

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS –  
MESTRADO**

**FRANCISCO VERRI**

**Para além das fronteiras:** o grau de competição eleitoral na  
Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

**MARINGÁ – PR  
2015**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS –  
MESTRADO**

**FRANCISCO VERRI**

**Para além das fronteiras: o grau de competição eleitoral na  
Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense**

Dissertação de Mestrado em Ciências  
Sociais apresentada junto ao Programa  
de Pós Graduação em Ciências Sociais  
(Mestrado) da Universidade Estadual de  
Maringá, sob a orientação da Prof. Dra.  
Celene Tonella.

**MARINGÁ – PR  
2015**

## DEDICATÓRIA

Dedico a todos que amo, especialmente a minha companheira, Marina.

## AGRADECIMENTOS

Inúmeras foram as contribuições recebidas para a realização da pesquisa, vindos de diferentes pessoas, as quais registro meus agradecimentos.

Em especial a minha esposa e companheira, Marina, pela paciência, compreensão e dedicação nos últimos dois anos.

Aos meus pais, Enio e Neusa, base de sustentação de minhas conquistas.

A Profa. Dra. Celene Tonella, pela confiança, incentivo, amizade e colaboração.

Aos docentes e servidores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (PPG/UEM), pelo conhecimento repassado e pela estrutura oferecida durante o percurso do projeto que viabilizaram para a realização do projeto.

Ao Núcleo de Pesquisa em Participação Política (Nuppol), pelo espaço de troca de experiência e conhecimento.

Nominados Jeferson Damascena e Renata Martinussi, agradeço a todos os colegas e amigos que, de alguma forma, contribuíram para o trabalho.

A todos os prefeitos e deputados pela disponibilidade e boa vontade.

Aos familiares, pelo apoio e sugestões valiosas

E, finalmente, a todas as pessoas que tornaram o caminho mais fácil e alegre.

## Para além das fronteiras, o mando político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

### Resumo

A partir do modelo teórico-metodológico da geografia social do voto, questiona-se em até que ponto a relação entre prefeitos e deputados, sob a ótica do modelo distributivista e a teoria da escolha racional, influencia no grau de competição eleitoral e na oligarquização do mercado político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. Investiga-se a Amusep devido a capacidade de organização política-institucional e de modernização das práticas tradicionais de se fazer política. Embasado no pressuposto da dominância/concentração e dominância/dispersão dos votos, que favorece a consolidação de redutos eleitorais nos municípios, a pesquisa chama a atenção para o relacionamento entre o legislativo nas esferas estaduais e nacionais e os executivos municipais. Objetiva-se identificar se, na regionalidade estudada, o comportamento distributivista reduz o número de competidores efetivos e os resquícios do resultado para a eleição proporcional estadual de 2010 ao pleito municipal de 2012. Toma-se como base os dados eleitorais presentes no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), referentes às eleições analisadas e às variáveis obtidas através da elaboração de um *survey* com respectivos prefeitos do limite territorial da associação de municípios, possibilitando a identificação do padrão de relacionamento a partir de técnicas estatísticas.

**Palavras-chave:** Geografia social do voto, competição eleitoral, associação de municípios, modelo distributivista

## ABSTRACT

Across borders, the political rule on small and medium-sized municipalities of the Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense

From the methodological and theoretical model of social geography vote we examine about to what extent the relationship between mayors and deputies, influences the level of electoral competition and to forming political oligarchies markets of small and medium-sized municipalities in AMUSEP - Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, an association of municipalities in a given region in Brazil under distributive model viewpoint and the rational choice theory. We decided to research Amusep due its political and institutional capacity to organize and modernize the established political practices. Based upon the assumption of the dominance/concentration and dominance/dispersion of votes which favors the consolidation of electoral stronghold in these municipalities, this research points to the relationship between members of the legislative powers on local and national levels with municipal executive powers. We aim to identify whether this region's distributive behavior reduces the effective candidates number as the remnants in results to the 2010's state proportional election into 2012's municipal elections. Based on the electoral data available in Tribunal Superior Eleitoral (TSE), an organ in charge of elections in Brazil, concerning those elections and considering variables obtained by developing a survey with their mayors of AMUSEP's territorial limits, allowing to identify the relationship pattern through the use of statistical techniques.

**Key words:** Social geography vote. Electoral competition. Association of municipalities. Distributive model.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Sistema Eleitoral Vs Regras Internas do Congresso.....	39
Figura 2 – Padrão Espacial de Distribuição de Votos.....	52
Figura 3 – Instrumentos Legais em Vigor Relativos ao Fundo de Participação dos Municípios.....	128

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense.....	85
Mapa 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	91
Mapa 3 – Produto Interno Bruto.....	93
Mapa 4 – Grau de Urbanização.....	97



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Padrão Espacial de Distribuição de Votos para Deputado Estadual.....	113
Gráfico 2 – Padrão Espacial de Distribuição de Votos para Deputado Federal.....	113
Gráfico 3 – Municípios X Padrão Espacial de Concentração de Votos Municipal para deputado estadual.....	118
Gráfico 4 – Municípios X Padrão Espacial de Concentração de Votos Municipal para Deputado Federal.....	121
Gráfico 5 – Opinião dos Prefeitos sobre o Fundo de Participação dos Municípios...	120
Gráfico 6 – Avaliação sobre a Amusep.....	131
Gráfico 7 – Deputado Bom é Aquele que Consegue Verbas para o Município.....	137
Gráfico 8 - Deputado que Apoia o Prefeito nas Eleições Terá como Retribuição o Apoio a sua Reeleição.....	138
Gráfico 9 – Candidato a Deputado do Prefeito Será o Mais Votado nas Eleições Para Deputado.....	141
Gráfico 10 – Deputado da Região X Deputado do Partido.....	152
Gráfico 11 – Qual a Influência de Deputado Estadual na Respectiva Eleição para Prefeito.....	154
Gráfico 12 - Qual a Influência de Deputado Estadual na Respectiva Eleição para Prefeito.....	154
Gráfico 13 – Deputados Mais Votados e Apoio a Eleição do Prefeiturável eleito...	159

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimento do Governo Federal por Eleitor em 2010 e Concentração Municipal para Deputado Federal.....	126
Tabela 2 – Investimento do Governo Estadual por Eleitor em 2010 e Concentração Municipal para Deputado Estadual.....	126

## LISTA DE SIGLAS

ABEF - Associação Brasileira de Exportadores de Frango  
ABM - Associação Brasileira de Municípios  
ABRASF - Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais  
ACIAP – Associação Comercial e Empresarial de Paranavaí  
ACIC - Associação Comercial e Industrial de Cascavel  
AMP - Associação Médica do Paraná  
AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense  
BANESTADO - Banco do Estado do Paraná  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
CAEG - Centro de Atividades Estudantis de Guarapuava  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CISAMUSEP - Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrão

### Paranaense

CO – Comissão de Orçamento  
COERES - Conselho Estadual dos Representantes Estudantis do Paraná  
COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná  
CONASEMS - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde  
CMNP – Companhia Melhoramentos Norte do Paraná  
CMO – Comissão Mista do Orçamento  
CNP - Confederação Nacional de Prefeitos  
DCE – Diretório Central dos Estudantes  
DETRAN – Departamento de Trânsito  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
FNP - Frente Nacional de Prefeitos  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)  
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRÓ-AMUSEP - Consórcio Público Intermunicipal da Gestão da Amusep  
RMM – Região Metropolitana de Maringá

## LISTA DE SIGLAS

RPLA – Representação Proporcional de Lista Aberta  
SBP - Sociedade Brasileira de Pediatria  
SCIELO - Scientific Electronic Library Online  
SPSS - Statistical Package for the Social Sciences  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TCE- Tribunal de Contas do Estado  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TSE – Tribunal Superior Eleitoral  
UEM – Universidade Estadual de Maringá  
UEL – Universidade Estadual de Londrina  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
UPE – União Paranaense dos Estudantes  
UPES - União Paranaense dos Estudantes Secundarista

## LISTA DE PARTIDOS

ARENA - Aliança Renovadora Nacional  
DEM – Democratas  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
PDS - Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEN – Partido Ecológico Nacional  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PROS - Partido Republicano da Ordem Social  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDC - Partido Social Democrata Cristão  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	15
2. O que é meu é meu: a teoria distributivista e os redutos eleitorais.....	22
2.1 RPLA: Partidos e voto.....	31
2.2 Do parlamento a base: a conexão eleitoral.....	36
2.2.1 O caminho do sucesso: atalhos cognitivos.....	41
2.3 Do nacional para o municipal: a eleição é aqui.....	48
<b>3. A descentralização administrativa brasileira: o presidencialismo, o federalismo e a fragmentação partidária</b> .....	57
3.1 Federalismo.....	60
3.2 Presidencialismo.....	69
3.3 Fragmentação Partidária.....	76
<b>4. A união faz a força: a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense</b>	81
4.1 Da Terra Roxa nasce a Amusep.....	84
4.1.1 Norte Central.....	89
<b>5. Metodologia</b> .....	100
<b>6. Quando o benefício localizado interfere na competição eleitoral: o pork, voto e dominância municipal</b> .....	109
6.1 Benefícios localizados e concentração municipal: quem ganha?.....	112
6.2 Quem apadrinha leva: investimentos e concentração municipal.....	123
6.3 Mercado político e o modelo distributivista: quando menos recursos, maior a fidelidade.....	131
6.4 Mercado político e competição eleitoral: a eleição é para prefeito.....	148
<b>7. Conclusão</b> .....	161
<b>8. Referências</b> .....	173
<b>9. Apêndice I</b> .....	181
<b>9.1 Apêndice II</b> .....	189
<b>9.2 Apêndice III</b> .....	194
<b>10. Anexo</b> .....	200

## 1. Introdução

Como diria um ex-prefeito de um pequeno município do noroeste paranaense, deputado bom é aquele com caneta forte, que libera emenda para os municípios. Nos gabinetes políticos, não é raro escutar de lideranças ou assessores que a conquista de uma vaga, na Assembleia Legislativa ou na Câmara Federal, passa pelo apoio de prefeitos e vereadores. A leitura defendida é de que o candidato inserido no contexto político daquela localidade, que recebe o apoio do prefeito será o mais votado naquela municipalidade. Defendem ainda que o pleito na esfera estadual e nacional é o termômetro das eleições posteriores para prefeito. A lógica desse raciocínio é de que o grupo que fizer do seu concorrente o mais votado elegerá o seu representante para assumir a principal cadeira da prefeitura. Logo, se o prefeito colocar o candidato dele no topo, será reeleito ou fará seu sucessor. Caso contrário, corre o risco de perder a prefeitura para a oposição. Os prefeitos passam a ser os principais cabos eleitorais para deputados que defendem esse raciocínio e os deputados, apoiadores dos prefeitos ou da oposição. Questionando com tal perspectiva, anseio responder em até que ponto se confirma se a relação entre prefeitos e deputados, sob a ótica do modelo distributivista e a teoria da escolha racional influencia no grau de competição eleitoral e na oligarquização do mercado político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense.

Investiga-se a Amusep devido sua capacidade de organização política-institucional e sua influência na arena legislativa e eleitoral. Teoricamente, a associação dos municípios tende a ser um fator modernizador da implantação de políticas públicas, elaboração de projetos e pressão aos entes federativos. Essa instituição se estrutura para ser um instrumento qualificado para arrecadar investimentos governamentais e, conseqüentemente, enfraquecer os laços eleitorais que rondam os acordos entre prefeitos e deputados, que visam à liberação de recursos. Sendo assim, coloca-se o associativismo no núcleo da pesquisa por entender que a Amusep é uma instituição que se consolidou

como instrumento valioso para o desenvolvimento dos pequenos e médios municípios, além de sua capacidade de potencializar a modernização das práticas tradicionais presentes na arena eleitoral.

Trata-se de conceber o protagonismo da regionalidade territorial no embate eleitoral. Tomando como base os descritos de Carvalho (2003), compreende-se as municipalidades como a ponta da conexão eleitoral e o âmbito em que a política e a vida acontece. Entende-se ainda que é no âmbito regional que as coalizões se moldam e que o jogo político se fortalece. Aborda-se, assim, as pequenas e médias municipalidades da regionalidade que delinea a Amusep, devido às semelhanças vivenciadas pelos municípios e pela potencialidade que a região concede a arena eleitoral e a política tradicional de alianças, através de trocas de benefícios e alocação de recursos aos municípios. Contudo, em vez de se ater apenas a territorialidade, amplia-se para o debate sobre o grau de competição eleitoral e a relação entre prefeitos e deputados sob o guarda-chuva da Amusep e suas perspectivas de avanços e modernização da gestão pública, além das relações na arena eleitoral. Ressalta-se que a implantação das políticas públicas e liberação de recursos no Brasil não estão fundadas mais em balcões de negócios. Atualmente, está focado na universalização de acesso e recursos públicos, respeitando critérios de transparência, perfil da população, mérito, entre outras características, em que os entes municipais dependem de elaboração de projeto, participação em editais, entre outros fatores que os capacitam para receber investimentos dos Estados ou União.

O recorte entre os pequenos e médios municípios da Amusep respeita as dimensões sócio históricas e populacionais da regionalidade. A exclusão de Maringá dá-se por sua complexidade urbana e por sua vida política e eleitoral diferenciadas em relação aos pequenos e médios municípios. As 29 municipalidades – que vivem na órbita de Maringá – encontram na cidade-polo atrações que não possuem em seus municípios. Assim seus munícipes são levados a trabalhar, a estudar, a comprar, entre outras atividades, enriquecendo o centro urbano, enquanto os municípios menores continuam com dificuldades para se desenvolver economicamente e arrecadar mais impostos. São municipalidades com setores econômicos fortes próximos, contextos sócios históricos semelhantes e com problemas a serem resolvidos pelo poder público



em comum. A cooperação entre elas ganha uma conotação de extrema importância, devido às dificuldades de arrecadação e disponibilização de recursos financeiros para atender as grandes reivindicações de sua população.

Além de ser o núcleo da Amusep, Maringá enquadra-se entre os municípios que apresentam vida pública, eleitoral e política própria de grandes extensões populacionais. No campo da administração pública, o município se diferencia dos menores em diversos aspectos. A arrecadação é expressiva, originando um orçamento capaz de atender a diversas necessidades da população, possui em seu quadro de funcionários profissionais capacitados e com protagonismo para interagir e firmar parcerias com outros entes federativos, entre outros aspectos. Na arena eleitoral, convive com instrumentos diferenciados se comparados à disputa nas municipalidades de menores portes. O pleito conta com grandes meios de comunicação, horário eleitoral gratuito, investimentos massivos em cabos eleitorais e materiais impressos abundantes, entre outros. Apresenta ainda um eleitorado acima de 200.000 eleitores, que impede vínculo afetivo próximo, fato comum nos pequenos e médios municípios. Logo, a inclusão de Maringá inviabilizaria estudo específico mais aprofundado nos pequenos e médios.

A destinação de recursos para seus municípios tornou-se um trunfo para prefeitos que buscam a reeleição. Os deputados – denominados municipalistas – orientam sua produção legislativa em torno da obtenção de benefícios para seus redutos municipais, aos quais creditam sua reeleição. Os prefeitos depositam sua confiança nos parlamentares objetivando maiores benefícios, para suas localidades, advindos do Governo do Estado ou Federal. A tese é bastante difundida no meio político, porém não é explorada na academia. Até o momento, não se encontrou nos bancos de dados de pesquisa – *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – pesquisas que exploram o paralelo entre lideranças locais e deputados tanto no pleito para uma vaga na Assembleia ou Congresso Nacional, quanto para as eleições à prefeitura nos pequenos e médios municípios. Trata-se, aqui, de aproveitar os debates expostos nos estudos legislativos brasileiros e da geografia social do voto para aprofundar o olhar sobre a conexão existente entre lideranças dos pequenos e médios municípios e os deputados.

