

Verbetes Temáticos

Política nos estados

Luciana Santana¹ 

¹Universidade Federal de Alagoas, UFAL, Maceió, AL, Brasil.

E-mail: lucianasantana@ics.ufal.br

DOI: 10.17666/ebcs.2026.050

PREÂMBULO

Quando se observa a política brasileira a partir de Brasília, os estados aparecem, muitas vezes, como peças de uma engrenagem nacional: elegem bancadas, organizam palanques presidenciais e executam políticas definidas pela União. Essa imagem contém parte da verdade, pois deixa de fora o que há de propriamente político na vida estadual ou o que há de propriamente estadual na vida política brasileira. Os estados têm histórias, elites, partidos, burocracias e conflitos que não se deixam reduzir à política nacional. Neles se formam governos, constroem-se maiorias, disputam-se recursos, produzem-se políticas e articulam-se os municípios. Este verbete parte de uma ideia simples de que os estados não são miniaturas do país, mas também não constituem mundos à parte, nem são meras engrenagens da política nacional. Sua política nasce da relação entre escalas, da combinação entre autonomia e interdependência e das profundas desigualdades territoriais que marcam o Brasil e a América Latina. O texto acompanha a formação desse problema, apresenta as principais interpretações, examina o que a pesquisa empírica permite afirmar e discute porque compreender os estados continua sendo indispensável para entender a democracia, o federalismo e as políticas públicas.

SUMÁRIO

1. Principais abordagens analíticas
2. Evidências e casos empíricos
3. O fenômeno no Brasil e na América Latina
4. Dilemas atuais e tendências
5. Implicações para políticas públicas
6. Agendas futuras
7. Referências bibliográficas

Aprovado em: 20/09/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 050 - 2026

1. Principais abordagens analíticas

1.1. Federalismo, descentralização e formação histórica do poder estadual

A política nos estados está ligada à própria formação do Estado nacional brasileiro. Antes da organização federativa inaugurada pela República e da difusão de expressões como política subnacional, relações intergovernamentais ou descentralização, o debate público já se ocupava de questões que permanecem centrais: como distribuir a autoridade em um território extenso e desigual; como limitar o poder do governo central; mas também como evitar que a autonomia regional se convertesse em domínio meramente privado. Desde o Império, essas questões atravessam os conflitos em torno da unidade territorial, da administração pública, da representação política e das relações entre o centro, as províncias, posteriormente transformadas em estados, e os poderes locais.

Durante o Império, a controvérsia entre centralização e descentralização não dizia respeito apenas à técnica administrativa, visto que tratava da natureza do país que se procurava construir. De um lado, defensores da centralização julgavam necessário preservar a unidade territorial, organizar uma administração nacional e conter poderes locais capazes de desafiar a autoridade do Estado. De outro, autores como o alagoano Tavares Bastos sustentavam que a concentração de decisões na Corte sufocava a iniciativa provincial, afastava o governo dos problemas concretos e empobrecia a vida pública. Em “*A província*”, Bastos (1870) fez da descentralização uma defesa da autonomia, da participação e da adaptação das políticas às diferenças territoriais.

Ferreira (1999) mostra que a divergência entre Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai não pode ser reduzida à oposição entre liberdade e autoritarismo. Ambos procuravam responder ao mesmo dilema, isto é, como combinar unidade política, administração efetiva e diversidade regional. Essa questão permanece atual, pois a autonomia pode aproximar decisões dos cidadãos e permitir inovação, mas pode também reforçar desigualdades e poderes oligárquicos. A centralização pode universalizar direitos e coordenar políticas, no entanto, pode igualmente ignorar diferenças e reduzir a capacidade de iniciativa dos governos territoriais.

Na Primeira República, a autonomia dos estados adquiriu nova feição. Os governadores tornaram-se peças centrais na sustentação do regime e as oligarquias estaduais passaram a controlar recursos, eleições e vínculos com os municípios. A interpretação clássica de Victor Nunes Leal (1948) ajuda a compreender esse arranjo. Segundo o autor, o coronelismo não era apenas o poder de chefes locais isolados, mas um sistema de compromissos entre o município enfraquecido, os governos estaduais e o poder nacional. A política local oferecia votos; o governo estadual distribuía recursos e proteção; e a União negociava sustentação. O poder percorria as escalas e era justamente essa circulação que dava estabilidade ao sistema.

Essa perspectiva histórica impede dois equívocos. O primeiro é imaginar que a política estadual surgiu com a Constituição de 1988. O segundo é supor que ela pode ser explicada apenas pelas regras do federalismo vigente. Os estados brasileiros foram províncias, centros de poder oligárquico, bases de resistência, mas por vezes também de apoio a regimes

autoritários, protagonistas da redemocratização e, mais recentemente, coordenadores de políticas públicas. Sua posição mudou ao longo do tempo porque mudaram as relações entre território, partidos, recursos fiscais e democracia.

O federalismo oferece o desenho constitucional dentro do qual a política estadual se organiza. Ele distribui autoridade entre níveis de governo, reconhece unidades territoriais com governos próprios e cria mecanismos de participação dos estados nas decisões nacionais. No entanto, as constituições dizem apenas parte da história. Duas federações formalmente semelhantes podem produzir relações muito diferentes entre o centro e as unidades. E, dentro de uma mesma federação, a autonomia pode variar ao longo do tempo e entre áreas de políticas públicas.

Essa dimensão constitucional também merece atenção mais sistemática. Ao comparar quantitativamente os textos das constituições estaduais com a Constituição Federal, Couto e Absher-Bellon (2018) mostram que o constitucionalismo estadual brasileiro se caracteriza mais pela emulação da Carta Federal do que pela criação de normas próprias, e que essa difusão vertical decorre tanto de imitação quanto de coerção reforçada por decisões judiciais. O fenômeno sugere que a centralização federativa brasileira também se manifesta no plano normativo, não apenas na distribuição de recursos e competências administrativas.

