padrão geral no *survey* mais recente é que os defensores de seu empoderamento sejam o grupo minoritário. Isso vale para o Norte, o Sudeste e o Sul, onde menos de um quinto da amostra se apresenta como estadualista.

O gráfico 3 concentra-se na variação dos perfis entre 2013 e 2018, detalhando a tendência mencionada anteriormente: nesse intervalo, houve claro aumento do apoio para o desenho atual da Federação e diminuição dos que gostariam de concentrar mais poder na União. Somando o aumento verificado para estadualistas e municipalistas, destacam-se a Bahia, o Nordeste e o Sudeste. Dados desagregados para os estadualistas indicam que foi no Nordeste que o apoio aos estados avançou, com variação percentual positiva para Bahia (5,6 p.p.), Ceará (4,3 p.p.) e para o agregado da macrorregião (5,7 p.p.).

^{6.} Exploramos essas explicações em outros trabalhos.

GRÁFICO 3 Variação nos perfis de alocação da autoridade entre 2013 e 2018 (Em p.p.)



Fonte: Survey Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores.

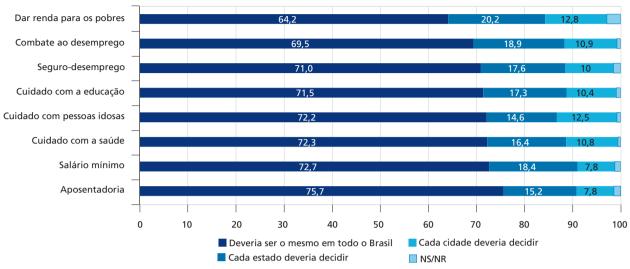
4 IDENTIDADE TERRITORIAL E DESENHO DE POLÍTICAS

Explicações para a limitada importância atribuída aos estados (gráfico 1) e para a reduzida proporção de estadualistas (gráfico 2) não são objeto deste artigo. Apenas exploramos dois fatores que podem estar associados a esses diagnósticos. O primeiro é a atitude sobre desenho de políticas. Nesse quesito, a preferência dos cidadãos é largamente favorável à homogeneidade territorial. Oscilou em torno de 70% a proporção de entrevistados que desejam a mesma política em todo o país em diferentes setores, considerando 2018.

O gráfico 4 traz os percentuais para oito áreas, em ordem crescente de preferência pela padronização nacional. Na transferência de renda aos pobres foi registrado o maior desejo por desenhos estaduais de programas, com 20,2% das respostas. Mesmo em áreas que hoje têm implementação marcada pela descentralização, como saúde e educação, a preferência é por desenhos homogêneos. A maior marca em favor de políticas nacionalizadas envolve aposentadorias: três em quatro brasileiros querem que sejam iguais em todo o país.

A identidade dos cidadãos em termos territoriais igualmente sugere sintonia com o centralismo. A noção de pertencer também a uma comunidade nacional supera a identificação predominante com o estado de moradia – dado que contrasta com outros países regionalizados, em que há maior saliência de identidades regionais. Isso, no entanto, pode estar mudando.





Fonte: Survey Imagens da Federação (onda 2018).

Elaboração dos autores.

Obs.: NS - não sabe; NR - não respondeu.

Nesse quesito, o questionário oferecia cinco alternativas ao respondente, conforme a seguir descrito.

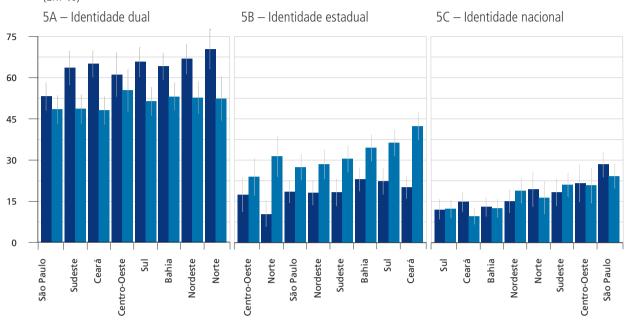
- 1) Eu me sinto [gentílico do estado de moradia, como "pernambucano"], mas não brasileiro.
- 2) Eu me sinto mais [gentílico do estado] do que brasileiro.
- 3) Eu me sinto tão [gentílico do estado] quanto brasileiro.
- 4) Eu me sinto mais brasileiro do que [gentílico do estado].
- 5) Eu me sinto brasileiro, mas não [gentílico do estado].

As respostas 1 e 2 foram consideradas identidade regional; a resposta 3, identidade dual; e as respostas 4 e 5, identidade nacional.

O brasileiro com o perfil mais comum sente tanto pertencimento ao seu estado quanto ao Brasil (gráfico 5). Há variações por macrorregiões e anos, mas a identidade dual ficou acima de 48% e a estadual não passou de 42,9%. Duas comparações permitem localizar a especificidade desse achado: na Catalunha, 32,9% manifestavam identidade dual e 58,1% declaravam identidade regional, no início da década passada (Guinjoan e Rodon, 2016); na Inglaterra, 34% se consideravam tão ingleses quanto britânicos e 40% manifestavam identidade inglesa (Jones *et al.*, 2012).