O trabalho arrisca-se a trazer uma perspectiva prática do meio eleitoral, presente em discursos de gabinetes, ao campo acadêmico para tentar compreender até que ponto se confirma o raciocínio distributivista em relação aos pleitos de 2010 e 2012 sob a cobertura da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. Trata-se de utilizar as concepções teóricas e metodológicas da geografia social do voto para identificar os padrões de dispersão de votos e os de dispersão e concentração de votos no interior dos municípios para confirmar ou refutar a hipótese de que o modelo distributivista é determinante para a oligarquização do mercado político e um instrumento de interferência na competição eleitoral. Aproveita-se de uma extensa literatura sobre os estudos legislativos para não apenas comprovar uma hipótese, mas para avançar em um suposto relacionamento entre prefeitos e deputados com o intuito eleitoral.

Ressalta-se que a filiação teórica nos conceitos distributivistas não impede que interpretações sobre outros vieses sejam concebidas ou até mesmo não negue que outros aspectos ou teorias possam resultar em novos olhares para o comportamento político, conexão eleitoral, entre outros temas abordados. Contudo, não se pode recusar o fato do modelo distributivista ser extremamente explorado nos estudos legislativos brasileiros e de ser um instrumento qualificado para entender os trâmites que possam resultar em uma competição eleitoral mais concentrada ou dispersa e, identificar como o mercado político local se comporta perante o relacionamento com lideranças de outras esferas federativas.

Destaca-se, ainda, que o foco da pesquisa não é reforçar uma teoria existente e bastante explorada. É aproveitar-se dessa teoria para aprofundar o olhar sobre uma suposta conexão eleitoral entre deputados e lideranças locais que se estendem pelas eleições municipais e estaduais, fortalecido pelas concepções distributivistas que envolvem troca de apoios futuros, recursos conquistados para reivindicar autoria e se aproximar dos redutos eleitorais. É ir além e trazer para o debate o associativismo municipal e sua capacidade de interferir na política tradicional explicitada pelo modelo distributivista. Logo, a coluna vertebral da pesquisa compõe-se de três questionamentos: qual a influência do comportamento distributivista na competição eleitoral nos pequenos e médios municípios estudados no pleito de 2010, se há

efetivamente uma conexão eleitoral entre prefeitos e deputados e quão influente foi para o pleito de 2010 e 2012, sempre respeitando o fato de que teoricamente as práticas tradicionais tendem a ser enfraquecidas pelas traços modernos da associação de municípios. No papel, os avanços que a Amusep podem proporcionar tendem a ser uma ferramenta que coloca em segundo plano a intermediação dos deputados ou lideranças com acesso a recursos, visto que bons projetos e editais teoricamente são superiores ao trabalho perante aos gabinetes.

Para tanto, aprofunda-se o debate que coloca em contraposição um modo tradicional de se fazer política, baseado na manutenção dos redutos eleitorais e carreiras políticas, a uma nova perspectiva de gestão pública impulsionada pelo associativismo municipal e modernização dos mecanismos de pressão e contrato social a entes federativos e a viabilização de projetos com recursos de outras esferas governamentais. O 1º capítulo aproveita-se dos estudos legislativos e adentra na discussão sobre o comportamento distributivista, com o intuito de identificar a lógica da alocação de benefícios para seus redutos eleitorais em troca de apadrinhamento das benfeitorias e garantia de apoios locais. Complementarmente, aborda-se o Sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta e todas as barreiras que implicam ao comportamento legislativo e eleitoral. Computam-se, ainda, os embates sobre a conexão eleitoral existente entre parlamentares e prefeitos, sob os olhares do distributivismo, respeitando os papéis e impacto dos entes federativos na vida dos municípios. Finalmente, conclui-se o capítulo com as perspectivas da literatura sobre atalhos cognitivos, que permitem compreender as características do eleitorado o levam a ser influenciado na escolha de um candidato proporcional.

O 2º capítulo aborda o debate sobre governabilidade e concentração de poder. Trata-se de mergulhar no embate sobre os atores com capacidade de veto e dificuldades do executivo em garantir sua governabilidade e implantação de políticas públicas. Incorre sobre os estudos que concentram os esforços no relacionamento entre os pares legislativos e executivos, apontado pelo modelo distributivista. Recorre-se ao federalismo a fim de entender quais os impactos do reconhecimento dos municípios como entes federativos responsáveis pela implementação de políticas públicas próprias através da arrecadação fiscal de

sua responsabilidade e, conseqüentemente, o impacto no comportamento eleitoral e legislativo de parlamentares. Adentra-se ao presidencialismo de coalizão para identificar como a relação e a dependência do parlamento para aprovação e criação de leis, ações ou programas respingam no fortalecimento do distributivismo. Destaca-se, ainda, para a fragmentação e fragilidade dos partidos políticos, tornando-os dificultadores da governabilidade, embaralhando o relacionamento entre diferentes poderes.

O 3º capítulo discorre sobre associativismo territorial para conceber a importância da cooperação entre os municípios e, conseqüentemente, do protagonismo da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense no campo da gestão pública e na conexão eleitoral. Objetiva-se compreender o papel da entidade associativista que se apresenta como moderna e propensa a transformar as relações governamentais e políticas entre entes municipais e outras federações, respeitando os contextos sócios históricos e institucionais que penetram a entidade e municipalidades que compõem os limites territoriais da Amusep. Ressalta-se que a Amusep, presidida pelo prefeito de Itambé, Antonio Carlos Zampar (PT – Gestão 2015), é formada por 30 municípios: Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Itaguajé, Itambé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santo Inácio, São Jorge do Ivaí e Uniflor.

Destaca-se ainda que para fim da pesquisa, aplicou-se questionário aos 29<sup>1</sup> prefeitos das pequenas e médias localidades da associação, aproveitando-se para consolidar um *survey* e adquirir informações importantes sobre os temas examinados.

---

1 : Pedro Vicentin (PPS – Ângulo), Arquimedes Ziroldo - Bega (PTB - Astorga), Fábio Vilhena (Atalaia), Joaquim Rodrigues (PP – Colorado), Sérgio dos Reis (PSDB – Doutor Camargo), Fausto Herradon (PSDB – Floraí), José Roberto Ruiz (PP – Floresta), Rosemary Molina (PP – Flórida), Sebastião Aurélio (DEM – Iguaraçu), Jairo Parron (PMDB – Itaguajé), Antonio Carlos Zampar (PT – Itambé), Robson Ramos (PSC – Ivatuba), Fabio Chicaroli (PR – Lobato), Ismael Fouani (PSD – Mandaguaçu), Romualdo Batista (PT – Mandaguari), Edgar Silvestre – Deca (PSB – Marialva), Geraldo Gomes (PMDB – Munhoz de Melo), João Pedroso (DEM – Nossa Senhora das Graças), Gerson Zanusso (PSD - Nova Esperança), Janilson Donasam (PP - Ourizona), Tarcisio Marques (PT – Paiçandu), Ednea Batista (PSDB – Paranacity), Gisele Faccin (DEM – Presidente Castelo Branco), Edson Palota (PSDB – Santa Fé), Marcel Regovich (PSD – Santa Inês), Valdir Turcado (PSD – Santo Inácio), André Luis Bovo (PP – São Jorge do Ivaí), Carlos de Paula (PDT – Sarandi) e Antonio Zanchetti Neto (PSD – Uniflor).

Adentra-se também o debate sobre a geografia social do voto defendido por Ames (2003) e Carvalho (2003). Elaboram-se os padrões espaciais de distribuição de votos dos deputados estudados e padrões de dispersão e concentração de votos no interior das municipalidades, para identificar o relacionamento do comportamento distributivista e o grau de competição eleitoral. A pesquisa, conforme o 4º capítulo, guia-se pelas concepções teóricas e metodológicas da geografia social do voto que auxiliado por instrumentos da pesquisa quantitativa busca responder em até que ponto se confirma se a relação entre prefeitos e deputados, sob a ótica do modelo distributivista e a teoria da escolha racional influencia no grau de competição eleitoral e na oligarquização do mercado político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense.

Os capítulos posteriores se referem ao desdobramento das análises aqui propostas. O 5º discorre sobre os padrões de distribuição espacial dos deputados estudados; o 6º, discute-se, aprofundando, o relacionamento entre distributivismo e competição eleitoral no interior do município. Já o 7º busca traçar a conexão entre lideranças locais e competidores eleitos para verificar se há um paralelo entre os pleitos de 2010 e 2012.

## **2. O que é meu é meu: a teoria distributivista e os redutos eleitorais**

A estrutura do jogo eleitoral e político brasileiro é uma complexa teia que envolve diversas instituições que interferem tanto no resultado do pleito, quanto no funcionamento dos legislativos e executivos pelos quatro cantos do País. O sistema multipartidário brasileiro – caracterizado por ser um dos mais fragmentados do mundo – dificulta que o partido do presidente obtenha cadeiras expressivas para governar sozinho, ampliando a necessidade de coalizões presidencialistas e tudo que o modelo acarreta (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009). O sistema de representação aberta de lista aberta – de acordo com Ames (2003) – estimula os eleitores a votarem e apoiarem candidatos baseados no personalismo, ou seja, qualidades e atividades pessoais.

Segundo Ames (2003), as diversas instituições com capacidade para interferir eleitoralmente – parlamento, executivo, judiciário, partidos – influenciam negativamente na eficácia e eficiência do processo legislativo brasileiro, atrelado ao número de instituições com competência de veto – no Brasil, os poderes executivo e judiciário possuem atores condicionados a obstruir iniciativas e políticas implantadas tanto pelo legislativo, quanto pelo executivo - reduz as chances do governo implantar ações de sua preferência sem que haja interferência de outros atores. Amplia-se, assim, a necessidade de coalizões fortes com o objetivo da governabilidade. Conseqüentemente, a possibilidade de influenciar no sucesso do presidente faz emergir um jogo político que pode acalmar ou estremecer os ânimos dos parlamentares da base governista que convivem na linha tênue entre apoiar ou se opor ao governo. De acordo com Pereira, Power e Raile (2009, p. 213), o sistema eleitoral brasileiro estimula os parlamentares a se orientarem por “políticas personalistas e favorecer políticas distributivistas orientadas geograficamente, enquanto a lógica majoritária das relações executivo-legislativo estimular os deputados a seguir os interesses dos líderes partidários ou do presidente.”. As coalizões presidenciais - que tendem a oferecer benefícios para garantir o apoio dos parlamentares no Congresso Nacional – favorece a atuação daqueles congressistas que buscam a consolidação de suas bases e lideranças políticas

– prefeitos e vereadores – através da liberação de recursos para suas territorialidades em que é bem votado.

A estratégia desses parlamentares que orientam sua produção legislativa voltada para o mercado eleitoral é centrado nos modelos teóricos presentes nos estudos legislativos. O distributivismo consiste na “suposição segundo a qual o elemento-chave para a explicação da produção e organização legislativas se localiza em esfera externa do Congresso, a saber, no momento eleitoral” (Carvalho, 2003, p. 32). Limongi (1994) descreve que a origem do termo distributivismo surge de uma remodelação do termo apresentado por Theodore Lowi pelos novos institucionalistas. Lowi identificou quatro características de políticas públicas: distributivista, redistributivistas, regulatórias e constitutivas. Aproveitando-se das especificidades da primeira característica, os estudiosos conceituaram o termo como uma política que se divide em partes distintas: 1) os benefícios direcionados para uma população pode variar sem interferir no que vai para outras localidades, ou seja, pode-se concentrar benefícios em uma região sem que outra perca o que já lhe é garantido; 2) os custos são assumidos por toda a população. Compreende-se que os recursos governamentais destinados a uma particularidade é pago por todos os contribuintes que pagam seus impostos (SOUZA, 2008).

Resumidamente, compreende-se o distributivismo como a destinação de benefícios particularistas, cujos custos sejam generalizados. O cerne da política distributivista está na decisão de que área geográfica será destinatária de tal benefício, advindos de impostos arrecadados pelos poderes executivos das diferentes esferas federativas. O diferencial do modelo distributivista é que a política estabelecida – normalmente investimentos monetários – está concentrada em determinada localidade previamente definida, ou seja, trazendo benfeitorias apenas àquelas áreas preestabelecidas, diferentemente de outras políticas não distributivistas que, como não tem um reduto, concedem benefícios para um grupo mais universal, como setores específicos da sociedade.

Não é desnecessário lembrar aqui que a dimensão geográfica do sistema eleitoral é central ao modelo distributivista: a busca diligente de recursos desagregados e a lógica do particularismo que estariam a condicionar a ação dos

representantes, segundo o modelo distributivista, tem por referência o incentivo, decorrente do sistema eleitoral, de se aportar o maior volume possível de recursos para áreas com contornos geográficos definidos. (CARVALHO, 2003, p. 58)

Na mesma lógica, Lemos (2001) concebe o distributivismo sob dois vieses: 1) o *pork* caracterizado por concentrar geograficamente os benefícios em que os custos são pagos por toda a população; 2) conceito mais abrangente define o modelo estudado como quem ganha o quê e quem paga, chamando a atenção para o debate sobre o particularismo na distribuição desses benefícios e universalismo na fatura, sendo que os aspectos centrais giram em torno do debate sobre escassez de recursos e conflitos que envolvem uma gama de fatores – como a disputa pelo crédito dos recursos alocados em determinadas territorialidades. Pensar no modelo apresentado é compreender a política como um jogo conflitante, competido por atores racionais que se orientam por uma meta: ampliar os ganhos para suas bases eleitorais, com o objetivo de facilitar a eleição e ampliar as suas votações nessas localidades. É uma disputa constante para prevalecer em tal territorialidade e predominar tanto nas eleições estaduais, quanto nas municipais.

Os distributivistas ponderam, então, que o desafio da organização legislativa é essa captura de ganhos de mercado de forma previsível e confiável. Ainda que isso seja complicado em uma instituição que baseia suas votações na regra da maioria — onde a estabilidade é mais difícil de ser alcançada do que o seria por meios contratuais ou de mercado (Weingast e Marshall, 1988) —, existem fortes instrumentos que coagem os participantes a agir cooperativamente. (LEMOS, 2001, p. 567)

Os distributivistas compreendem que toda a produção interna do legislativo tem como objetivo responder às necessidades eleitorais, ou seja, fortalecer a conexão eleitoral entre a lógica legislativa e as bases, visando à reeleição. Logo, a moldura institucional que envolve a produção de leis, a escolha e o funcionamento das comissões e subcomissões, o comportamento dos líderes partidários e mesa diretora, o apoio ao governo e às votações estariam atrelados diretamente ao momento eleitoral, centrado as respostas às



necessidades de seus redutos eleitorais. Lemos (2001) ressalta que os congressistas, racionais como são, tendem a tomar os caminhos mais fáceis para atingir o objetivo da reeleição, sendo assim a concessão de benefícios a um eleitorado específico é um dos principais artifícios para a conquista de apoio e concentração dos votos em determinadas territorialidades.

O legislativo deixa de ser uma casa de leis e de fiscalização do executivo para se transformar em uma “reprodução espelhar da mecânica eleitoral”, cujas responsabilidades básicas de um legislador acabam se tornando secundárias perto do destaque que ganha o jogo de barganha que impacta na coalizão e relação entre congresso e poder executivo. Lemos (2001) compreende que sob a ótica distributivista, o legislativo - destacado como um corpo que tem como característica a escolha coletiva e com principal função a alocação de benefícios transformados em políticas – assume o papel de ser um espaço que guiado pela conexão eleitoral existente entre redutos geográficos e a existência de eleições periódicas, é propícia para atender as especificidades das bases eleitorais desses parlamentares.