A distinção entre federalismo e descentralização é importante. O federalismo é uma forma de organização do Estado; a descentralização é um processo de transferência de autoridade, recursos ou responsabilidades. Países unitários podem descentralizar, enquanto federações podem atravessar longos períodos de centralização. Tulia Falletti (2010) mostrou que os efeitos da descentralização dependem da sequência em que as reformas administrativas, fiscais e políticas são adotadas. Transferir encargos administrativos antes de garantir receitas, por exemplo, tende a ampliar responsabilidades sem fortalecer os governos subnacionais. De modo análogo, descentralizar recursos sem mecanismos de coordenação pode favorecer unidades mais ricas, e ampliar eleições territoriais pode democratizar o acesso ao poder sem assegurar, por si só, capacidade administrativa.

No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou direitos sociais, fortaleceu a federação e reconheceu os municípios como entes federativos. Ao mesmo tempo, criou competências compartilhadas e um sistema no qual muitos problemas dependem da ação conjunta da União, dos estados e dos municípios. A redemocratização foi, nesse sentido, também uma reorganização territorial do poder. Governadores eleitos antes mesmo da eleição direta para a Presidência participaram da transição e chegaram à Constituinte com grande capacidade de influência (Samuels & Abrucio, 2000).

Nas décadas seguintes, porém, a União ampliou sua capacidade de coordenar políticas, regular finanças e estabelecer padrões nacionais. Marta Arretche (2012) mostrou que o federalismo brasileiro não conduz necessariamente à paralisia ou à dispersão de autoridade. Instituições nacionais permitem aprovar mudanças e induzir comportamentos subnacionais. Em vez de uma federação na qual cada estado poderia bloquear políticas nacionais, o Brasil consolidou mecanismos de centralização decisória e coordenação que coexistem com a execução descentralizada.

Essa centralização não deve ser confundida com uma simples retirada de poder dos estados. Em áreas como saúde, educação e assistência social, regras nacionais podem criar

condições para que cidadãos de estados distintos tenham acesso a direitos semelhantes. Arretche (2013) propõe, por isso, distinguir formas de federalismo que restringem a vontade da maioria nacional daquelas que tornam possível a construção de políticas abrangentes. A pergunta relevante deixa de ser se a centralização é boa ou má em abstrato e passa a ser: quem decide, com quais recursos, sob quais controles e com que efeitos sobre a desigualdade territorial?

A autonomia estadual também se expressa na elaboração de constituições próprias, embora sob limites impostos pela Constituição Federal. Ao comparar sistematicamente as cartas estaduais com a federal, Couto e Absher-Bellon (2018) identificam forte convergência de estrutura e conteúdo, interpretada como resultado de mecanismos de imitação e coerção. O achado sugere que o constitucionalismo estadual constitui uma dimensão relevante, mas ainda subavaliada, para investigar simultaneamente autonomia, centralização e diversidade institucional na federação brasileira.

As relações intergovernamentais dão vida cotidiana a esse desenho. Presidentes, governadores e prefeitos cooperam, competem e atribuem responsabilidades uns aos outros. A União pode transferir recursos diretamente aos municípios, reduzindo a intermediação estadual. Os estados podem coordenar redes regionais de serviços, apoiar municípios pequenos ou formar consórcios. Prefeitos podem buscar alianças nacionais para contornar governadores. Assim, os níveis de governo não se organizam como andares perfeitamente separados, mas como arenas interligadas.

1.2. Governadores, partidos e relações Executivo–Legislativo

Uma parte importante da literatura brasileira procurou compreender o poder dos governadores. Fernando Abrucio (1998) formulou a interpretação mais influente sobre o período da redemocratização. Os governadores controlavam recursos fiscais e administrativos, exerciam grande influência sobre as bancadas federais e contavam com assembleias legislativas frequentemente governistas. O autor chamou esse arranjo de ultrapresidencialismo estadual: um Executivo poderoso, diante de controles legislativos frágeis e relações políticas fortemente dependentes do governo.

O conceito foi decisivo porque retirou os estados da periferia das análises sobre a transição democrática e mostrou que a reconstrução da democracia brasileira não ocorreu apenas por meio de partidos nacionais, movimentos sociais e instituições federais. Os governadores foram atores centrais na derrota política do regime militar, na campanha das Diretas e na Constituinte. No entanto, a interpretação não deve ser transformada em descrição permanente da política estadual.

Nas décadas de 1990 e 2000, a renegociação das dívidas, a privatização dos bancos estaduais, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a expansão da regulação federal reduziram recursos que sustentavam o poder dos governadores. André Borges (2007) descreveu esse processo como o enfraquecimento das máquinas estaduais dominantes. A competição tornou-se mais aberta em muitos estados, enquanto lideranças nacionais passaram a alcançar eleitores e municípios sem depender inteiramente dos Executivos estaduais. Isso não significou

o desaparecimento das elites regionais, mas sua adaptação a um ambiente mais competitivo e nacionalizado.

Durante muito tempo, as assembleias legislativas foram descritas principalmente por sua fragilidade diante dos governadores. A coletânea organizada por Fabiano Santos (2001) mostrou, contudo, que existe diversidade sob regras institucionais semelhantes. Assembleias variam na organização das comissões, na capacidade de fiscalização, no espaço concedido à oposição e no modo como participam da produção legislativa. O governador possui iniciativa em matérias administrativas e orçamentárias e controla a burocracia, mas não governa sozinho.

O Legislativo estadual cumpre funções que nem sempre aparecem quando se observa apenas o número de leis aprovadas. Deputados negociam políticas, representam regiões, fiscalizam secretarias, articulam demandas municipais e constroem carreiras. Essas práticas podem fortalecer a representação, mas também produzir dependência de recursos governamentais. A relação Executivo-Legislativo é feita de cooperação e conflito, e sua configuração muda conforme a composição partidária, o tipo de liderança e a existência de organizações capazes de controlar o governo.