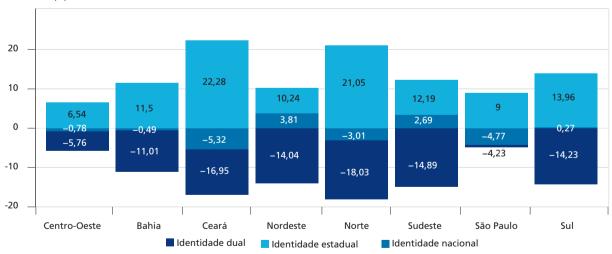
O survey de 2018 revelou crescimento pronunciado da identidade estadual nos estratos pesquisados (gráfico 6). O maior aumento ocorreu no Ceará e no Norte – macrorregião em que a identidade dual caiu de 70,3% para 52,3%. Em quatro áreas, a identidade predominantemente estadual passou a ser a segunda mais frequente: Norte, Centro-Oeste, Sudeste e São Paulo. A identidade dual perdeu espaço em todos os territórios.

GRÁFICO 5 Perfis de identidade territorial (Em %)



Fonte: *Survey* Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores

GRÁFICO 6 Variação nos perfis de identidade territorial (Em p.p.)



Fonte: *Survey* Imagens da Federação (ondas 2013 e 2018). Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho da Federação dá sinais de, em largos termos, estar em sintonia com as preferências individuais do brasileiro, conforme apurado nos *surveys* que analisamos. Embora haja variações

por área de políticas, é possível caracterizar esse desenho como um arranjo cooperativo, com implementação descentralizada e autoridade para definir prioridades e regulação concentrada na esfera federal, em setores relevantes como as políticas sociais (Arretche, 2015). Os cidadãos indicam predominantemente concordância com esse arranjo, defendendo a manutenção do *status quo*, preferindo políticas homogêneas em todo o território e se identificando tanto com seu estado quanto com a nação. Assim, o desenho institucional e essas atitudes estão em relativa harmonia.

Há evidências de que essas orientações têm estabilidade no tempo, a julgar pela consistência dos resultados das pesquisas de opinião com cinco anos de separação. A literatura de campo revela que fatores conjunturais, como o partido do presidente ou a confiança depositada nele, podem ter grande influência nas preferências sobre a alocação vertical de poder. Nossa investigação até aqui revelou que o terremoto experimentado pela vida política brasileira em meados da década de 2010 pode ter afetado algumas atitudes em relação à Federação. Os resultados indicam movimentos relevantes, como a diminuição de centralistas em algumas regiões e o aumento de identidades regionais – com destaque para Bahia, Ceará e toda a macrorregião Nordeste.

Supomos que essas mudanças estejam associadas ao desgaste da política nacional na década passada. Até o ponto que nossa investigação alcança, esses movimentos não resultaram no predomínio da defesa inequívoca de mais poder para os estados. Novos fatores capazes de influenciar as dinâmicas federativas — como o desenrolar do governo Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, e da pandemia de Covid-19, declarada em 2020 — estão fora do radar deste estudo, mas têm grande potencial para impactar a percepção dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Intergovernmental relations in Brazil: an unequal federation with symmetrical arrangements. *In*: POIRIER, J.; SAUNDERS, C.; KINCAID, J. (Ed.). **Intergovernmental relations in federal systems**. Canadá: Oxford University Press Canada, 2015. p.108-134.

ARRETCHE, M.; SCHLEGEL, R.; FERRARI, D. Preferences regarding the vertical distribution of authority in Brazil: on measurement and determinants. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 46, n. 1, p. 1-26, 2016.

BERAMENDI, P. **The political geography of inequality**: regions and redistribution. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOLTON, P.; ROLAND, G. The breakup of nations: a political economy analysis. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n. 4, p. 1057-1090, nov. 1997.

CHANLEY, V.; RUDOLPH, T. J.; RAHN, W. M. The origins and consequences of public trust in government: a time series analysis. **Public Opinion Quarterly**, v. 64, n. 3, p. 239-256, 2000.

CITRIN, J.; LUKS, S. Political trust revisited: déjà vu all over again?. *In*: HIBBIN, J. R.; THEISS-MORSE, E.; KUKLINSKI, J. H. (Ed.). **What is it about government that Americans dislike?.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 9-27.

DINAN, J.; HECKELMAN, J. C. Stability and contingency in federalism preferences. **Public Administration Review**, v. 80, n. 2, p. 234-243, fev. 2020.

FERRARI, D. A. **Descentralização fiscal e repartição da receita pública**: o FPE na Constituinte de 1988. 2013. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GUINJOAN, M.; RODON, T. A scrutiny of the Linz-Moreno question. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 46, n. 1, p. 128-142, 2016.

HENDERSON, A.; JEFFERY, C.; WINCOTT, D. (Ed.). Citizenship after the nation state: regionalism, nationalism and public attitudes in Europe. Reino Unido: Palgrave Macmillan, 2014. 248 p.

JONES, R. W. *et al.* **The dog that finally barked**: England as an emerging political community. Londres: Institute for Public Policy Research, 2012. 36 p.

KINCAID, J.; COLE, R. L. Citizens attitudes towards issues of federalism in Canada, Mexico, and the United States. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 41, n. 1, p. 53-75, 2011.

KUKLINSKI, J. H. Citizen competence revisited. Political Behavior, v. 23, n. 3, p. 195-198, 2001.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. **The democratic dilemma**: can citizens learn what they need to know?. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 300 p.

MCCARTHY, J. Majority in U.S. prefer state over federal government power. **Gallup.com**, 11 jul. 2016. Disponível em: https://bit.ly/3znsOI1>.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (Ed.). **Federalism and the welfare state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 381 p.

POPKIN, S. L. **The reasoning voter**: communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. N. Federalism and public responsiveness to policy. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 41, n. 1, p. 31-52, 2011.