Dessa forma, a organização legislativa está fundada na melhor acomodação dos líderes partidários e das barganhas necessárias para fidelização de uma base governista que minimize os custos na troca de votos no plenário e viabilize a aprovação de projetos de interesse do executivo na casa de leis. Tomando como base que os trabalhos legislativos dos congressistas, sob a ótica distributivista, são orientados por estratégias que julgam resultar em maiores benefícios à reeleição dos mesmos, passa-se, então, a ser cada vez mais importante estar alinhado ao executivo para obter recursos e destinar a cabos eleitorais, como prefeitos e vereadores de suas territorialidades. Sob os olhos de Limongi (1994), o modelo distributivista é uma política voltada para o particularismo. Para o autor, os congressistas orientados pela lógica eleitoral norteiam seus trabalhos legislativos quase que, exclusivamente, para elaborar e aprovar políticas clientelistas.

Resumidamente, o modelo pode ser assim apresentado:

- a) os congressistas, como agentes racionais, buscam a reeleição;

- b) para isso, eles precisam apresentar propostas que seus eleitores percebam como benéficas, com um custo proporcionalmente inferior ao benefício;
- c) ao buscar benefícios para seus distritos, em face da escassez de recursos, instauram o conflito;
- d) a organização interna do Congresso propicia aos parlamentares a possibilidade de apresentar propostas que lhes dêem retorno eleitoral graças a dois mecanismos institucionais: o logrolling (troca de votos, resultado inexorável do princípio da maioria, formando um mercado de votos no interior do Congresso) e a divisão de tarefas, via Comissões (com o monopólio de proposição em sua jurisdição, composição de membros que dependem da provisão de benefícios e poderes especiais que anulam a estabilidade da maioria);
- e) o papel da instituição é garantir estabilidade ao processo de troca de votos, ao fim do qual o parlamentar pode reeleger-se e
- f) o voto geográfico tem importante papel, uma vez que estabelece eleitorado localizado, favorecendo, assim, o atendimento de interesses concentrados. (LEMOS, 2001, 568)

Pereira, Power e Raile (2009) ressaltam que o executivo brasileiro – com o objetivo de reduzir os custos da formação de uma base governista fiel e sólida – tende a guiar-se por uma estratégia que integre a transferência monetária – conhecida como *pork barrel* - transferência políticas – que envolvem a distribuição de cargos – e concessões políticas. A formação das coalizões está estrategicamente centrada na concessão de benefícios que envolvem aprovação de emendas, projetos, cargos políticos, entre outros, com o objetivo de conquistara cooperação. Ressalte-se que quanto maior o número de partidos e lideranças regionais que devem ser cooptadas e menor for a popularidade do chefe de estado, maior o custo debitado ao governo que tende a atender as necessidades regionais e particularistas dos deputados orientados pela lógica distributivista.

Entre as três perspectivas distributivistas apresentadas pelos autores, a que mais chama a atenção e embasa a pesquisa é a do *pork barrel*. Trata-se de compreender como a destinação de recursos para as bases territoriais interfere na concentração de votos dentro desses municípios. O termo é normalmente empregado na Ciência Política para explicar a política de concentração de benefícios econômicos em uma determinada localidade geográfica, cujos custos são pagos por todos os contribuintes, por mais, que o recurso seja particularista. “São políticas que possuem como objetivo agradar

uma determinada *constituency*, ou seja, essas políticas visam premiar os eleitores que votaram em um determinado político”. (SILVA, 2011, p. 01). Na prática, tornou-se uma ferramenta importante aos parlamentares que buscam a reeleição ou àqueles apadrinhados que querem tomar uma cadeira no Congresso Nacional ou na Assembleia Legislativa.

Ames (2003) credita ao *pork barrel* centralidade no processo da política brasileira, visto sua influência no comportamento eleitoral e legislativo dos deputados, que concentram seu trabalho legislativo na obtenção de benefícios, principalmente monetários, para destinar aos seus municípios e a regiões em que possuem expressividade de votos. Logo, os congressistas que se orientam pelo *Pork Barrel* - muitas vezes chamados de municipalista – tendem a ter um comportamento paroquialista, ou seja, voltado para atender às necessidades particularistas de alguns líderes, populações e áreas específicas. O termo aqui empregado surge nos Estados Unidos da América, no século XX, para expressar os recursos financeiros que eram redistribuídos aos entes federativos norte-americanos. Com o passar do tempo, o termo tornou-se pejorativo e passou a ter uma conotação negativa, devido ao descrédito dos contribuintes que identificaram uma manipulação de impostos pela motivação eleitoral.

A motivação dos distributivistas que aderem ao *porke barrel*, baseia-se na edificação de uma estratégia eleitoral, com o objetivo de maximização de seus votos e, conseqüentemente, de sua reeleição. Para tanto, os congressistas tendem a demonstrar sua competência e fidelidade ao seu grupo político nos municípios e regiões em que foi eleito, por intermédio da destinação de obras, que podem ser viabilizadas através de emendas parlamentares ou de intermediação nas secretarias de estado e ministérios. Desde o começo dos anos 2000, a modernização e profissionalização dos governos brasileiros exigiram que os recursos governamentais destinados aos municípios e estados devem ser devidamente protocolados nas secretarias e ministérios responsáveis e passar por um crivo técnico – reduzindo a influência dos parlamentares que agora só podem interferir por sua influência e intermediação junto aos ministros e secretários. Contudo, por mais empecilho que existam, ainda é comum congressistas interferirem na liberação de

recursos para suas territorialidades, objetivando evidenciar sua competência e sua contribuição para a vida de seus eleitores.

Na visão actual do conceito, *Pork Barrel* pode ser definido como uma estratégia eleitoralista assente em medidas que visam desenvolver ou beneficiar, do ponto de vista económico, uma determinada área ou espaço geográfico (região) sendo que, os custos dessas medidas são imputados a todos os contribuintes do país. Nos Estados Unidos da América o termo “*Políticas de Pork Barrel*” é muito usado para definir aquelas medidas que são executadas pelos governantes com o intuito de originar retorno político, que por norma assume a forma de votos ou apoio político aos responsáveis pela existência daquela medida naquela região (McMenemy, 2001). Os gastos de *Pork Barrel* ou *Pork Barrel spending* é uma expressão que caracteriza aquilo que é o desperdício de recursos financeiros, na execução das medidas políticas oportunistas de *Pork Barrel*. (MOURÃO e CUNHA, 2011, p. 75)

Os autores defendem a tese em que os candidatos que pretendem assumir uma cadeira política ou aqueles que já estão eleitos em um cargo legislativo, sentem-se na obrigação de comprovar aos seus eleitores que estão circunscritos e são atuantes naquela localidade. Para tanto, encontram na liberação de recursos para obras e políticas públicas justificativas para colocar seus nomes em evidência como um competidor que se interessa pelo desenvolvimento social e econômico daquela região. A pequena abrangência dos discursos legislativos e, muitas vezes dos projetos apresentados, torna-se um dos motivos que levam os congressistas a guiarem-se pela teoria distributivista, e atrativa, de benefícios monetários dos governos para regiões e municípios que julgam ser importantes a sua eleição. A intenção é que as benfeitorias resultem em uma provável satisfação das lideranças políticas que administram o município – prefeitos e vereadores – e dos eleitores que depositaram o voto naquele candidato. Em retribuição prefeitos e vereadores concedem o apoio aos parlamentares no pleito estadual. Nas eleições municipais, é a vez dos deputados subirem ao palanque de seus candidatos.

Pereira e Rennó (2001) ressaltam que em um sistema eleitoral e político marcado por compromissos ideológicos frágeis, o benefício monetário torna-se uma medida valiosa para a manutenção de uma base governista. O *pork barrel* se apresenta como uma ferramenta altamente efetiva para a reeleição.

Segundo Pereira, Power e Raile (2003, p 214), o executivo tem em suas mãos o poder para escolher quais as emendas orçamentárias individuais e coletivas serão liberadas. Também tem domínio sobre os projetos encaminhados aos ministérios e às secretarias que serão aprovados e destinados às regionalidades de interesse. Consequentemente, os benefícios monetários “atuam como substitutos imperfeitos no mercado político”, controlados pelos executivos que têm a possibilidade de favorecer determinadas regiões, partidos ou lideranças locais.

Para Arretche e Rodden (2004), a transferência monetária intergovernamental é um instrumento valioso para atingir os objetivos políticos e eleitorais, mas também para premiar antigos colaboradores e persuadir novos, bem como consolidar coalizões majoritárias no interior do congresso ou assembleias legislativas. Para os autores, as emendas orçamentárias é um dos principais instrumentos utilizados por parlamentares para obter benefícios para seus redutos eleitorais. O primeiro passo se dá quando o executivo apresenta a proposta orçamentária aos seus respectivos legislativos e é direcionada para a Comissão Mista de Orçamento (CMO) - formada por senadores e deputados federais no Congresso Nacional - e nas Assembleias Legislativas para a Comissão de Orçamento (CO) formada pelos deputados estaduais. Em posse da proposta orçamentária, os membros - escolhidos proporcionalmente pelos números de cadeira de cada partido – passam a ter responsabilidade de analisar, modificar e incluir emendas à proposta inicial. Consequentemente, a aprovação do orçamento para o ano posterior passa pelas negociações de benefícios orçamentários – com valores preestabelecidos - para que os parlamentares aceitem a proposta do executivo sem que haja mudanças expressivas.

Podendo ser individuais ou coletivas, as emendas parlamentares permitem que um deputado ou a união dos legisladores, coloque recursos públicos em municipalidades ou em obras que atendem a necessidade de mais de um parlamentar, como a construção de hospital em determinada localidade ou para uma rodovia que cruza uma extensão de municipalidades. Aprovado o orçamento, o segundo passo é pressionar o executivo para que esse execute os itens orçamentários. Competente para executar os dispositivos presentes no orçamento, o governo utiliza da proposta orçamentária como mecanismo de

fidelição da coalizão, visto que só depende dele a liberação dos recursos. Em suma, o processo orçamentário inicia-se e conclui-se sob a “autoridade do presidente; os líderes partidários têm grande controle sobre a indicação de cargos estratégicos na formulação do orçamento, e estratégias individuais de inserção de emendas de caráter particularista têm tido seu espaço crescentemente reduzido” (ARRETCHE e RODDEN, 2004, p. 553).

Outra ferramenta importante para aqueles que se orientam pelo distributivismo condiz com a autoridade do executivo em liberar recursos previstos no orçamento e também extra orçamentário. A generalização de alguns itens orçamentários permite, tanto à União quanto aos entes estaduais alocarem benefícios monetários para determinadas localidades, desde que atendam às especificações expostas no documento – se for voltado para a saúde, o projeto aprovado tem de ser na área, por exemplo. O processo de elaboração passa pela abertura de edital dos governos, o qual prevê o tipo de investimento e os entes que se enquadram no programa. O segundo passo, das administrações públicas dessas territorialidades, é protocolar projetos que atendam às especificações do programa. Por fim, entra o papel dos parlamentares. Os congressistas que possuem certa influência dentro das casas legislativas e dentro dos ministérios ou secretarias – muitas vezes compostas por lideranças de seu partido – utilizam mecanismos de persuasão para a aprovação de projetos de territorialidades de interesse, resultando em mais investimentos para tais localidades.

A lógica de alocar recursos em suas bases territoriais só faz sentido se o deputado obtiver reconhecimento e vantagem sobre os investimentos destinados àquela municipalidade. Carvalho (2003) entende, ao que ele chama de atividade mais importante do modelo distributivista, a centralidade no processo político-eleitoral. O *credit-claiming*, definido como a reivindicação de créditos pela alocação de benefícios desagregados, impulsionado pelo sistema eleitoral de representação aberta e pela dimensão dos distritos brasileiros, transforma-se em combustível para os que tendem a seguir a lógica distributivista. Esses se dedicam a conquistar o máximo de benefícios para suas territorialidades, visto que reflete um dos comportamentos a que se atribui maior retorno eleitoral. “Consiste assim na possibilidade de o representante obter para sua *constituency* um determinado benefício, e reclamar o crédito por

essa obtenção.” Ressalta-se que essa perspectiva é mais uma especificidade do modelo que visa à reeleição, do que o anseio de reeleição dos parlamentares.

O *credit-claiming* tem como característica a implantação de políticas particularistas, a priorização de políticas distributivistas com custos difusos e benefícios concentrados pelos legisladores. Ainda é caracterizado pelo fato de ter um público-alvo geograficamente limitado, de forma que volta sua atuação legislativa ao particularismo e paroquialismo para garantir sua reeleição (CARVALHO, 2003). O modelo distributivista favorece que, legisladores em busca de reeleição ou candidatos apadrinhados, obtenham uma votação concentrada/dominante ou espalhada/dominante pelos municípios. Nesses dois casos, os parlamentares dominam os votos naquela localidade, originando um reduto eleitoral, fortalecido pela troca de apoio entre lideranças locais e os representantes. O contrato firmado entre o parlamentar, responsável por obter recursos para os municípios, e o chefe local, responsável por trazer votos para o candidato, fortalece a conexão eleitoral e o modelo distributivista. Normalmente, esse vínculo é originado diretamente com os prefeitos ou vereadores, mas pode ser estabelecido por grupos de oposição que mantêm um reduto eleitoral na própria localidade e pretendem disputar o poder local. Logo, para compreender o impacto do distributivismo no sistema eleitoral, passa-se pela visualização dos efeitos do sistema eleitoral brasileiro sobre as eleições e sobre os trabalhos legislativos, assim como, pelo papel dos municípios sob a ótica estudada e as implicações do *credit-claiming*.

## **2.1 Representação Proporcional de Lista Aberta: partidos e voto**

A cada dois anos, no primeiro domingo de outubro, os brasileiros vão às urnas para escolher seus representantes. Sejam eles vereadores e prefeitos, quando o pleito relaciona-se com o âmbito municipal; ou deputados, senadores, governadores e presidente quando as eleições referem-se à esfera estadual e à federal. O sistema eleitoral brasileiro – considerado um dos fatores que viabilizam o comportamento distributivista (AMES, 2003) – possui suas especificidades, raramente encontradas em outros países pelo Mundo. O modelo de escolha para prefeitos e governadores não difere,

consideravelmente de outros modelos utilizados mundo afora. Já o processo de escolha dos representantes para as instituições legislativas colocam o Brasil em um patamar diferenciado.

Implantado em 1945, o sistema proporcional para a escolha dos parlamentares pouco mudou. Embora tenha convivido com um período centralizador durante a Ditadura Militar, o processo de escolha para deputado e senador continuou incomum e dividido em três mecanismos. As duas primeiras condizem com a escolha para o Senado Federal. A eleição para senador é caracterizada por ser diferente de outros cargos pelo fato do mandato durar por oito anos e pela variação do número de candidatos eleitos a cada quatro anos. O Senado Federal é composto por 81 senadores – divididos igualmente entre os estados (três por federação) –, representando a equidade das federações perante a União (SENADO FEDERAL,2014).

Nos ciclos eleitorais em que se coloca em disputa um terço do senado, todos os entes estaduais abrem concorrência para uma vaga. Nesses anos, as eleições são regidas pelas regras do sistema majoritário em distritos com um só membro que prevêem que cada eleitor tem direito a um voto para senador, deputados, governador e presidente. Se houver segundo turno, vota-se novamente para escolher os dois últimos. Ao término da contabilização das urnas eletrônicas, aquele que obteve o maior número de votos está eleito. Já no período em que há a concorrência por dois terços do senado, segue-se a regra do sistema majoritário em distritos com membros múltiplos que concede aos eleitores o direito a dois votos, sendo impedido de optar pelo mesmo candidato duas vezes. Nesses pleitos, os dois concorrentes que obtiveram a maior confiança do eleitorado, nas urnas estão aptos a assumir as vagas disponibilizadas para o estado no Senado.