Silame e Silva (2022), ao revisitarem o debate sobre o ultrapresidencialismo, mostram que a predominância do Executivo não deve ser tomada como resultado automático. O poder do governador depende de condições políticas e institucionais. Há estados com coalizões extensas e oposição reduzida, mas também experiências de conflito, *impeachment* e controle legislativo. Os casos de Santa Catarina e do Rio de Janeiro durante a pandemia mostram que a predominância do Executivo estadual não é automática nem permanente. Ao analisarem os governos de Carlos Moisés e Wilson Witzel, Tumelero e Santana (2020) demonstram que a perda de apoio parlamentar, as crises administrativas e as fragilidades no assessoramento e na construção de coalizões contribuíram para o isolamento político dos governadores. A força do Executivo, portanto, depende da manutenção de bases de apoio e de estratégias eficazes de articulação política.

1.3. Competição eleitoral e política multinível

Os partidos são uma ponte fundamental entre os níveis de governo. Durante muito tempo, a fragmentação e a diversidade das alianças estaduais foram interpretadas como prova de que os partidos brasileiros seriam apenas confederações de interesses regionais. Estudos posteriores mostraram um quadro mais complexo. Borges (2015) argumenta que a competição presidencial e a construção de coalizões nacionais estimularam a nacionalização partidária. A disputa presidencial passou a estruturar progressivamente o quadro partidário, ainda que não tenha eliminado estratégias estaduais próprias.

A política estadual é, portanto, atravessada por duas forças. De um lado, a nacionalização aproxima alianças, discursos e candidaturas dos principais blocos presidenciais. De outro, as trajetórias locais, as disputas entre lideranças e a necessidade de montar chapas competitivas preservam diferenças. Um partido pode apoiar o presidente e concorrer contra seu aliado em determinado estado. Candidatos a governador podem reunir, no mesmo

palanque, forças que se enfrentam nacionalmente. Essas aparentes incoerências não são anomalias: revelam que partidos operam simultaneamente em várias escalas.

Melo (2010) oferece um contraponto útil a essa leitura centrada na nacionalização. Em uma estrutura de jogos aninhados, o resultado obtido por um partido em uma arena eleitoral depende das escolhas feitas em outra, de modo que cada liderança partidária precisa definir qual arena (a presidencial, a estadual ou a legislativa) considera principal e subordinar a ela as demais decisões. Apenas PT e PSDB fizeram da disputa presidencial sua arena prioritária de forma consistente ao longo do período democrático recente. Outros partidos, como o PMDB, escolheram racionalmente priorizar os governos estaduais, obtendo aí recursos, cargos e bancadas expressivas sem que isso configure um fracasso de nacionalização. A opção pela órbita estadual é, nesse sentido, uma estratégia tão coerente quanto a nacionalização, e não um desvio a ser explicado pela ausência de um projeto político nacional.

1.4. Democracia e poder territorial

O debate sobre democracia subnacional acrescenta outra dimensão. Ele parte da constatação de que a existência de eleições nacionais livres não garante a mesma qualidade de competição em todo o território. Edward Gibson (2013) mostrou como governadores e elites dominantes procuram manter conflitos dentro de fronteiras que controlam, limitando a entrada de atores nacionais e o acesso da oposição a recursos. Agustina Giraudy (2015) demonstrou que governos subnacionais pouco democráticos podem sobreviver em países democráticos quando mantêm coesão interna, controlam recursos e contam com a tolerância de presidentes que dependem de seu apoio.

Essas interpretações são úteis para o Brasil, mas exigem cuidado. Vitórias sucessivas de uma família ou coalizão não provam, por si só, o autoritarismo. Governos populares também podem vencer por margens amplas. Do mesmo modo, alternância não basta para assegurar pluralismo, liberdade de imprensa e igualdade de condições. O diagnóstico da democracia nos estados requer observar eleições, controles institucionais, violência política, acesso à informação e possibilidades reais de organização da oposição.

1.5. Capacidades estatais e governança multinível

Além das instituições representativas, a capacidade das burocracias importa. Governos estaduais administram redes de ensino, hospitais, polícias, presídios, estradas, sistemas ambientais e estruturas de arrecadação. Essas organizações acumulam conhecimento e rotinas, mas apresentam enormes diferenças de profissionalização, recursos e continuidade intra e interestaduais. A noção de capacidade estatal ajuda a compreender por que estados submetidos às mesmas regras produzem resultados distintos. Ainda assim, capacidade não é uma qualidade única, visto que um governo pode ter excelente administração fiscal e baixa capacidade de coordenar a saúde regional ou responder a desastres.

O conjunto dessas abordagens sugere uma interpretação relacional. A política nos estados não é explicada apenas pelo governador, pelo federalismo, pelos partidos ou pela burocracia; ela emerge da combinação entre essas dimensões. A pergunta central não é

quanto poder os estados possuem em abstrato, mas como exercem autoridade, com quem precisam negociar e que recursos conseguem mobilizar em momentos históricos específicos.

2. Evidências e casos empíricos

2.1. Eleições, partidos e carreiras políticas

As eleições estaduais brasileiras reúnem, numa mesma data, disputas para governador, Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, além da eleição presidencial. Essa simultaneidade conecta estratégias que, em outros países, ocorrem separadamente. Candidatos a governador precisam construir alianças municipais, organizar chapas proporcionais e definir sua relação com os presidenciáveis. Candidatos à Presidência procuram palanques estaduais capazes de oferecer capilaridade e tempo de campanha. Os eleitores, porém, não transferem automaticamente suas preferências de um cargo a outro.

A relação entre competição presidencial e política estadual, contudo, varia também segundo a arena observada. Ao analisar as alianças partidárias no Piauí, no Ceará, em São Paulo e em Rondônia, Sandes-Freitas (2015) mostra que a crescente coordenação nacional das coligações eleitorais convive com lógicas contextuais próprias na formação das coalizões de governo. A nacionalização partidária, portanto, não elimina as arenas estaduais, pois seus efeitos são distintos na competição eleitoral e na organização dos governos. Santana et al. (2022) mostram que essa distinção se manifesta na própria formação de palanques presidenciais, cuja configuração depende da força prévia das lideranças estaduais e do desenho das coligações locais, e não apenas da popularidade do candidato à Presidência.

Os estados também organizam carreiras. David Samuels (2003) mostrou que os políticos brasileiros não seguem necessariamente uma escada linear do município para o estado e, depois, para a União. Cargos executivos estaduais podem ser mais atraentes do que mandatos nacionais porque oferecem visibilidade, controle administrativo e capacidade de distribuir políticas. Governadores concorrem ao Senado ou à Presidência; senadores retornam aos governos; deputados federais disputam prefeituras e secretarias. A ambição política é moldada pela estrutura federativa.

As mudanças nas regras eleitorais alteram essas estratégias. O fim das coligações proporcionais nas eleições municipais de 2020 aumentou a importância da organização partidária e modificou os cálculos para a montagem das chapas. Seus efeitos chegam à política estadual porque vereadores e prefeitos formam as redes sobre as quais se apoiam candidaturas a governador e a deputado.

Os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) permitem acompanhar votação, financiamento e candidaturas por município. São uma fonte valiosa para observar a geografia do voto e a transformação dos sistemas partidários. No entanto, os resultados eleitorais não contam toda a história. Uma margem ampla pode refletir bom desempenho governamental, domínio de recursos ou fraqueza da oposição. Por isso, estudos eleitorais precisam ser combinados com investigação sobre organizações partidárias, meios de comunicação, violência e acesso ao Estado.

2.2. Governadores, assembleias e crises políticas

As reformas fiscais e regulatórias posteriores alteraram os recursos disponíveis aos governadores. Embora o Executivo permaneça predominante em muitas áreas, sua força passou a depender mais da construção de coalizões, da relação com a União e da capacidade de cumprir regras nacionais.

Os estudos reunidos por Santos (2001) mostram que, apesar de submetidas a regras institucionais semelhantes, as assembleias legislativas apresentam diferenças importantes em sua organização e atuação. Enquanto algumas desenvolvem maior especialização e atividade nas comissões, outras concentram o processo decisório na Mesa Diretora ou no plenário. Deputados e deputadas também exercem funções de intermediação entre municípios e governo estadual, encaminhando demandas que atravessam competências e níveis de governo. Embora essa atuação possa assumir caráter particularista, ela também expressa uma dimensão territorial da representação política.

A existência de apoio parlamentar, contudo, não deve ser confundida com ausência de controle. Coalizões amplas podem assegurar estabilidade governamental e facilitar a aprovação de políticas, mas também podem limitar a fiscalização e reduzir a transparência. Seus efeitos dependem da autonomia do Legislativo, das instituições de controle, da imprensa e da oposição. Por isso, nem o conflito institucional constitui, por si só, evidência de vitalidade democrática, nem a existência de uma maioria estável garante eficiência ou qualidade do governo.

2.3. Políticas públicas e capacidades estaduais

No Brasil, os estados ocupam posições diferentes conforme a política pública. Na segurança, controlam polícias civis e militares e grande parte do sistema prisional. Na educação, respondem principalmente pelo ensino médio, mas também coordenam redes e colaboram com municípios. Na saúde, administram serviços de maior complexidade, regulam fluxos regionais e participam das instâncias de pactuação do Sistema Único de Saúde (SUS). Em infraestrutura e meio ambiente, sua atuação depende de escala territorial e capacidade técnica.

O livro organizado por Palotti et al. (2023) pergunta, de modo expressivo: “E os estados?”. A pergunta traduz uma lacuna. A literatura sobre federalismo brasileiro avançou muito na análise das relações entre União e municípios, enquanto o nível estadual parecia perder nitidez. Os estudos reunidos mostram que os estados não desapareceram; suas funções foram redefinidas por sistemas nacionais de políticas, restrições fiscais e novas formas de coordenação.

Essa redefinição aparece com clareza quando se observa a distância entre atribuição formal e capacidade efetiva. Duas secretarias estaduais podem ter o mesmo nome e as mesmas competências legais, mas operar com quadros técnicos, sistemas de informação e presença territorial muito distintos. Em alguns estados, burocracias estáveis sustentam políticas por sucessivos governos; em outros, mudanças eleitorais interrompem equipes, contratos e rotinas. A capacidade estatal não é, portanto, um estoque abstrato que o governo

possui ou não possui. Ela se forma em organizações concretas, depende de aprendizado e pode ser fortalecida ou desfeita por escolhas políticas.

Também não existe uma relação simples entre riqueza e bom governo. Receita própria amplia possibilidades, mas não garante planejamento, coordenação nem abertura ao controle público. Estados fiscalmente frágeis podem desenvolver ilhas de excelência em determinadas áreas, muitas vezes apoiados por universidades, consórcios ou cooperação federal. Essa variação aconselha cautela diante de *rankings* únicos. Medir capacidade exige perguntar capacidade para quê: arrecadar, planejar, regular, prestar serviços, coordenar municípios ou responder a emergências. Cada dimensão ilumina uma parte diferente do governo estadual.

A pandemia de Covid-19 ofereceu uma demonstração dramática dessa relevância. Governadores decretaram medidas sanitárias, ampliaram redes hospitalares, negociaram insumos e entraram em conflito com o governo federal. A crise revelou capacidades muito desiguais, mas também produziu cooperação.