O mecanismo de escolha para vereadores e deputados segue outra lógica. O sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta foi instituído com o objetivo de se escolher o partido que melhor representa o eleitorado, ainda que pudessem escolher o nome do candidato que acreditam que deveria assumir uma cadeira no parlamento (TSE-SC, 2014). Nesse sistema, tanto o voto para algum concorrente, quanto para a legenda são acrescidos ao total de votos da coligação, de forma que os números de cadeiras que o conjunto de partidos ocupem, sejam proporcionais à quantidade de votos recebidos no



pleito. Só assim, com o número de vagas estabelecidas, é que se descobrem quais são as agremiações que atingiram o quociente eleitoral<sup>2</sup> e os concorrentes que se elegeram. Nos pleitos para uma cadeira na Câmara de Deputados e Assembleias Legislativas, os estados se transformam em grandes distritos com membros múltiplos, podendo variar entre 8 a 70 cadeiras no congresso e 24 a 90 nas assembleias, conforme o tamanho populacional.

Toda a polêmica em cima do RPLA que leva o sistema a ser determinante nos trabalhos legislativos dos deputados está centrada nas manobras e construção de cenários que permitam que coligações alcancem o quociente eleitoral e que os parlamentares dominantes estejam entre os primeiros da lista aberta e mantenham suas cadeiras no Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa. Segundo Nicolau (2002), no sistema de lista aberta brasileiro, os partidos estabelecem uma lista de candidatos sem definir a ordem de preferência. Cada eleitor concede seu voto a um candidato ou a um partido. Os votos para a legenda somente são contabilizados para efeitos de distribuição de cadeiras, enquanto o concedido para o candidato é válido para a contagem de vagas que o partido contabilizou e para o respectivo concorrente votado. Conseqüentemente, o cerne da eleição está conectado com a capacidade das agremiações em atingirem o quociente eleitoral para, assim, concorrerem a uma cadeira com outros candidatos do próprio partido ou coligação.

O sistema de representação proporcional de lista aberta – que determina “quantas cadeiras cada partido ganha; a ordenação individual dos votos determina quais candidatos recebem as cadeiras” (AMES, 2012, p. 62) - de fato, surge como um mecanismo de proporcionalidade de partidos, porém como observado no exemplo de distribuição de cadeiras, exige que lideranças partidárias e políticas se dediquem à construção de cenários eleitorais – como coligações – que leve a uma expressividade de votos cedidos aos candidatos lançados pela agremiação ou conjunto de partidos que saíram na mesma frente. A RPLA está centrada no conflito entre votação pessoal e do conjunto

---

<sup>2</sup> O Quociente eleitoral é o método pelo qual se distribuem as cadeiras na Câmara de Deputado, nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Quociente eleitoral (QE) = número de votos válidos / número de vagas (TSE, 2014)

de agremiações que concorrem pela mesma frente. Por um lado, há a necessidade de fortalecimento da chapa para a conquista de maior número de cadeiras legislativas, do outro há o empenho pessoal, com o intuito de ser mais votado que outros membros da mesma chapa para que haja alguma chance de assumir uma das vagas conquistada no respectivo parlamento em que concorreu.

Implantado em outros países como Chile e Finlândia, o sistema de Representação Proporcional de Lista Aberta inserido no Brasil tomou um rumo um pouco diferente. Em oposição a outros países, a versão brasileira se distingue por dois fatores: quem escolhe os candidatos legislativos e importância dos distritos. Em nosso país, quem é responsável por formar as chapas e selecionar os concorrentes que disputarão o pleito são os partidos em suas esferas estaduais e não nacionais, como ocorre em outras nacionalidades. Aqui, ainda, o distrito eleitoral – o estado – é uma arena política importante por si só. A heterogeneidade cultural, o vasto território nacional, o federalismo, entre outros aspectos, influenciaram o modelo e a disputa eleitoral brasileira, a ponto de, em alguns estados, haver governadores poderosos que controlam o lançamento de candidaturas, dividem redutos eleitorais e dominam campanhas. Em outros, lideranças locais estabelecem acordos com concorrentes em troca de votos substanciais em determinadas localidades. Ainda em outros entes federativos estaduais, nem governadores, nem líderes locais possuem grande influência sobre os votos individuais (AMES, 2012).

Enquanto em outros países - que acataram o sistema de representação proporcional de lista fechada – o voto é concedido ao partido e esse escolhe quem serão os primeiros concorrentes a serem escolhidos, conforme o número de cadeiras obtidas – os novos ficam no final da lista, enquanto os conhecidos e com mandato, a encabeçam. No Brasil, a representação proporcional de lista aberta prega o personalismo no voto. Ames (2003, p. 62) descreve que 90% preferem votar em um nome de candidato a votar em um partido. O próprio sistema de votação não permite a ordenação de candidatos. A urna eletrônica não traz a opção de candidatos em uma ordem sequencial. O eleitor deve levar o número e nome do concorrente em quem pretende votar. Logo, “os sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, e o sistema brasileiro leva ao máximo essa tendência”.

A lista aberta implantada no Brasil estimula a predominância da reputação individual sobre a partidária (NICOLAU, 2002), fundada em uma fraca disciplina partidária atrelada a instituições partidárias enfraquecidas e agremiações – exceto de esquerda – com pouca valorização, ampliando o leque de ação de políticos individualistas que gozam de ampla margem de atuação (CARVALHO, 2003). A personalização do voto e campanha no Brasil é uma tendência no RPLA. Os partidos que dependem de votação expressiva de seus candidatos mais fortes, buscam incluir em sua lista, personalidades conhecidas tanto no meio político, como no meio artístico, esportivo, entre outros. Há a expectativa de que concorrentes populares recebam um expressivo número de votos que vai resultar em maior número de cadeiras conquistadas pelo partido. A fragilidade partidária interfere ainda nos métodos de campanha adotados pelos concorrentes, cuja participação em eventos, confecção de materiais, arrecadação de fundos, entre outros, são quase que independente dos diretórios partidários.

O personalismo é estimulado pelo próprio mecanismo de escolha. As coligações não ganham foco nem nos três meses de campanha oficial, nem no dia das eleições. No período eleitoral, as coligações surgem apenas escondidas nos materiais e programas de televisões – muito mais pela obrigação de estar nos materiais do que pelo anseio de demonstrar os partidos que compõem a chapa. Nos palanques, visitas ou reuniões, concorrentes raramente explanam sobre a coligação em que estão inclusos e sobre a necessidade de voto a coligação.. Nem mesmo as urnas eletrônicas a destacam, visto que a foto e número dos concorrentes é que aparecem durante o voto dos eleitores. De acordo com Nicolau (2002, p. 224), “o eleitor não recebe informações suficientes quer sobre as coligações feitas entre os partidos quer a respeito dos candidatos que compõem a lista para efeito da distribuição de cadeiras”.

A legislação eleitoral brasileira, segundo Ames (2003), é um misto de permissiva e restritiva. Candidatos não podem comprar anúncios em televisão e rádios, porém, aqueles que possuem dominância no partido ou uma expectativa expressiva de votos são beneficiados com o horário eleitoral. As regras eleitorais preveem que o tempo de aparição de cada no horário gratuito é condizente com o número de deputados federais. Ou seja, quanto maior a

representação na Câmara Federal, maior o tempo de TV e Rádio dos partidos nas eleições municipais, estaduais e federais. Também permite que concorrentes coloquem adesivos e perfurados em seus carros, placas em sua casa e realize comícios. Aprova-se, ainda, que concorrente ao Congresso Nacional financie campanhas a quem disputa uma vaga à Assembleia Legislativa, em troca de apoio mútuo em redutos eleitorais dominados pelos candidatos a deputados estaduais de interesse dos federais que não possuem inserção expressiva nessas localidades. São instrumentos que favorecem aos competidores que ocupam um posto governamental com acesso a recursos ou com mandato que podem, durante o período não eleitoral, ir às bases e reivindicar créditos por obras ou investimentos obtidos para aquele município ou região.

O sistema eleitoral brasileiro é extremamente permissivo: dá ampla liberdade aos parlamentares formarem coligações bem-sucedidas. Ao mesmo tempo, as regras eleitorais dão margem a enorme ambiguidade na recomposição pós-eleitoral dessas alianças. Os eleitores votam em candidatos individuais, mas, do ponto de vista forma, os eleitos representam todo o estado, como membros de bancadas plurinominais. As eleições legislativas posteriores geralmente têm pouca relação com as questões políticas que haviam definido a coligação anterior e, muitos pleitos jogam os membros da aliança uns contra os outros. Não admira a facilidade com que os deputados conseguem fugir à fiscalização dos seus eleitores. (AMES, 2003, p. 61)

## **2.2 Do parlamento a base: a conexão eleitoral**

O modelo distributivista está conectado ao enfraquecimento do sistema partidário e à profissionalização da carreira política. Por um lado, os representantes orientam suas ações visando à maximização da reprodução eleitoral. De outro, os partidos não conseguem mais ser o elo de conexão entre representantes e representados. Carvalho (2003), utilizando-se dos estudos sobre Mainwaring e Ames, descreve que o sistema eleitoral brasileiro, a partir do voto personalizado, proporciona que o candidato seja escolhido apenas pela sua conduta pessoal, levando a uma baixa lealdade partidária. No espectro dos autores dos estudos legislativos, há quem defende que o arcabouço

institucional do sistema político brasileiro concede incentivos desfavoráveis à governabilidade democrática, cujo funcionamento está relacionado às regras e concessões que envolvem os poderes executivos e legislativos. Os advogados dessa perspectiva compreendem que os padrões de votação dos parlamentares e o nível de fragmentação e indisciplina estão atrelados às regras do sistema eleitoral (AMES, 1995 e PEREIRA e MUELLER, 2003). Os argumentos de que o comportamento político está moldado nas eleições - a chamada conexão eleitoral – são centrais na discussão sobre a competição eleitoral.

Originalmente, a conexão eleitoral ou *two-arena-model* é explicada como um modelo em que a primeira arena – a eleitoral – condiciona o comportamento dos parlamentares na segunda arena – a legislativa. Sob essa perspectiva, os partidos políticos nas esferas legislativas seriam movidos pela lógica eleitoral, comportando-se como um objeto de troca. As agremiações passam a ter reduzido o impacto na arena legislativa, resultado das regras eleitorais que “incentivam os candidatos a desenvolver relações personalísticas e individuais com suas bases eleitorais, em vez de mediá-las via partidos políticos” (PEREIRA e MUELLER, 2003, p. 703). Os parlamentares, orientados pela lógica distributivista, focalizam suas ações e decisões políticas nos seus redutos eleitorais, visando levar benefícios para sua base e requerer o crédito perante lideranças políticas e população da determinada localidade ou grupo beneficiado.

Outros pesquisadores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, AMORIM NETO e SANTOS, 2001) advogam que o comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa não passa pelo fortalecimento ou fraqueza dos partidos políticos, mas sim pela centralização decisória no interior dos parlamentos e do poder de decisão e influência dos legislativos na figura dos chefes do executivo. Os defensores desse modelo, conhecido como *one-arena-model*, partem de evidências que comprovam que os parlamentares brasileiros têm se comportado de forma disciplinada, conforme orientação de seus líderes partidários. Na prática, os legisladores têm preferido apoiar as iniciativas dos gabinetes executivos em troca do atendimento de suas necessidades. Segundo essa leitura, existiria apenas uma arena, a legislativa que, impulsionada pelas restrições e pelo processo decisório centralizador,

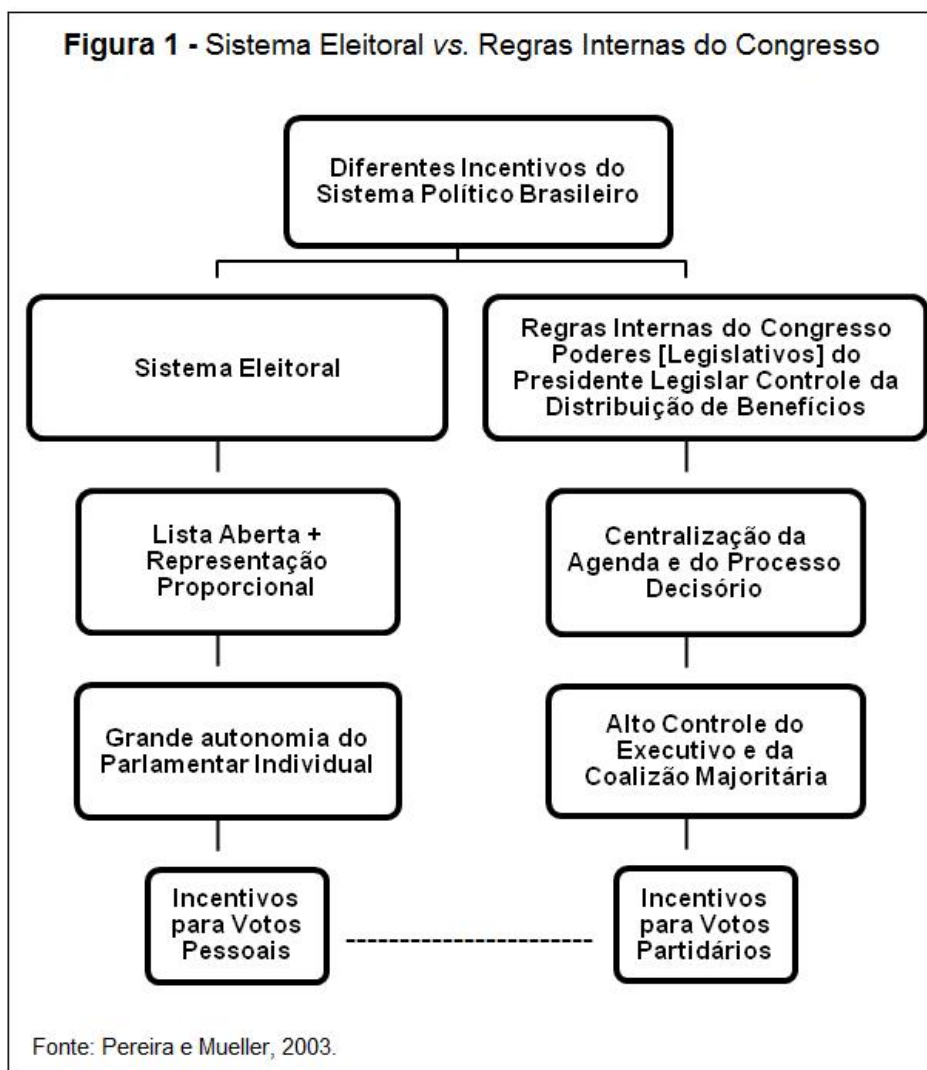
colocam o interesse partidário em vantagem aos personalistas dos parlamentares.

Tomando como base o caso brasileiro, abre-se brecha para a compreensão da existência de *two-arena-model* e *one-arena-model*. Pereira e Mueller (2003) descrevem que não é sensato compreender o sistema brasileiro puramente descentralizado, conforme a primeira vertente e, nem totalmente centralizado, como defendem os teóricos da segunda variante. Os autores advogam que o sistema político brasileiro condensa as duas formas antagônicas apresentadas de incentivos institucionais. Em uma ponta, a representação proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e federalismo contribuem para o comportamento personalista dos parlamentares e o enfraquecimento dos partidos nas arenas eleitorais. Na outra ponta, as regras internas – presidência da casa, liderança de partidos e do governo, comissões, relatorias de projetos importantes, entre outros prestígios concedidos aos parlamentares – do Congresso e Assembleia e os poderes constitucionais de presidentes e governadores de legislar e distribuir benefícios políticos e financeiros são grandes incentivos para a centralização na arena legislativa.

Na verdade, é o resultado da combinação de ambas as restrições – regras internas no Congresso e poderes do presidente, de um lado, e regras eleitorais, de outro – que definirá os custos relativos do comportamento de voto dos legisladores, bem como de seus partidos políticos. Portanto, a combinação dessas duas forças oferece, simultaneamente, incentivos paradoxais tanto para comportamentos individuais na esfera eleitoral como para comportamentos partidários dentro do Congresso. Resumindo: se, por um lado, pelas regras de seleção dos parlamentares, os deputados recebem incentivos para se comportarem individualmente, por outro lado, em função do funcionamento centralizado do processo decisório interno da Câmara, os deputados recebem incentivos para se comportarem de acordo com o líder do partido e, por que não dizer, de acordo com os interesses do presidente, no caso do presidencialismo de coalizão majoritário brasileiro atual. (PEREIRA e MUELLER, 2003, p 738)

Os dois modelos de arena, ora se apresentam como antagônicos, ora como complementares. Por um lado, tanto os advogados da *two-arena-model*, quanto da *one-arena-model* aceitam que o comportamento dos parlamentares está centrado na concessão de benefícios. Quem defende a conexão eleitoral,

estabelece que as benfeitorias concedidas aos legisladores sejam destinadas para seus redutos eleitorais. Logo esses concentram suas forças em caminhos que resultarão em maiores benefícios para suas bases territoriais. O modelo de uma arena só elimina a esfera eleitoral como fator determinante para o comportamento legislativo, porém, não nega que a consolidação de coalizões depende da concessão de benefícios para parlamentares influentes na casa. Sob esse ângulo, os presidentes ou governadores garantem benefícios, dentro da casa de leis a líderes partidários e à mesa dirigente para que seus projetos de leis, medidas provisórias e outros mecanismos sejam aprovados com o menor custo possível. Por outro lado, os dois modelos tomam caminhos opostos, conforme quadro exposto por Pereira e Mueller (2003, p. 739):



Levando em consideração que o sistema eleitoral brasileiro tem na sua concepção atual resquícios dos dois modelos explanados, a pesquisa aceita que há indícios de que o presidencialismo é dominante nos legislativos brasileiros. Dominância que passa pela concessão de benfeitorias que se estendem aos líderes partidários, às mesas diretoras e a outras ações que influenciam o comportamento dos legisladores no parlamento – atendendo ao modelo de *one-arena-model*. Contudo, é improvável que os benefícios concedidos aos deputados não se desdobram para o campo eleitoral – a existência de emendas parlamentares corrobora com o indício da existência de uma conexão eleitoral. Concebe-se assim que o cerne dos estudos e dá na existência de duas arenas: a eleitoral e a legislativa, conforme as orientações distributivistas<sup>3</sup>.

No núcleo do debate sobre comportamento legislativo, Pereira e Rennó (2001) concebem a hipótese de que o sistema brasileiro tende a oferecer incentivos para que os eleitores prestem mais atenção nos benefícios locais advindos por intermediação dos parlamentares, que ao desempenho nas Assembleias ou no Congresso, à fiscalização ao poder executivo e à proposição de projetos de leis, conforme os artigos 48, 49, 50 e 51 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Orientado por essa lógica, mede-se o sucesso eleitoral a partir do impacto de benefícios monetários conseguidos aos seus redutos eleitorais, marcados por limites geográficos. O personalismo impulsionado pela lógica distributivista e pelo sistema de representação proporcional favorece o individualismo eleitoral e enfraquece os partidos políticos. Esses com poder de pressão reduzido sobre os deputados, já que pouco participam nas carreiras políticas acabam por ser, muitas vezes, apenas um pré-requisito para candidaturas a uma cadeira na Assembleia ou Congresso.

A ambivalência entre eleitores e representantes – conforme Pereira e Rennó (2001) – propicia que deputados exerçam seus mandatos com liberdade

---

<sup>3</sup> Reconhece-se que a amplitude do debate sobre os modelos da arena eleitoral é extensa e agrega diferentes pontos de vista. Um destes pontos de vista condiz com o debate sobre a disciplina e fidelidade partidária no presidencialismo de coalizão e, conseqüentemente, nas arenas. Os dois modelos são bem explicitados por Cervi (2009).



para atender suas bases territoriais a partir de barganhas políticas impostas por negociações dentro das instituições parlamentares e executivas. Já Avelino e Biderman (2009) ressaltam que o sistema eleitoral brasileiro aumenta o personalismo da votação, devido ao fato de eleitores terem mais competência em decidir quais os candidatos de determinado partido ou coligação serão eleitos, o que não ocorre em relação às agremiações. Fortalece o entendimento dos autores que classificam o papel desempenhado pelos partidos como fracos, fato dado pela fragilidade da associação da imagem dos candidatos a seus respectivos partidos.

Orientados pelo debate sobre conexão eleitoral, os autores colocam no centro das discussões sobre comportamento legislativo o *credit-claiming*, que concede mais vantagens aos concorrentes à reeleição que aos novos atores que anseiam a uma vaga no legislativo e as estratégias em torno do voto pessoal. No segundo caso, Avelino e Birdeman (2009) creditam ao grau de competição eleitoral e ao descrédito dos partidos a responsabilidade pela adoção de estratégias personalistas para a conquista do voto. A imprevisibilidade do resultado eleitoral e o alto grau de competição eleitoral, no interior dos estados, elevam a necessidade dos parlamentares que buscam a reeleição, de conduzir seus trabalhos legislativos sob a ótica eleitoral e em busca do voto individual. Já a pequena importância dada à reputação partidária, se comparada com a valorização da competência administrativa e pessoal dos representantes, acaba por enfatizar o personalismo do voto e do comportamento dos parlamentares.

### **2.2.1 O caminho do sucesso: atalhos cognitivos**

O comportamento legislativo personalista, atrelado à maximização do voto através de benefícios para sua base exige a elaboração de estratégias que moldam o comportamento dos deputados nas suas esferas legislativas.. Segundo Ames (2003), as táticas elaboradas pelos parlamentares têm como objetivo proteger ou angariar grupos que sustentarão seus mandatos e concederão número expressivo de votos para suas reeleições. O ponto de partida para essa reflexão condiz com a redução de custos. Quanto mais sólida sua base de apoio em uma territorialidade, sindicatos, associações, entre

outros, mais reduzida a probabilidade de outros concorrentes entrarem em seus redutos eleitorais, diminuindo a concorrência eleitoral. E, com a menor concorrência, os custos para fidelização e convencimento dos eleitores, assim como os atalhos cognitivos que levam o eleitor a escolher um candidato a deputado, são reduzidos. É uma equação simples. Quanto menor o número de concorrentes dentro de um distrito eleitoral, mais fácil a escolha dos eleitores e menores as despesas do parlamentar com aquele grupo.

Mas, como é possível blindar seu reduto eleitoral? Ames (2003) estabelece que o controle deriva da combinação entre coerção e obtenção de benefícios para suas bases. O primeiro aspecto que chama a atenção dos eleitores e grupos políticos é a procedência do candidato – seja ele concorrente pela primeira vez ou com mandato – e, principalmente, onde atua. Os eleitores buscam atalhos cognitivos que reduzam o custo de informações e facilitem a escolha, ou seja, em qual candidato depositar a confiança nas urnas. De acordo com Rennó (2009, p 237), atalhos cognitivos ou informacionais devem ser concebidos como “as informações que resumem e dão indícios sobre dados mais complexos acerca dos atores políticos e sua atuação e que, portanto, facilitam o processo de tomada de decisão”. O melhor caminho de informação tomado pelos eleitores influenciará no resultado eleitoral e no comportamento nas esferas eleitorais e legislativas de deputados que pretendem concorrer novamente a uma cadeira no Congresso Nacional ou na Assembleia Legislativa.

Downs (1999), em seus estudos sobre a racionalidade do eleitor, em termos econômicos, identifica os eleitores como seres racionais que se orientam pelos caminhos com menor custo de informação na hora de decidir em quem votar, de forma que a escolha eleitoral é baseada na expectativa de que determinado candidato ou partido atenda as suas necessidades. Popkin (1994) vai pelo mesmo rumo ao conceber o eleitor como um investidor e o voto como um investimento coletivo, realizado em um ambiente de incerteza e com custos elevados. Para tanto, o eleitor assim como os investidores, procura atalhos cognitivos para reduzir os custos de informações e assegurar suas decisões. A campanha eleitoral – para o segundo autor – é a principal fonte para reduzir as despesas informacionais.

Rennó (2009) explica que em Contextos Eleitorais Complexos como o sistema brasileiro, atalhos cognitivos como Representação Proporcional de Lista Aberta, limites geográficos e experiência política em nível local ganham destaque dentro da literatura sobre comportamento e conexão eleitoral. Os atalhos cognitivos de nível local – se nasceu ou é conhecido na cidade, se teve experiência na administração local, entre outros – é o início para os eleitores decidirem em qual concorrente depositarão seu voto de confiança. Contudo, não é o único atalho cognitivo que resulta na escolha de determinado candidato local – até porque em sistemas de Representação Proporcional de Lista Aberta, em uma mesma localidade pode e, normalmente ocorre, haver mais de um concorrente para a Assembleia Legislativa ou para Câmara de deputados. Logo, outros atalhos cognitivos transparecem e se tornam importantes para a redução de custo de informação aos cidadãos aptos para votar.

O processo de decisão do voto ocorre em estágios sucessivos, principalmente em CECs, com diferentes tipos de informação tendo pesos distintos em cada etapa. É como se o eleitor aplicasse filtros sucessivos no momento da decisão. No caso de RPLA, primeiro, o eleitor volta seu olhar para candidatos cuja reputação ele conhece e que são, na maioria das vezes, da mesma localidade do eleitor. Em um segundo momento, quando os filtros geográficos e reputacional não auxiliam em diferenciar entre candidatos, o eleitor volta seu olhar para outros atributos dos candidatos. (RENNÓ, 2009, p. 238)

A arena eleitoral é um espaço de conflito entre os concorrentes e em relação ao contato com a população. Os concorrentes – principalmente quem já possui mandato – estabelecem uma rotina de visitas aos municípios, reuniões com setores da sociedade, associações, prestações de contas, concedem entrevista a rádios e, especialmente, reclamam o crédito de benefícios como obras, veículos, maquinários, entre outros distribuídos para essa regionalidade. A intenção é reduzir a distância com o eleitor e aumentar os laços regionais a partir de seu comportamento distributivista. Ames (2003) descreve que a trajetória e experiência política condicionam a estratégia e padrões de votação dos concorrentes. Políticos com experiências locais tendem a concentrar seus votos em localidades em que são reconhecidos – mais distante, menor a possibilidade de votações expressivas. Candidatos com

atuação e reconhecimento em regiões metropolitanas tendem a concentrar a maioria dos votos nas municipalidades polos e, mesmo assim, refletir nas localidades que rodeiam essa territorialidade. Já os empresários que se arriscam no mundo político possuem a tendência de investir pesado em sua campanha, sendo o diferencial, o custo elevado por voto.

Contudo, trajetória política e experiência administrativa são fundamentais quando se tem o que mostrar, favorecendo quem detém mandato. Ames (2003) descreve que a dominância dos municípios está concentrada nas mãos de deputados – que seguem a lógica distributivista – que possuem mandato, trajetória política e que sejam reconhecidos como parlamentares que possuem certas raízes na localidade. A tendência é que parlamentares limitem o seu campo de atuação em regionalidades em que possuam certa proximidade com os eleitores. Já aqueles que tendem a disputar o território em regionalidades mais distantes, as necessidades de atender aos anseios de lideranças locais e eleitores para poder receber os créditos, aumentam na medida em que precisam ser reconhecidos como parlamentares que representam aquela determinada população. Logo, a inclusão de novos concorrentes a ponto de ameaçar a dominância e cooptar as lideranças do município, classificado pelo autor como caciques locais, só ocorre quando um determinado deputado não concorre à eleição ou desagrade aos caciques locais que decidem assumir outro concorrente.

Pereira e Rennó (2007) destacam que deputados que seguem a ótica distributivista têm vantagem sobre os parlamentares que se dedicam a assuntos nacionais e às atividades do Congresso Nacional ou Assembleias Legislativas. Incentivados pelos benefícios implantados em seus municípios ou regiões, os eleitores tendem a escolher um deputado que já trouxe investimentos para a região em que moram em detrimento de outro que propôs um projeto de lei – por mais que o projeto de lei seja para o benefício do eleitor.

A distribuição de benefícios locais, assim, proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. É importante enfatizar que a participação do deputado no processo legislativo bem como seu perfil de voto no plenário da Câmara dos Deputados não influíram diretamente nas suas chances de ser reeleito. Na

realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral. Mesmo o comportamento partidário, quando esse acontece dentro da Câmara, segue essa lógica, pois são os líderes dos partidos e o executivo que controlam a distribuição de benefícios. (PEREIRA e RENNÓ, 2007, p. 667)

Na mesma linha de raciocínio, Pereira e Mueller (2003) demonstram que há uma correlação positiva entre *pork barrel* e reeleição, a ponto dos deputados federais investirem pesado nos municípios em que possuíram votação mais expressiva e dominante. Conforme testes realizados, os autores concluíram que parlamentares que possuem suas emendas aprovadas e usufruem do *claming credit*, tiveram, nas eleições de 1994 e 1998, mais de 25% de chances de serem reeleitos do que outros que não se orientaram pelo distributivismo. Pereira e Rennó (2007, 667), em continuação à pesquisa anterior, comprovaram que nas eleições de 1998 e 2002, o retorno eleitoral foi maior para os deputados que destinaram benefícios a suas bases eleitorais em troca de apoio das lideranças locais e da vantagem em apadrinhar aquela benfeitoria. “Na realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral”, incentivando assim, o comportamento distributivista de deputados estaduais e federais.

Nicolau (2002) descreve que, devido ao fato dos eleitores brasileiros escolherem seus representantes pelo personalismo, ou seja, suas características pessoais e não partidárias, o acompanhamento das atividades parlamentares também seguirá a mesma lógica individualista. Para o autor, existem duas formas de monitoramento: a primeira, pressupõe que um eleitor monitora todo o trabalho daquele em que votou, enquanto na segunda, o eleitor não possui a rotina de acompanhar o desempenho do deputado em que confiou, desde que o parlamentar chame sua atenção, de forma positiva ou negativa. A primeira perspectiva exige que o eleitor lembre em quem votou no pleito anterior e, que o competidor tenha se eleito. O segundo, devido ao menor custo de informação é mais fácil de concretizar e está mais alinhado à lógica do *credit craming*. O eleitor, segundo o autor, abre mão de acompanhar o retrospecto do candidato em quem votou e passa a monitorar os deputados

que lhe chamam a atenção, podendo punir ou recompensar o parlamentar durante aquela legislatura. Logo, deputados que levam benefícios para aquela localidade ganham mais pontos que outros parlamentares que não seguem a lógica distributivista.

Sob a ótica da heurística da disponibilidade, Rennó (2009) descreve que os eleitores possuem a tendência de votar em alguém que já é conhecido e há um reduzido custo para obter informações de quem irá votar. A heurística da disponibilidade está baseada na incumbência de que um candidato à reeleição, já construiu uma imagem que favorece o reconhecimento de seu nome e algumas ações localizadas. O fato de concorrer novamente a uma cadeira é um aspecto positivo para os parlamentares – é um sinal de que o candidato é experiente e conhecido, facilitando no convencimento do voto. Se o reconhecimento pessoal dos deputados à reeleição é um fato importante para os eleitores, o *credit-claiming* torna-se fundamental para a reeleição parlamentar. Fator favorável para os deputados distributivistas, a personificação do voto e a reivindicação de benefícios que os aproxima da base é um elemento qualificado para elevar o retorno eleitoral. De acordo com Rennó (2009), a avaliação do desempenho do candidato a reeleição é o que importa, enfraquecendo outros aspectos como a orientação ideológica e partidária, de forma que o eleitor sinta-se satisfeito com determinadas ações daquele parlamentar – como, por exemplo, a liberação de recursos para uma escola, para a mobília da escola, financiamento para asfalto, entre outros – resultando em mais voto nas urnas para esses políticos. Em caso de descontentamento do eleitor com esse parlamentar, tende a confiar o voto em outro competidor.