Essa experiência também evidencia que capacidade administrativa e liderança política são inseparáveis. Não bastava possuir hospitais; era necessário articular municípios, comunicar decisões, apoiar burocracias e negociar judicialmente competências. O Supremo Tribunal Federal tornou-se, nesse contexto, uma arena decisiva para dirimir conflitos de competência entre a União e os estados. Oliveira e Madeira (2021) e Fernandes e Ouverney (2022) mostram que a Corte, historicamente mais favorável à União nesses conflitos, passou a reconhecer de forma mais ampla a autonomia decisória dos entes subnacionais durante a pandemia. A heterogeneidade das respostas estaduais também aparece nos estudos reunidos por Santana e Nascimento (2021), que analisaram comparativamente as estratégias adotadas pela União, pelo Distrito Federal e pelos governos estaduais durante a primeira onda da pandemia.

2.4. Democracia, desigualdade e poder territorial

No plano empírico, avaliar a democracia estadual exige observar as condições efetivas de competição: o acesso da oposição a recursos, publicidade e redes municipais, bem como sua capacidade de mobilizar partidos, tribunais e meios de comunicação para além das fronteiras estaduais.

No Brasil, esse enfraquecimento das máquinas dominantes (já discutido na seção 1.2) deveu-se também à centralização fiscal, à competição nacional e à expansão de políticas federais. A mudança, porém, foi desigual. Famílias políticas, redes empresariais e controle regional da comunicação continuam importantes. Não se trata de simples sobrevivência do coronelismo, mas de adaptação. As elites tradicionais disputam eleições de massas, utilizam redes digitais e formam coalizões partidárias modernas.

As desigualdades sociais aprofundam essas diferenças. Estados ricos dispõem de bases fiscais maiores; estados pobres dependem mais de transferências. Dentro de cada estado, capitais e regiões metropolitanas concentram recursos, enquanto áreas rurais e periféricas enfrentam menor presença estatal. A democracia territorial envolve, portanto, não apenas competição eleitoral, mas a capacidade de cidadãos de regiões diferentes acessarem direitos, informação e instituições.

2.5. Alcances e limites das evidências

O estudo dos estados avançou com a disponibilidade de dados eleitorais, fiscais e administrativos. Ainda assim, muitas dimensões permanecem pouco conhecidas. Por exemplo, não há base nacional padronizada sobre coalizões nos governos estaduais, distribuição de secretarias, votações nas assembleias ou trajetórias das burocracias e as pesquisas se concentram, com frequência, nos estados maiores, deixando regiões inteiras menos estudadas.

Comparar estados oferece vantagens: regras nacionais podem ser mantidas relativamente constantes, enquanto variam economia, competição e capacidade. No entanto, a comparação não deve fingir que as unidades são isoladas. Os estados aprendem uns com os outros, disputam investimentos e respondem a decisões federais. A boa pesquisa precisa combinar escalas e métodos. Enquanto dados quantitativos revelam padrões; estudos históricos, entrevistas e pesquisa de campo ajudam a compreender os mecanismos que os produziram.

Há, por fim, um risco de olhar para a diversidade territorial como desvio em relação a um centro supostamente moderno. A política estadual não deve ser descrita apenas pela linguagem do atraso ou da incompletude. Relações pessoais, intermediação e vínculos municipais podem limitar a impessoalidade, mas também expressam formas concretas de representação em territórios desiguais. O desafio é analisar criticamente essas práticas sem transformar diferença regional em inferioridade política.

3. O fenômeno no Brasil e na América Latina

O Brasil é uma federação formada por 26 estados e o Distrito Federal, além de 5.770 municípios dotados de autonomia política. Essa arquitetura faz do país um caso singular. Os estados não são apenas intermediários entre União e municípios; eles possuem constituições, governos, assembleias, tribunais de contas, sistemas de justiça e burocracias. Ao mesmo tempo, sua liberdade de decisão é limitada por regras nacionais, vinculações orçamentárias e sistemas coordenados de políticas públicas.

A trajetória brasileira pode ser lida como uma sucessão de movimentos de centralização e descentralização. O Império construiu a unidade territorial sob forte autoridade central, embora as províncias mantivessem uma vida política própria. A Primeira República transferiu poder aos estados e consolidou as oligarquias regionais. Vargas centralizou novamente a federação. O regime militar manteve eleições e elites estaduais sob controle, mas não eliminou suas redes. A redemocratização devolveu protagonismo aos governadores e a Constituição de 1988 ampliou a autonomia federativa.

Esse movimento não terminou em 1988. A década seguinte trouxe uma nova centralização fiscal e regulatória. A União ampliou seus instrumentos de coordenação das políticas e de controle do endividamento. Os estados perderam bancos e parte da liberdade financeira, mas continuaram responsáveis por serviços essenciais. Em vez de uma simples redução de poder, ocorreu uma reconfiguração, isto é, houve menos autonomia para decisões fiscais isoladas, maior integração a políticas nacionais e permanência da importância eleitoral e administrativa.

A relação com os municípios é decisiva. A Constituição de 1988 permitiu que a União transferisse recursos diretamente às prefeituras, contornando governos estaduais. Mesmo assim, municípios pequenos dependem dos estados para serviços regionais, assistência técnica, estradas, segurança e articulação política. Governadores, por sua vez, dependem de prefeitos para construir apoio no interior. O federalismo brasileiro é triangular, e essa triangulação impede que qualquer nível governe sozinho.

Essa posição intermediária produz uma ambiguidade persistente. Quando uma política funciona, seus resultados podem ser reivindicados simultaneamente pelo presidente, pelo governador e pelo prefeito. Quando falha, cada autoridade procura deslocar a responsabilidade para outro nível. Para o cidadão, a arquitetura federativa nem sempre é legível. A dificuldade de saber quem decidiu, financiou ou executou uma ação reduz a clareza da responsabilização eleitoral. Ao mesmo tempo, a sobreposição cria possibilidades de correção, isto é, um nível pode suprir a omissão de outro e conflitos institucionais podem tornar públicas decisões que permaneceriam fechadas em uma única esfera.