A heurística da disponibilidade por si só não é suficiente para colocá-la como o principal atalho cognitivo. De fato, é de extrema importância na escolha de deputados, porém seria melhor alocada em eleições executivas, que possui poucos concorrentes em que a desconfiança em um, leva quase automaticamente a votar em outro candidato, sobrando escolhas reduzidas, diferente do Sistema Proporcional de Lista Aberta, que permite a inscrição de um leque amplo de concorrentes à mesma vaga. Em complementação, Rennó (2009, p. 241) traz à tona a heurística do apreço, que condiz com o “cálculo afetivo do eleitor com relação a atores políticos específicos, sejam eles grupos ou indivíduos, e quem esses atores apoiam nas eleições”. A aproximação de

um deputado a determinados grupos tradicionais ou lideranças políticas cria um vínculo afetivo com o município, além de dar indícios de como o concorrente pensa e qual grupo e política defende naquela localidade. Não é à toa que existe o anseio quase instintivo dos deputados em agregar mais prefeitos e vereadores para suas bases eleitorais.

Em outras palavras, essa heurística é baseada no sentimento dos eleitores com relação aos atores políticos que apoiam certo candidato. Apoios políticos, portanto, têm um papel-chave em fornecer informação sobre os candidatos para os eleitores. Se um grupo ou indivíduo que eu goste apoia certo político na disputa eleitoral, isso é um sinal de que provavelmente tenho afinidades também com esse político. Esse atalho, em sistemas personalistas, com baixa estrutura partidária e grande número de candidatos que concorrem à reeleição, pode ser uma explicação forte para a escolha racional. (RENNÓ, 2009, p. 242).

A essência dos deputados distributivistas passa pela liberação de recursos a seus municípios, para que possam ser os padrinhos dessas obras ou ações no município, mas também para angariar o apoio dos prefeitos, vereadores ou outra liderança política nas eleições proporcionais para deputados. A troca de favores entre prefeitos e deputados, segundo Pereira e Rennó (2001), é fundamental para o sucesso legislativo dos parlamentares que concorrem à eleição; para os prefeitos que podem demonstrar diversas obras para a população e, ter em seu palanque, lideranças estaduais, como governadores e presidentes que aumentam o prestígio das lideranças locais e reduz a distância com os responsáveis por liberar recursos para tais localidades. É um jogo que envolve diferentes entes federativos e diversas esferas políticas, de forma que os deputados que buscam a reeleição e partem do modelo distributivista, farão um esforço maior para obterem benefícios para seus municípios, acorrentando o apoio das lideranças locais e carimbando seu nome na localidade através do apadrinhamento dos benefícios destinados. Facilitando, assim, a escolha do eleitor que o reconhece como um parlamentar que teve ações positivas, que tem vínculos fortes com a população que ali reside e que ainda está agregado à imagem e ao capital político de determinadas lideranças ou grupos que estão levando o nome do concorrente à reeleição.

### 2.3 Do nacional para o municipal: a eleição é aqui

Conceber o distributivismo como um modelo perpendicular à concentração de votos nos municípios, é compreender os limites geográficos da municipalidade como um distrito eleitoral forte e predominante nas eleições proporcionais brasileiras. Avelino e Blderman (2009) colocam as municipalidades no núcleo do debate sobre conexão e competição eleitoral ao ressaltar que a lógica do comportamento eleitoral dos deputados condiciona os concorrentes a investirem - com o intuito de concentrar os votos - nos municípios espacialmente adjacentes. Isso quer dizer que os deputados, visando reduzir os custos - que envolvem um leque de recursos materiais e abstratos - concentram seus esforços em municípios que acreditam ter potencial para alavancar a sua votação. Para isso, a melhor estratégia à reeleição é constituir o que Ames (1995) denomina como distritos informais, conhecido também como redutos eleitorais, cujo seu comportamento em relação a esse eleitorado fiel é voltado para a consolidação de uma base satisfeita e que espante alguns competidores.

Os concorrentes, que já possuem uma cadeira na Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional, sob a ótica distributivista, têm em suas mãos mecanismos para angariar o apoio e fidelidade das lideranças locais e, conseqüentemente, ter o domínio eleitoral naquele município. Para tanto, os deputados utilizam-se do *pork barrel* para destinar o máximo de benefícios - obras, veículos, mobílias, etc - que possam resultar em oportunidades para visitar as municipalidades, conceder entrevistas e reivindicar paternidade daquela benfeitoria ali alocada. O bom relacionamento entre lideranças políticas locais e deputados, aliado às estratégias distributivistas resultam em redução do custo de informação do eleitor, em inserção da liderança na campanha majoritária e proporcional, em diminuição de recursos financeiros destinados à campanha eleitoral naquela localidade, entre outros. Já para os prefeitos, todos os recursos alocados são mais do que necessários, visto as dificuldades de se governar uma municipalidade pequena ou de médio porte.

O debate sobre os limites municipais como redutos eleitorais submissos a grupos dominantes é um tanto antiga. Andrade (2007), retomando Leal,



ressalta que a política local embasada pelo coronelismo se dava pela dependência dos municípios aos estados e à União, à sobreposição do sistema representativo sobre uma realidade econômica e social inadequada e às dificuldades comunicacionais. Passados algumas décadas, a democracia avançou, porém a centralidade dos municípios nas eleições proporcionais continuou. No Brasil Colônia, impulsionado pela tendência de privatização do poder atrelado ao estado patrimonialista advindos de Portugal, os municípios brasileiros surgem sob a tutela de senhores rurais, sem qualquer planejamento ou vontade da população em se organizar, tornando-se um arranjo conveniente e pragmático da metrópole. Fadadas ao insucesso devido às ações privadas incentivadas pelo anseio expansionista monárquico, as municipalidades não possuíam qualquer autonomia política, econômica, militar e técnica.

O grito de independência não mudou o relacionamento entre poder central e municípios. Para piorar, o Ato Adicional reduziu o poder concedido às Câmaras Municipais. O poder local durante grande parte do período monárquico, esteve concentrado nas mãos das autoridades gerais, sem que as esferas de governo municipais tivessem qualquer autonomia. Com a concentração de recursos nas mãos do governo geral, os municípios careceram de maiores investimentos do poder central que, devido à distância e às dificuldades de comunicação, não conseguiam atender as necessidades dessas localidades, abrindo espaço para que a elite econômica e, conseqüentemente, política, tomasse conta desses territórios. Conforme Leal (1986), o município era na ordem administrativa, inferior a todos na ordem civil, de forma que suas decisões dependiam da aprovação das províncias e do governo geral. O medo era que, ao dar autonomia a essas localidades poderiam transformá-las em centros que desenvolvessem interesses das camadas populares sobre política e, colocassem sob dúvida, a ordem monárquica.

A Proclamação da República transformou a vida dos municípios e os respectivos poderes locais, que passaram a ser escolhidos por eleições. Concentrado nas mãos do exército em um primeiro momento, no segundo houve a presença alternada de presidentes mineiros e paulistas, época conhecida como café com leite. Os trâmites políticos ampliaram a figura dos coronéis, que controlavam o poder regional por de barganhas e acordos com

políticos de outras esferas. Reconhecido por Leal (1986) como um dos períodos mais efervescentes e importantes da história política brasileira, os coronéis perderam espaço com o Golpe Militar que implantou um regime autoritário no País. A ditadura militar não acabou com as eleições municipais, exceto em capitais e grandes centros urbanos. Para tanto, instalou uma estratégia baseada em três fatores: a nova ordem administrativa, a modernização autoritária e o medo do populismo, resultando em políticas públicas e reformas que transformaram essas territorialidades. Como exemplo, originou-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) e a reforma tributária que melhorou substancialmente a situação financeira das municipalidades.

A redemocratização brasileira trouxe novos aspectos que em um primeiro momento beneficiou os municípios concedendo mais autonomia a esses, mas que com o passar dos anos, criou novos desafios a serem superados. No campo político, a redemocratização acabou com resquícios autoritários, ampliando a participação popular e o acesso a uma cadeira no legislativo ou até mesmo no executivo. Contudo, assim como em outros momentos históricos brasileiros, houve no município um espaço de competição eleitoral importante para as eleições legislativas. Segundo Ames (2003), o sistema eleitoral permissivo e distrital em que o Brasil convive propicia estratégias eleitorais de candidatos a reeleição que concebem o município como um distrito próprio, em que objetivam a dominação política desse território, eliminando assim, outros concorrentes que almejam a mesma cadeira no legislativo.

Um caminho alternativo de análise abre-se, no entanto, se supormos que, em se tratando das eleições para a Câmara de Deputados, os estados constituem-se em nada mais do que nossos distritos eleitorais do ponto de vista legal. Com efeito, um outro conjunto de questões passa a chamar a atenção de analista, se partirmos do suposto de que a unidade eleitoral de fato no Brasil tem por sede o Município. Ora quando defendemos que o Município tem esse estatuto, estamos a sugerir que é ali onde de fato se trava a competição por votos entre os postulantes a mandatos eleitos na Câmara dos Deputados. (CARVALHO, 2003, p. 68)

O comportamento do mercado eleitoral, nos distritos brasileiros, ocorre, conforme Carvalho (2003), no que denomina distritos eleitorais primários: os municípios. Pensar as municipalidades como cerne do mercado eleitoral

brasileiro quando se refere às eleições para uma vaga na Assembleia Legislativa ou Câmara de Deputados, é compreender que dentro dessas localidades com suas especificidades, envolvem variáveis socioeconômicas e geográficas, como Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, taxa de analfabetismo, distância do município polo, entre outros, tendem a influenciar no grau de competição eleitoral. Parte-se do pressuposto que em mercados mais competitivos há correlação com indicadores de urbanização, renda e educação, que permitam identificar quais as variáveis que interferem diretamente no grau de concentração de votos nas localidades estudadas, nesse caso, os pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense.

Os padrões espaciais concebidos por Ames (2003) não apresentam somente o perfil de distribuição e dominância de votos atrelado ao comportamento dos deputados e concorrentes, mas também o grau de competição eleitoral municipal através da quantidade de votos de determinado concorrente naquela territorialidade. O autor descreve que os padrões espaciais estaduais tomam duas dimensões baseadas no desempenho municipal do candidato. A primeira condiz com o grau de dominância que o candidato possui sobre o distrito municipal, partindo da compreensão de que a dominância municipal se calcula pela porcentagem expressiva de votos em comparação com o total de votos válidos. Ou seja, concorrentes com médias ponderadas mais altas tendem a dominar seus municípios mais importantes, enquanto os que têm médias ponderadas mais baixas tendem a compartilhar os votos desses municípios com outros concorrentes. Na prática, competidores que concorrem à reeleição tendem a concentrar seus votos e, conseqüentemente, dominar determinadas municipalidades que consideram fundamentais e compartilhar os votos em outras em que não possuam condições de disputar.

A segunda dimensão refere-se à localização da votação dos competidores, de forma que os municípios que contêm a maior porcentagem de votos podem ser concentrados, ou seja, em municipalidades próximas ou dispersas, sem um padrão definido de votos, podendo estar espalhadas por todo o estado. Combinadas as duas dimensões, surgem quatro padrões espaciais:

Figura 2 - Padrões espaciais de distribuição de votos			
		% do total de votos em municípios principais	
		Baixa	Alta
Distribuição espacial de municípios principais	Dispersa	Dispersa-compartilhada	Dispersa-dominante
	Contigua	Concentrada-compartilhada	Concentrada-dominante

Fonte: AMES, 2003, p. 65

Os municípios concentrados-dominantes formam os clássicos redutos eleitorais, em que um único deputado domina um grupo de municípios contíguos. De acordo com Ames (2003), a dominância pode ocorrer devido a diversos fatores. O competidor pode pertencer a uma família tradicional no ramo da política ou de atividades econômicas tradicionais naquela região, pode ser um candidato da cidade, que começou sua carreira política naquela localidade ou ainda ser o concorrente defendido pelos caciques locais, que obtêm poder de dominação sobre o eleitorado daquele município. As distribuições espaciais concentradas estão relacionadas a relações tradicionais de empreguismo e clientelismo entre os políticos e seus eleitores. Pode ocorrer, também, ascensão de líderes locais como vereadores ou prefeitos para deputado estadual ou federal, favorecendo o domínio naquela localidade ou até mesmo região.

Os municípios concentrado-compartilhados são aquelas municipalidades, em que um leque de concorrentes – muitas vezes representantes de grupos locais, ideológicos ou setorial diferentes – que dividem o eleitorado local. Como exemplo, Ames (2003) descreve essa distribuição espacial comum nas áreas metropolitanas, principalmente, em megacidades como São Paulo e Curitiba. As metrópoles possuem um eleitorado tão extenso que o município por si só pode ser suficiente para eleger um ou mais deputados para uma cadeira na Assembleia e na Câmara de deputados. Normalmente, essas municipalidades são divididas em vários redutos eleitorais e segmentos da sociedade que favorecem a votação expressiva de determinados concorrentes. Já nas localidades de pequeno e médio porte, a

distribuição concentrada-compartilhada pode ocorrer pela fragmentação do apoio das lideranças locais a diversos competidores, de forma que a competição eleitoral aumenta e cada um angaria uma pequena parcela do eleitorado.

Os municípios disperso-dominantes são os dominados por um competidor com influência por todo o distrito eleitoral. Ames (2003) explana que essa distribuição refere-se a dois tipos de candidatos: os que mantêm acordos com líderes políticos locais e os que já possuem uma cadeira na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal ou que ocupem cargos estaduais e federais, postos com potencialidade para a distribuição de benefícios e programas de alcance clientelista. É uma distribuição espacial típica de deputados que se orientam pela lógica distributivista, que utilizam todo seu acesso aos órgãos públicos para destinação de recursos para obras e outras benfeitorias a fim de catalisar o eleitorado daquele município, através do *credit-claiming* e de garantir o apoio das lideranças locais, responsáveis pela concentração de votos naquele município. Consequentemente, deputados que buscam a reeleição e competidores com poder dentro da esfera pública já começam o pleito com vantagem sobre outros concorrentes sem os mesmos mecanismos que garantam o apoio de lideranças locais com mandato e domínio dos municípios pelo estado.

A quarta e última distribuição espacial contemplada por Ames (2003) refere-se aos municípios disperso-compartilhados. Os municípios disperso-compartilhados referem-se à atuação de deputados universalistas, que diferem dos parlamentares distributivista, pois não buscam nas respectivas casas de leis, recursos para seus redutos e, sim na elaboração de leis, projetos e outros meios próprios dos legisladores. Esses competidores, normalmente, são representantes de um segmento específico da sociedade, seja sindicato, setor religioso ou até mesmo um grupo étnico. Logo, se a base eleitoral desse competidor está ligada a segmentos da sociedade e não a lideranças locais tradicionais, a distribuição espacial de seus votos tende a ser difundida por diferentes municipalidades do estado, onde há representação do segmento desse competidor, dificultando a visualização de um padrão de votação desse concorrente no mapa eleitoral.

Os padrões de distribuição espacial de votação, nos municípios apresentados por Ames, revela a importância dada pelos competidores, principalmente, os que concorrem à manutenção nas Assembleias Legislativas e a Câmara Federal, refletido na existência de municípios concentrado-dominante e disperso-dominante. Os municípios passam a ser o centro da disputa eleitoral, onde candidatos com postos governamentais e deputados duelam pelo mesmo eleitorado. Logo, todos os esforços para eleger o prefeito, para conquistar o apoio de lideranças locais, para a reivindicação de benefícios alocados se torna fundamental para a redução de competidores naquela localidade e concentração de votos. Para medir a distribuição espacial dos votos dos competidores, concebem-se quatro critérios: concentração alta, concentração média, dispersão média e dispersão alta.

Municipalidades em que um competidor recebe mais de 50% dos votos válidos, o grau de competição é considerado como um padrão de concentração alta de votos. Normalmente, ocorre em municipalidades menores, onde as lideranças locais possuem dominância sobre o eleitorado ou o competidor tem uma raiz forte nesse município, podendo ser o candidato da cidade ou ter começado sua carreira política nessa localidade. A concentração média se dá quando dois competidores possuem votação expressiva, a ponto dos dois dominarem o eleitorado, chamando a atenção para a força de dois ou mais grupos políticos que disputam o eleitorado nesse município. A dispersão média condiz com a divisão de votos entre competidores que obtêm uma votação considerável – entre 15% a 20% - que abocanham apenas parcelas dos votos válidos naquela territorialidade. Por fim, a dispersão alta ocorre em municípios, aonde o eleitorado destina seus votos a um leque de candidatos diversos, sem que haja a dominância. Ressalta-se que o grau de competição eleitoral está atrelado ao elo com lideranças políticas, que em outras oportunidades, disputam o pleito municipal, o que nos pequenos e médios municípios fortalece o elo entre deputados e prefeitos, vereadores ou quem pleiteia a cadeira no executivo que, supostamente vai interferir tanto nas eleições majoritárias estaduais, quanto nos pleitos para prefeitos e vereadores.

Ao referir-se o embate entre capital/interior, Carvalho (2003) ressalta que o comportamento eleitoral dos deputados e o grau de competição eleitoral se apresentam de uma forma totalmente atípica em relação às capitais. Enquanto

em municípios de grande porte, como capitais estaduais e cidades polos, como Maringá, se comparada aos territórios que compõem a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense – a lógica e instrumentos diferem daquelas aplicadas nas pequenas e médias localidades, de tal forma que em colégios eleitorais de grande dimensão não se incentiva o particularismo legislativo, muito mais pela dificuldade em reivindicar a alocação de benefícios que por aspectos socioeconômicos. Já nos colégios eleitorais de pequena e média dimensão, “de acordo com os termos da literatura distributivista, o localismo na arena eleitoral se traduziria em paroquialismo na esfera legislativa”, (CARVALHO, 2003, p. 123), de tal maneira que municípios menos desenvolvidos, denominados grotões, estão melhores representados do que os grandes centros urbanos.

Segundo Peixoto (2012), o comportamento distributivista que leva ao paroquialismo nas esferas legislativas tem em sua essência a necessidades dos municípios em obter recursos para superar às dificuldades impostas pela descentralização e autonomia dadas aos municípios após a Constituição de 1988. Se não bastassem as dificuldades impostas pela Carta Magna, o impulso de criar novos municípios – atualmente 5565 municipalidades (IBGE, 2010) - dificultou ainda mais a vida das novas territorialidades, que surgem sem o mínimo de estrutura administrativa e financeira para sustentar todas as responsabilidades concedidas aos municípios brasileiros.

Após a descrição da desproporcionalidade entre o número de eleitores e de representantes analisados acima se torna evidente o incentivo institucional para a criação de novos municípios. Some-se à desproporcionalidade a descentralização de atribuições de políticas públicas e os repasses tributários conferidos aos municípios pela constituição de 1998 e se compreenderá a criação de 1.442 municípios entre os anos de 1988 e 2001. Apenas no ano de 1997 foram criadas 533 novas unidades, o que dá uma média de 1,4 municípios por dia! (PEIXOTO, 2012, p. 06)

Ressalta-se que, embora novas regras mais rígidas dificultaram o surgimento expressivo de novas municipalidades como visto na década de 90, o número extenso de municipalidades brasileiras ainda é uma peculiaridade do País. Uma peculiaridade que interfere diretamente na gestão pública e, conseqüentemente, na arena eleitoral e legislativa. Logo, pensar a *two-arena*-

*model*, é levar em consideração as características de uma nação formada por um vasto território nacional subdividido em milhares de entes que tem o dever de cumprir suas obrigações legais a partir de perspectivas nem sempre favoráveis aos mesmos. É compreender como o comportamento eleitoral e legislativo de parlamentares se dá em meio ao anseio da reeleição e prioridades regionalizadas.



### **3. A descentralização administrativa brasileira: o presidencialismo, o federalismo e a fragmentação partidária**

Todo o debate sobre o modelo distributivista e a implementação de políticas públicas na democracia brasileira e que envolve a arena eleitoral está longe de ser uma unanimidade. A complexidade que cerca o comportamento dos parlamentares se desenvolve a partir da capacidade do gabinete presidencial em garantir governabilidade para reger a sua administração pública, sem que sofra interferência ou vetos que impeçam a implantação de determinada ação, política ou parceria. O grande problema é que a tomada de decisão e governabilidade não se dá apenas pelas escolhas dos chefes do executivo e, sim por um número extenso de atores de diferentes instituições com capacidade de veto. É sob essa perspectiva que o relacionamento estreito e tênue entre o legislativo e executivo ganham corpo e se tornam de extrema importância.

No campo dos estudos legislativos brasileiro, a análise das instituições no interior do universo acadêmico convive com um complexo debate que coloca frente a frente linhas clássicas da ciência política que questionam as instituições e gestão pública sob diferentes vieses e perspectivas. Segundo Palermo (2000, p. 02), a literatura trata de compreender quais os processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas e quais os fatores que afetam a plena efetivação das mesmas. Uma pluralidade de pesquisas que potencializa um leque de disposições e leituras sobre o comportamento político e arena eleitoral, que se dedicam a repensar

o quão concentrado ou disperso está o poder governamental para tomar decisões, levando em conta as regras do jogo formais e informais vigentes, por um lado, e qual é a efetiva capacidade de tomar decisões e implementá-las evidenciada pelas gestões governamentais, por outro. A primeira questão, a identificação do funcionamento institucional, deve ser estabelecida conforme elementos analíticos: que atores dispõem de que poder, em virtude de que regras. A segunda, ao contrário, alude a decisões de governo que são tomadas no exercício dessas regras, e sua identificação, portanto, deve ser feita sobre uma base essencialmente empírica.

Palermo (2000) apresenta importante contribuição para compreender os principais parâmetros institucionais que regem a relação entre executivo e legislativo brasileiros. Para tanto, reproduz dois eixos interpretativos<sup>4</sup>. As perspectivas levantadas e inclinadas sob os pilares do presidencialismo, federalismo e partidarismo trazem pontos essenciais para compreender e justificar o modelo distributivista e o comportamento paroquialista de parlamentares que se orientam pela manutenção das bases eleitorais por benefícios governamentais. A pluralidade é um instrumento qualificado para aprofundar nos fatores que podem interferir no comportamento político e na arena eleitoral, aproveitando-se de extensas pesquisas e entendimentos sobre governabilidade e interferência das instituições brasileiras.

Ressalta-se que o debate mais abrangente é recente. Até pouco tempo, o ponto de interpretação da relação entre executivo e legislativo repousava sobre o entendimento de uma existência de conflitos padronizados na interação dos poderes. O progresso da literatura, segundo Palermo (2000, p. 02) foi responsável pela ruptura de duas visões distintas. A primeira interpreta “como conflitiva a combinação de uma série de traços institucionais básicos, que se traduziriam em ingovernabilidade, entendida como a extrema dificuldade para a produção de decisões e mudanças”, enquanto a outra consiste em uma visão inflada dos meios de comunicação e opinião pública que eleva no imaginário popular a figura de um presidente modernizador em contraposição a um congresso conservador, de um chefe do executivo que coloca os interesses gerais acima do individual versus os congressistas que se entrincheiram pelos anseios setoriais, locais e particularistas.

Destacando que toda pluralidade de diferentes perspectivas de pensar a governabilidade a partir do relacionamento entre legislativo e executivo é saudável ao debate e aprofundamento do assunto nos estudos legislativos brasileiro, assume-se o eixo interpretativo que defende que a ingovernabilidade no Brasil se dá devido a critérios institucionais inerentes do regime político brasileiro. Critérios esses fundados nos pilares do presidencialismo, federalismo e fragilidade partidária. Ressalva-se que a filiação nessa linha

---

<sup>4</sup> PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, , jan. 2000.

interpretativa está longe de negar a importância ou praticidade de outros eixos interpretativos. Não há como negar que alguns aspectos relevados até o momento, como a importância dos partidos políticos na arena legislativa, não tenha relevância. Apenas, relativiza-se a essencialidade dessas ao defender que outros fatores abaixo exemplificados são mais relevantes e melhor se aproximam da realidade. Trata-se de uma linha de pensamento que se alinha às orientações teóricas e práticas do comportamento distributivista de parlamentares e que se encaixa na geografia social do voto, que permeia a investigação aqui proposta.

Essa linha interpretativa, segundo Palermo (2000), compreende que o desenho institucional brasileiro é caracterizado pela baixa eficácia quanto à implantação e decisões das políticas públicas, resultando em uma série de barreiras que comprometem a governabilidade. A lógica desse raciocínio consiste na compreensão de que diversos fatores institucionais atenuam o sistema fragmentado, dificultando, ainda mais, a concentração do poder na mão do executivo. Esses fatores passam a serem instrumentos problemáticos para a consolidação da democracia brasileira. O sistema político brasileiro, atrelado às características de um país continental, faz com que o federalismo, presidencialismo e fragilidade partidária sejam considerados os grandes vilões e barreiras a serem superados pelos adeptos desse eixo interpretativo.

Os elementos-chave dessa interpretação se erigem em torno das dimensões já explicadas <sup>3</sup>/<sub>4</sub> regime presidencialista, federalismo e sistema partidário como fatores que incidem de modo definidor sobre as características do processo decisório. Uma primeira aproximação combina regime e sistema eleitoral. O presidencialismo tem seus próprios e sérios problemas: o Executivo precisa obter respaldo parlamentar no marco de um sistema que não oferece muitos incentivos institucionais (Mainwaring, 1991; Lamounier, 1991). Isto se agrava com um sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta (combinação geralmente considerada a pior – Lijphart, 1994; Jones, 1995) que fomenta o multipartidarismo (Mainwaring, 1991), e com o formato federal (Mainwaring, 1997; Kinzo, 1999). (PALERMO, 2000, p. 05)

O tripé formado pelo federalismo, presidencialismo e o sistema partidário, torna-se essencial para entender o fluxo de informação e disputa

entre legisladores e gabinete presidencial, que pode resultar em governabilidade ou ingovernabilidade. Trata-se de medir o impacto do sistema de federações implantado pela Constituição de 1988, responsável pela autonomia e responsabilidades próprias dos municípios, transformando a relação e dependência aos entes estaduais e a União e, conseqüentemente, com os atores políticos que compõem lideranças nessas esferas de poder. O outro lado desse triângulo equilátero é formado pelo presidencialismo e pela capacidade do chefe do executivo em consolidar coalizões que garantam a governabilidade e menor interferência em programas, ações ou políticas por ele proposta. As barreiras para a formação de uma coalizão passam a ser o grande desafio do executivo. Finalmente, a fragmentação partidária aliada a uma fragilidade ideológica dos atores que a compõem, resulta em uma incógnita a ser desembaralhada pelos gabinetes presidenciais.

### **3.1 Federalismo**

O federalismo brasileiro é inerente à Proclamação da República. O Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889, que marcou o fim do império e a promulgação da Constituição de 1891, a primeira do novo regime, instituiu o sistema de federações como cláusula pétrea e ainda aderiu ao nome, formando a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. Desde então, o Brasil passou a ser estruturado com um Governo Central forte e outras unidades territoriais e administrativas autônomas e com responsabilidades e direitos próprios. Uma mudança drástica a uma população que há mais de meia década vivenciava um regime imperial e sob o regime autoritário de uma linhagem advinda dos colonizadores de Portugal. Teoricamente, consistia em uma transição de um regime centralizador para outro descentralizador.

A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1891, Art. 1º).

Sob forte influência norte-americana, as federações brasileiras não se originaram da vontade dos entes autônomos em se unirem em um mesmo

território, conforme ocorreu nos Estados Unidos da América, mas sim de uma política de descentralização do Estado. A implantação do modelo foi imposta verticalmente pelo Governo Provisório sem a participação das províncias que, de uma hora para outra, tornaram-se membros federativos. Exigiu-se assim, uma adaptação rápida e providencial das elites locais para atender o novo momento administrativo e territorial brasileiro. Ressalta-se que o federalismo somente se concretiza pela união entre indivíduos, classes e grupos políticos na consolidação de um Estado soberano, legitimado por uma constituição, que conceda autonomia (administrativa, política e econômica) aos entes subnacionais (RABAT, 2002, LIMA, 2008).

O federalismo imposto pela primeira constituição republicana brasileira, como descreve Lima (2008), não surgiu nos mesmos moldes americanos, País reconhecido por ser o primeiro a implantar o sistema de federações, contudo se manteve fiel as peculiaridades que definem o modelo.

1. A existência de uma constituição que institua o Estado Federativo;
2. Deve existir duas ou mais formas de esfera de governo – uma central e outras subnacionais – dotados de autonomia financeira, administrativa e política. A autonomia está entrelaçada as suas próprias cartas magnas e pela existência do Poder Legislativo, Judiciário e Executivo em cada unidade da federação;
3. Os entes são indissociáveis;
4. Os elementos da federação são responsáveis pela repartição das competências.

A república brasileira, desde seus primórdios, ateu-se às características próprias do federalismo. O território nacional foi subdividido em entes federativos, cada um com relativa autonomia financeira, administrativa e política e seus poderes executivos, legislativos e judiciário, orientados por uma constituição e leis próprias válidas dentro dessas unidades administrativas. Destaca-se que a independência das federações a outras, permitiu que as características e necessidades próprias de cada localidade fossem respeitadas e adentrassem no patamar de alcance de resolução das autoridades locais. Já o Governo Central, fundado no Palácio Guanabara no Rio de Janeiro até 1960, quando foi transferido para o Palácio do Planalto em Brasília, nasce como unidade organizadora do território nacional e, conseqüentemente, das

federações. É a partir dela que os direitos fundamentais e cláusulas pétreas, que delinham os direitos e deveres de cada cidadão brasileiro moldam-se, organizando o país administrativamente, politicamente e juridicamente.

O desmembramento em federações, conforme Abrucio e Franzese (2007), favoreceu-se da heterogeneidade brasileira e anseio de uma unidade territorial, dificultado em um País de extensão continental. A vasta diversidade cultural, econômica, étnica, linguísticas entre outras que fazem do Brasil um país diferenciado e heterogêneo potencializou o desmembramento territorial como produto da preservação da diversidade específica de cada território e região brasileira. Ainda aproveitou-se da inspiração em torno da necessidade de uma unidade federativa que protegesse cada ente e que também garantisse a sua autonomia. Uma mescla de segurança e independência que proporcionou o respeito às diferenças regionais e a consolidação de um país de tamanho proporcional a um continente.

Da Proclamação da República até a redemocratização, o federalismo brasileiro sofreu mudanças significativas. Segundo Dalabrida e Zimmermann (2011), o primeiro modelo implantado no Brasil, o dualístico clássico, por mais que atendesse aos requisitos básicos, também restringia a cooperação entre União e Estados – exceto em casos de calamidade pública. As primeiras décadas do modelo brasileiro foram marcadas pela ascensão e conservação de oligarquias políticas locais, favorecidas pelo sistema de federações que concentrou o poder nos entes federados e enfraqueceu a participação da União nas decisões regionais. Trata-se de um período conhecido pelo fortalecimento do coronelismo e da política do Café com Leite.<sup>5</sup>, em que paulistas e mineiros revezavam-se na Presidência da República.