A América Latina oferece comparações úteis. Argentina, México e Brasil combinam presidencialismo, desigualdade regional e forte presença de governadores. Nos três países, elites subnacionais tiveram papel na construção dos regimes nacionais e na persistência de práticas pouco democráticas. A relação entre presidentes e governadores pode sustentar ou enfraquecer esses domínios territoriais.

O caso brasileiro se distingue pela centralização das regras eleitorais e pela autonomia constitucional dos municípios. Governadores não controlam a legislação eleitoral de seus estados como ocorre em outras federações. Tribunais eleitorais aplicam regras nacionais, e cidades governadas pela oposição podem funcionar como bases de mudança. Essas instituições não eliminam desigualdades de competição, mas tornam as fronteiras estaduais mais abertas a pressões nacionais e locais.

Os estados também atravessam fronteiras nacionais. Governos mantêm escritórios no exterior, participam de redes climáticas, negociam financiamentos e estabelecem cooperação técnica. A literatura sobre paradiplomacia mostra que governos subnacionais podem desenvolver relações internacionais em áreas vinculadas às suas competências, participando de redes transnacionais, buscando investimentos e estabelecendo formas de cooperação técnica. No Brasil, essa atuação permanece subordinada à política externa nacional, mas amplia o repertório de governos estaduais, sobretudo em desenvolvimento econômico e meio ambiente.

A experiência latino-americana ensina que descentralizar não é apenas transferir tarefas, mas reorganizar conflitos, recursos e oportunidades de participação. A autonomia estadual pode ampliar inovação e representação, contudo, pode também reproduzir desigualdade e proteger elites. A política subnacional importa justamente porque torna visíveis essas contradições dentro de um mesmo país.

A comparação regional também relativiza imagens excessivamente nacionais. O poder de governadores argentinos, mexicanos ou brasileiros não deriva de uma mesma fonte e tampouco produz os mesmos resultados. Ele pode apoiar-se no controle de recursos fiscais, na organização partidária, em regras eleitorais, na dependência municipal ou na capacidade de negociar com o presidente. Comparar mecanismos, e não apenas cargos com nomes

semelhantes, permite compreender por que certas províncias e estados preservam coalizões dominantes, enquanto outros apresentam alternância frequente. É esse movimento entre o comum e o particular que torna a análise da política nos estados uma perspectiva privilegiada para compreender a diversidade territorial do poder, e não apenas uma mudança de escala cartográfica.

4. Dilemas atuais e tendências

4.1. Nacionalização, coordenação eleitoral e permanência das diferenças estaduais

A polarização que estrutura a disputa presidencial tende a aproximar as eleições estaduais dos blocos nacionais, sem, contudo, absorvê-las integralmente. Candidatos a governador buscam o apoio de lideranças nacionais, ao passo que os presidenciáveis dependem da formação de palanques estaduais capazes de mobilizar recursos, capilaridade e legitimidade territorial. Os resultados de 2022 combinaram, nesse sentido, continuidades estruturais (a permanência de determinados grupos políticos em estados historicamente sob seu domínio) e mudanças pontuais, associadas à antecipação de sucessões, ao desempenho econômico estadual e à correlação de forças entre situação e oposição em cada unidade federativa.

A nacionalização, portanto, não produz uniformidade territorial. Lideranças regionais preservam trajetórias e bases próprias e os partidos adaptam suas alianças às condições de cada unidade federativa – o que explica por que uma mesma sigla pode integrar a coalizão presidencial e, simultaneamente, disputar o governo estadual contra um aliado nacional. O problema analítico não é, assim, decidir se determinada eleição é “nacional” ou “estadual”, mas especificar os mecanismos pelos quais essas duas escalas se combinam em cada contexto territorial. As redes digitais intensificam essa combinação: mensagens de alcance nacional circulam rapidamente, mas são reinterpretadas por lideranças e comunicadores locais, de modo que conflitos originalmente estaduais podem adquirir repercussão nacional em poucas horas – e o inverso também se verifica.

4.2. Crise fiscal, padrões decisórios e coordenação regional

Os governos estaduais convivem, de modo persistente, com endividamento, despesas previdenciárias e volume de precatórios muitas vezes crescentes, bem como restrições à capacidade de investimento. Regras fiscais nacionais delimitam o espaço de escolha dos governadores, enquanto reformas tributárias recentes alteram a distribuição horizontal e vertical de receitas. Essas restrições, contudo, não incidem uniformemente sobre as unidades federativas, pois estados com estrutura produtiva diversificada dispõem de margem fiscal mais ampla, ao passo que unidades dependentes de transferências enfrentam alternativas mais limitadas.

A pandemia de Covid-19 evidenciou como essa heterogeneidade fiscal e administrativa se traduz em respostas distintas. Gomes et al. (2023) identificam variação significativa nos padrões decisórios dos governos estaduais durante a emergência sanitária, mostrando que as

respostas não podem ser reduzidas apenas ao alinhamento político dos governadores com o governo federal.

A crise também tornou o Supremo Tribunal Federal uma arena decisiva dos conflitos federativos. Oliveira e Madeira (2021) mostram que, diante das medidas do governo Bolsonaro, a Corte impôs limites ao Executivo federal e reconheceu competências compartilhadas no enfrentamento sanitário, embora considerem prematuro concluir pela consolidação de um padrão duradouro favorável aos entes subnacionais. Em direção semelhante, Fernandes e Ouverney (2022), com base em 33 decisões colegiadas do primeiro semestre de 2020, identificam maior protagonismo do STF na resolução de conflitos de competência e uma possível inflexão da jurisprudência centralizadora. Esses achados reforçam a necessidade de incorporar o Judiciário à análise da política estadual e das relações entre União, estados e municípios.

Nesse contexto, arranjos de cooperação horizontal ganharam relevância como resposta às restrições fiscais e à necessidade de coordenação sanitária. A experiência do Consórcio Nordeste ilustra esse movimento: governadores da região compartilharam informações epidemiológicas, negociaram coletivamente a aquisição de insumos e formularam uma agenda comum de enfrentamento à pandemia. Perez e Santana (2020) demonstram, contudo, que essa cooperação não eliminou divergências políticas entre os governos participantes, tampouco resolveu automaticamente problemas de capacidade administrativa; sua continuidade depende de instituições formais, financiamento estável e do compromisso de sucessivas gestões, que podem se alterar a cada ciclo eleitoral.

4.3. Mudança climática, segurança pública e problemas sem fronteiras administrativas

As mudanças climáticas posicionam os governos estaduais no centro de problemas que não se conformam a limites administrativos. Incêndios, enchentes, secas e crises hídricas exigem coordenação continuada entre municípios, estados e União, e incidem de modo mais agudo sobre regiões cuja capacidade institucional já era historicamente mais reduzida. A resposta a esses eventos supõe planejamento territorial, estruturas de defesa civil, investimento em infraestrutura e mecanismos de participação social capazes de incorporar o conhecimento das populações mais expostas ao risco.

Na segurança pública, a organização estadual das polícias contrasta com a escala nacional e transnacional em que operam facções criminosas e mercados ilícitos. Essa discrepância entre a escala das instituições e a escala do problema impõe formas de cooperação interestadual, compartilhamento de inteligência e mecanismos de controle democrático sobre o uso da força. A incorporação de tecnologias de vigilância pode qualificar a resposta estatal, mas também amplia o risco de violações de direitos quando empregada sem os correspondentes marcos de transparência e responsabilização.

4.4. Democracia e controles territoriais

O debate contemporâneo sobre erosão democrática devolve centralidade analítica aos estados como arena na qual retrocessos institucionais frequentemente se manifestam antes de adquirir visibilidade nacional. Esses processos podem iniciar-se pela captura de órgãos de

controle, pelo uso político das forças policiais, por ataques à imprensa regional ou pela intimidação sistemática da oposição, mas também podem ser contidos por assembleias legislativas, tribunais, ministérios públicos, prefeituras e organizações da sociedade civil. A vitalidade democrática nacional depende, nesse sentido, da vitalidade de suas partes territoriais.

A avaliação da qualidade democrática nos estados não pode, além disso, prescindir de quem efetivamente ocupa as instituições representativas. Assembleias legislativas e governos estaduais permanecem distantes da diversidade social do país e a sub-representação de mulheres, pessoas negras e indígenas restringe o espectro de interesses processados pelas instituições — um problema que a violência política, quando incide de modo desproporcional sobre essas candidaturas, torna ainda mais agudo.

Há, ainda, uma tensão persistente entre visibilidade e controle. Governadores ocupam posição de destaque no debate público, sobretudo quando uma crise sanitária, fiscal, ambiental ou de segurança pública domina a agenda nacional; fora desses momentos, decisões de considerável alcance distributivo permanecem pouco acompanhadas pela imprensa e pela pesquisa acadêmica. Assembleias legislativas, tribunais de contas e ministérios públicos estaduais recebem atenção desigual, o que sugere que o problema democrático não se reduz à eventual concentração de poder em uma liderança específica, mas inclui a baixa capacidade social de monitorar rotinas orçamentárias, nomeações, contratos e prioridades territoriais.

Fortalecer os mecanismos de controle não implica transplantar um único desenho institucional para realidades estaduais heterogêneas, pois as mesmas regras formais podem produzir efeitos substantivamente distintos conforme o contexto político e social em que são aplicadas. Transparência formal pouco qualifica a fiscalização quando os dados disponibilizados são incompletos ou de difícil manuseio; participação social pode assumir caráter meramente ritual quando não alcança as decisões efetivamente distributivas. O desafio consiste, portanto, em aproximar instituições de controle, organizações civis, universidades e o jornalismo local, de modo a tornar os conflitos estaduais inteligíveis sem depender exclusivamente de sua nacionalização.

Cumprir, por fim, evitar diagnósticos apressados: nem todo conflito institucional representa erosão democrática, assim como nem todo governo estável é necessariamente democrático. Categorias analíticas como controle de fronteiras e regime subnacional auxiliam na formulação de perguntas relevantes, mas sua aplicação empírica exige evidências sistemáticas sobre competição política, garantia de direitos e efetividade dos controles institucionais.

5. Implicações para políticas públicas

Compreender a política estadual tem consequências práticas. A primeira é reconhecer que igualdade de direitos não exige instrumentos idênticos. Regras nacionais podem assegurar patamares comuns, enquanto apoio técnico e financiamento diferenciado respondem às desigualdades de capacidade. A segunda é recuperar a função de coordenação dos e pelos estados. Muitos municípios não possuem escala para organizar saúde especializada, transporte

metropolitano, defesa civil, gestão ambiental e infraestrutura. Quando responsabilidades não são claramente atribuídas e financiadas, cria-se uma zona de abandono na qual União, estado e município transferem culpa uns aos outros. A terceira é fortalecer burocracias profissionais e instituições de controle. Capacidade não se constrói apenas com recursos, requer informação, equipes estáveis, planejamento e cooperação. Assembleias, tribunais de contas, imprensa e sociedade civil precisam de dados comparáveis sobre orçamento, políticas e resultados.

Por fim, políticas federativas devem “escutar” territórios que raramente chegam às capitais. A média estadual pode esconder desigualdades profundas entre regiões. Planejamento regional e participação social são necessários para que a descentralização aproxime decisões dos cidadãos, e não apenas desloque o centro do poder.

6. Agendas futuras

A pesquisa sobre política nos estados precisa avançar em três direções. A primeira é construir dados comparáveis sobre coalizões, secretarias, assembleias e burocracias. Conhecemos muito sobre eleições e finanças, mas ainda pouco sobre como os governos estaduais tomam decisões cotidianas. Também é necessário examinar de forma comparada as constituições estaduais, os tribunais de justiça e a judicialização dos conflitos federativos e das políticas públicas.

A segunda é aproximar o estudo das instituições das desigualdades de raça, gênero, classe e território. Democracia subnacional não pode ser medida apenas por alternância partidária. É necessário observar quem participa, quem enfrenta violência e quais regiões têm acesso efetivo ao Estado. A terceira é compreender problemas que atravessam fronteiras, como clima, crime organizado, migração, infraestrutura e atuação internacional. Esses problemas desafiam a divisão tradicional de competências e exigem novas formas de cooperação.

Uma quarta direção, ainda pouco explorada, é a dimensão jurídico-constitucional da política nos estados. O papel do Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, na arbitragem de conflitos federativos, bem como as escolhas normativas expressas nas constituições estaduais, permanecem menos estudados do que os aspectos eleitorais e fiscais. Compreender como tribunais e cartas estaduais moldam a autonomia e a centralização federativa é uma agenda promissora para pesquisas futuras sobre os estados. Metodologicamente, o campo deve combinar comparação, história e pesquisa de campo. Os estados são unidades úteis, mas não isoladas. Compreendê-los exige seguir relações que sobem até a União, descem aos municípios e atravessam fronteiras. Compará-los também pode ser uma maneira bastante útil de testar hipóteses e de elaborar teorias. A agenda mais promissora não é produzir vinte e sete histórias separadas, mas explicar como a diversidade territorial também participa da construção da política brasileira.

7. Referências bibliográficas

Formação histórica, federalismo e descentralização

- Bastos, Aureliano Cândido Tavares. (1870). *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Garnier.
- Ferreira, Gabriela Nunes. (1999). *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai*. Editora 34.
- Falletti, Tulia G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Leal, Victor Nunes. (1948). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Forense.

Federalismo e política estadual no Brasil

- Abrucio, Fernando Luiz. (1998). *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec.
- Arratche, Marta. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. FGV; Fiocruz.
- Arratche, Marta. (2013). Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 133-150. <https://doi.org/10.1177/1866802X1300500205>.
- Couto, Cláudio Gonçalves, & Abscher-Bellon, Gabriel Luan. (2018). Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 321-344. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>
- Borges, André. (2007). Rethinking state politics: the withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 108-136. <https://doi.org/10.1590/1981-3832200700020004>.
- Borges, André. (2015). Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *Dados*, 58(3), 651-688. <https://doi.org/10.1590/00115258201555>.
- Melo, Carlos Ranulfo Felix de. (2010). Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (4), 13-41.
- Samuels, David. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.
- Samuels, David, & Abrucio, Fernando Luiz. (2000). Federalism and democratic transitions: the “new” politics of the governors in Brazil. *Publius*, 30(2), 43-61.
- Sandes-Freitas, Vitor Eduardo Veras de. (2015). *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo* [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas]. Biblioteca Virtual da FAPESP. <https://bv.fapesp.br/pt/dissertacoes-teses/213921/aliancas-partidarias-nos-estados-brasileiros-das-coligacoes>.
- Santos, Fabiano. (Ed.) (2001). *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. FGV.
- Silame, Thiago, & Silva, Denisson. (2022). Diálogos em torno do “ultrapresidencialismo” estadual. *Agenda Política*, 10(1), 191-227, 2022. <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.1.7>.

Democracia subnacional e comparação

- Gibson, Edward L. *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Giraudy, Agustina. *Democrats and autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

Cooperação, políticas públicas e mudanças eleitorais

- Fernandes, Fernando Manuel Bessa, & Ouverney, Assis Luiz Mafort. (2022). Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro? *Saúde em Debate*, 46, (1), 48-61. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E103>.
- Gomes, Sandra, Santana, Luciana, Bragatte, Marcelo, & Silame, Tiago R. (2023). Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da Covid-19. In Pedro Palotti, Elaine Cristina Licio, Sandra Gomes, Catarina Ianni Segatto & André Luis Nogueira da Silva (Eds.), *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Ipea. Cap. 23, p. 667 a 710.
- Oliveira, Vanessa Elias de, & Madeira, Lígia Mori. (2021). Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, (35), 1-44. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>.

- Palotti, Pedro, Licio, Elaine Cristina, Gomes, Sandra, Segatto, Catarina Ianni, & Silva, André Luis Nogueira da. (Eds.) (2023). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Ipea.
- Perez, Olívia Cristina, & Santana, Luciana. (2020). Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. *NAU Social*, 11(21), 259-270. <https://doi.org/10.9771/ns.v11i21.41997>.
- Santana, Luciana, & Nascimento, Emerson Oliveira do. (Eds.) (2021). *Governos e o enfrentamento da Covid-19*. Edufal.
- Santana, Luciana, Sandes-Freitas, Vitor Eduardo V. de, & Torres, M. (2022). Eleições nos estados: coordenação eleitoral e formação de palanques presidenciais em 2022. In Magna Inácio & Vanessa Elias de Oliveira. (Eds.), *Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos?* Hucitec. p. 106-124.
- Tumelero, Aglaé Isadora, & Santana, Luciana. (2020, 16 de setembro). Impeachment de Moisés e Witzel e a ausência de estratégia de assessoramento. *JOTA*. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-falta-de-estrategia-de-assessoramento-e-o-impeachment-de-mois-es-e-witzel>.

VER TAMBÉM:

Federalismo | Descentralização | Relações intergovernamentais | Governadores | Poder Legislativo | Partidos políticos | Democracia subnacional | Capacidades estatais

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Santana, Luciana. (2026). Política nos estados. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.050.