Em 1934, a Constituição brasileira abandonou o modelo dual e estabeleceu o federalismo cooperativo. O governo central chamou para si a responsabilidade e concentrou o poder em suas mãos. Os estados passaram a ser responsáveis por matérias, agora, exclusivas, enquanto os municípios tiveram uma maior autonomia e, assim, novas formas de cooperação

---

5 Ler mais: VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O Teatro Das Oligarquias* : uma revisão da política Do Café Com Leite. Belo Horizonte: C/Arte, 2001

intergovernamental foram instituídas. Em 1946, após o período centralizador de Getúlio Vargas, o federalismo voltou a ser fundamental para a política-territorial do País. Por um lado, a União reiterou o projeto desenvolvimentista ampliando a distribuição de recursos às regiões mais pobres. Do outro, as elites regionais reforçaram o mandonismo político ao fortalecer o Congresso Nacional e os governadores (ABRUCIO e FRANZZESE, 2007). Já em 1964, com o Golpe e a Ditadura Militar, o Brasil viveu novamente um período de centralização de poder na esfera federal e de pouca democracia.

O período de efervescência dos movimentos sociais e o processo de redemocratização fez com que surgisse um novo momento da república e do federalismo brasileiro embasado pela Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, delegando aos demais elementos federativos poderes meramente complementares, houve um novo início da reestruturação do federalismo, em que se buscou o equilíbrio entre eles e maior vigência do princípio da subsidiariedade, restabelecendo, portanto, os poderes dos Estados-membros e ampliando a repartição de competência em matéria tributária. (MELLO e SILVA, 2008, p. 04)

No que condiz com o modelo federativo, a nova Carta Magna implantou uma significativa transformação na relação entre os entes federados. O Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil manteve a essencialidade do federalismo ao constituir a cláusula pétrea e determinar que o País é formado “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988). A diferença ficou com os municípios. Instituído a partir da proclamação da república de 1889, o federalismo de 1988 - aprovado pela Nacional Constituinte – atentou à extensão territorial brasileira e às heterogeneidades – culturais, econômicas, sociais, políticas -, legitimando, assim, entre outros quesitos legais incluídos na Carta Magna, o município como ente federativo. Enquanto em outros países as Repúblicas são divididas em duas esferas de Governo, União e Estados-Membros, no Brasil, passou-se a dividir-se em União, Estados e Municípios. Esses dois últimos dotados de autonomia política, administrativa,

financeira e com responsabilidade de tributação própria. (MELLO e SILVA, 2008).

O fim do regime militar, marcado pelo caráter centralizador e autoritário, resultou em uma constituição elaborada sob um viés descentralizador. O Pacto Federativo firmado entre municípios, estados e união teve como objetivo a descentralização administrativa, fiscal e política, ao mesmo tempo que objetivou uma cooperação intergovernamental sendo necessária a redistribuição de recursos entre as esferas de governo, entres os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e do Estado para a Sociedade Civil. (BRANDÃO, 2011). Segundo Dallabrida (2011, p.41), o conceito de descentralização político-administrativa pode ser pensado como a “transferência de recursos financeiros ou competências formais para as unidades subnacionais de governo”. Sob outras perspectivas, pode ser compreendida como uma estratégia para ampliar a participação social na elaboração e controle de políticas públicas; como um processo contratual que visa à distribuição do poder territorial no Estado e como a transferência intergovernamental, principalmente, em países federados.

Sob a perspectiva da descentralização econômica, Dallabrida (2011) traz à tona a compreensão de que o federalismo fiscal trata da coparticipação dos governos locais na administração financeira no âmbito nacional a partir de uma gestão tributária dentro dos próprios entes subnacionais. O autor ainda apresenta o modelo principal-agente que compreende a importância de instituições qualificadas de desenvolvimento local ou regional. O marco desse conceito seria de Rondinelli ao conceber a descentralização como “a transferência de responsabilidade de planejamento, gerência, distribuição e gestão de recursos de um governo central ou suas agências, para unidades territoriais.” (DALLABRIDA, 2011, p. 45). Ressalta-se ainda que o federalismo brasileiro foi atrelado a uma descentralização municipalista, principalmente, no que se refere a implantação das políticas públicas e à distribuição de recursos públicos.

Arretche (1999) descreve que a redemocratização brasileira vinculada à descentralização fiscal revolucionou a relação intergovernamental, principalmente, quanto à autonomia financeira dos entes federados, visto o aumento da destinação de recursos federais e da ampliação dos impostos de



responsabilidade dos municípios e estados. Desde a promulgação da Constituição de 1988, as municipalidades passaram a ser responsáveis pela implantação de políticas públicas específicas, como o sistema de saúde e ensino básico, financiados pela arrecadação própria e recursos advindos de outros entes federativos. A transferência de competência na prática não saiu como esperado na teoria. As dificuldades impostas pela descentralização levaram a um desequilíbrio e dependência dos entes municipais a outros entes. De acordo com Zimmermann e Dallabrida (2011, p. 103)

(...) o equilíbrio da federação depende de uma equitativa distribuição dos recursos públicos, não só tributários, mas também de outras receitas da União, dos investimentos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e dos empréstimos do sistema financeiro público federal.

A Constituição de 1988 deu autonomia política, econômica, administrativa e fiscal aos municípios que, acoplada à descentralização de recursos, aumentou as responsabilidades desses entes. Segundo Liparizi (2006), a constituição não se atentou às dificuldades que a descentralização dos serviços públicos e a implantação de políticas resultariam nessas unidades federativas. Conseqüentemente, os estados e municípios, sentindo a falta da cooperação da União, adentraram em uma crise fiscal e houve o aumento das dívidas públicas nos anos 90. “Nesse contexto, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da competição entre os próprios governos municipais.” (ABRUCIO e FRANZZESE, 2007, p. 07)

Com o decorrer do tempo, comprovou-se que a descentralização fiscal não impediu que os municípios continuassem dependentes dos entes estaduais e, principalmente, da União. O inciso II do Artigo 123 da Constituição Federal determina que os três níveis de governo devam cuidar da saúde, assistência social, direitos dos deficientes, melhorias de saneamento básico, ampliação no acesso da população a moradias, entre outras preocupações. Conforme Arretche (1999) descreve, os municípios têm a responsabilidade de implantar as políticas públicas determinadas pela Carta Magna, porém, é difícil

imaginar que os entes municipais possuam condições para implantar as próprias políticas, ficando acorrentados a programas do Governo Federal e estadual, responsáveis pela destinação de recursos para a gestão dos mesmos. Conseqüentemente, o objetivo de descentralizar a implantação de políticas públicas condizente com a realidade de cada municipalidade esbarrou em dificuldades que impediram uma maior eficiência das municipalidades, principalmente quando se leva em conta o tamanho do território e seus índices sociais – entes municipais mais pobres e menores tendem a ter arrecadação menor e mais necessidade da interferência do estado nas vidas de seus habitantes.

Conforme Palermo (2000) descreve, a complexidade vai além das dificuldades municipais e esbarra nas relações entre os entes federativos e poderes, sendo um condicionador na implantação das políticas públicas e governabilidade. Nos moldes atuais, o poder da União sobre a delegação de políticas públicas e repasse governamental para os municípios é intenso e representa um alto grau de ingerência do governo central sobre as gestões municipais. Mainwaring (1997), um dos estudiosos do multipartidarismo, presidencialismo e federalismo brasileiro, classifica o modelo de federação, implantado após 1988, como robusto e propenso à dispersão do poder. A lógica desse raciocínio consiste em compreender que o poder decisório, devido à fragilidade partidária e o extenso número de federações, é distribuído nas mãos de diferentes representantes espalhados pelos municípios e estados. Trata-se de reforçar a importância dos entes municipais e estaduais nas relações que moldam o processo decisório e, conseqüentemente, no comportamento de representantes políticos com capacidade de veto.

Abrucio (2007), Carvalho (1993) e Mainwaring (1997) fazem parte dos pesquisadores que defendem que a força federativa no País é resultado da consolidação dos partidos no âmbito regional, fortalecida por elites locais. Sob essa perspectiva, as agremiações se consolidaram na órbita do poder local, formada pela coalização da elite local. Fator que se reproduziu e ampliou-se com o passar dos anos, consolidando redutos eleitorais tradicionais a atores políticos e partidos. Conseqüentemente, o fruto da acentuação dos redutos eleitorais fez com que parlamentares se tornassem mais fieis as suas bases eleitorais que propriamente a matérias de lógicas nacionais. Eis que as

bancadas estaduais ganham força e passam a ser condicionantes à implantação de políticas, programas ou ações que possam interferir no Estado que representam.

Para os adeptos desse eixo interpretativo, conforme Palermo (2000) descreve, a regionalidade partidária é fruto de uma visão consagrada de que as agremiações brasileiras sofrem com instabilidade, fragilidade, fragmentação, fisiologia e baixa disciplina. Os dividendos condizem com um comportamento tanto dos partidos quanto as lideranças políticas, denominado hiperfederalistas. Ou seja, que atenda essencialmente os interesses de seus redutos eleitorais, municípios e movimentos e setores locais. No âmbito nacional, acabam por pecar na disciplina partidária, preferindo focalizar nas questões regionais em vez de optarem por decisões mais abrangentes e ideológicas que podem atingir um número maior de pessoas. Opta-se, assim, por ser um parlamentar paroquialista, não universalista, de forma que sua contribuição satisfaça muito mais suas bases eleitorais que uma parcela da sociedade mais extensa.

A consequência do comportamento paroquialista, segundo descritos de Palermo (2000), é a fragmentação do poder político. O poder decisório, sob essa linha de raciocínio, ocorre a partir de uma perspectiva estadual e municipal, onde os interesses locais são inflados em relação a quesitos mais universais, produzindo, assim um aglutinamento de grupos políticos em torno de seus redutos eleitorais, que vai além de partidos. Deputados, senadores, governadores, prefeitos e lideranças regionais aliam suas forças, independentemente de ideologias, para responder a demandas locais, regionais ou estaduais, refortalecendo seus laços com a federação estadual que representa e com bases eleitorais que o elegeram. Nos melhores moldes distributivistas, parlamentares tendem a dar preferência a assuntos localistas que possam trazer maior retorno eleitoral que à defesa de assuntos amplos e de pouco impactos para as próximas eleições em que competirão.

Se o paroquialismo dos parlamentares já não fosse um obstáculo determinante à governabilidade, a eficácia governamental ainda sofre uma pressão predominante de outras lideranças estaduais e municipais. Palermo (2000, p. 06) reconhece que sob esse eixo interpretativo, os prefeitos e governadores surgem como poderosos atores, “possuindo não só expressiva

autonomia vis-à-vis, o governo federal como também recursos significativos (Mainwaring, 1993; 1997) e capacidade de restringir severamente a ação desse (Stepan, 1999).” Os governadores ganham destaque especial, visto sua influência sobre as bancadas estaduais, capacitando-o com o poder de veto nacional, já que possui instrumentos para dificultar ou facilitar os objetivos presidenciais. Logo, o relacionamento entre a União e Estados vai além de acertos de políticas públicas e assuntos de governo, alcançando a arena eleitoral e legislativa.

O impacto do federalismo pós-1988 resvalou na administração municipal que, desde então, passaram a conviver com novos desafios na governabilidade e implantação de políticas públicas. Contudo, nem mesmo essa nova perspectiva, eliminou as dificuldades de relacionamento com atores políticos orientados pela fragmentação partidária e pelos seus redutos eleitorais regionalizados. Na prática, as dificuldades impostas pelo sistema de federações resultaram na movimentação de atores políticos em todos os âmbitos para resolver pendências das diferentes esferas. Os municípios passaram a depender de outros entes e de lideranças políticas com acesso a postos governamentais importantes. Os estados, intermediário da relação entre União e unidades municipais, necessitam do apoio de lideranças locais ao mesmo tempo em que precisam fortalecer os laços com o Governo Federal. Enquanto para a União, dona do maior bolo orçamentário, responsável pela unidade das federações e qualificada para delinear o regimento geral do País, cabe o bom relacionamento com as unidades estaduais e garantir a governabilidade.

A complexidade que ronda o sistema federativo permite compreendê-lo como um dos alicerces do comportamento distributivista de congressistas. A lógica imposta consiste em compreender que há uma brecha para que os parlamentares, que se orientam pelo distributivismo, barganharem benefícios para seus redutos eleitorais em troca de fidelidade aos projetos de interesse do executivo. Os legisladores, sob essa perspectiva, comportam-se como intermediários dos interesses dos municípios e como condicionadores da governabilidade, tornando-se essenciais para as duas esferas: as municipais e à casa de que faz parte - Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional. Na prática, esses atores políticos se aproveitam das fragilidades cominadas pelo

federalismo para fortalecer suas bases territoriais que tendem a reelegê-los a partir de um jogo de interesses que envolvem diferentes federações e atores políticos, reforçando a hipótese de que o presidencialismo de coalizão<sup>6</sup>, fragilidade partidária e o regime federativo estão no cerne dos estudos legislativos brasileiros.

### **3.2 Presidencialismo**

O federalismo centrífugo, a fragmentação partidária e a regionalização dos grupos políticos surgem como empecilhos de difícil solução a governantes, obrigando-os a encontrar alternativas para a governabilidade. Eis que o presidencialismo de coalizão ganha força e importância no cenário político brasileiro. A redemocratização, após um longo período de centralização do poder nas mãos dos militares, trouxe uma nova perspectiva à sociedade e a forma de governo. Temas antes censurados pelos militares adentram no debate e passam pelo crivo de diferentes setores da sociedade reincorporando direitos há tempos guardados no calabouço na ditadura militar e novas conquistas aos brasileiros. O novo momento, marcado pela Constituição de 1988 e pela participação popular, não só garantiu os novos deveres e garantias para a população, como também definiu se o regime seria parlamentarista ou presidencialista.

Assembleia Nacional Constituinte – iniciada em fevereiro de 1987 e concluída em outubro de 1988, representou um marco na redemocratização brasileira ao aprovar uma constituição que eliminou os últimos vestígios formais do regime autoritário que prevaleceu por 21 anos no Brasil e retomar as eleições diretas para todos os cargos. Composta por 559 congressistas – a maioria pertencente ao centro democrático (PMDB, PFL, PTB, PDS entre outros partidos conservadores menores) - a constituinte assumiu o desafio de dialogar com movimentos sociais e estabelecer os novos fundamentos legais para temas polêmicos como a questão agrária, papel das forças armadas e também do sistema de governo. Em um debate acalorado (ROGÉRIO, 2007), o

---

6 Sob a lógica do presidencialismo de coalizão e as características federalistas brasileiras, pode-se estender o entendimento de coalizão e gabinete presidencial a figura do governador e prefeitos. A lógica é semelhante aos diferentes entes federativos.

plenário do Congresso Nacional viveu o que o autor chamou de uma “das maiores batalhas políticas da história da Constituinte” ao determinar o sistema governamental que o Brasil vivenciaria pelos próximos anos. Enfrentando pela primeira vez o quórum máximo, o parlamentarismo proposto pela Subcomissão do Poder Executivo e aprovado pela Comissão de Sistematização, sofreu um revés e perdeu para uma emenda presidencialista apresentada no plenário, ascendendo o impasse que levaria ao Ato das Disposições Transitórias que previa a convocação de um plebiscito para legitimar a escolha feita pelos constituintes:

- Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País (BRASIL, 1988)

O acalorado debate sobre o sistema político se estendeu por cinco anos. Em 4 de fevereiro de 1993, o presidente Itamar Franco promulgou a lei número 8.624 que aprovou a convocação de um plebiscito para decidir se o Brasil seria monárquico ou federalista e presidencialista ou parlamentarista. Marcada para 21 de abril do mesmo ano, a consulta popular reacendeu o ânimo dos defensores das teses apresentadas. De um lado aqueles que advogavam pelo parlamentarismo, de acordo com Moraes (2001), dividiam-se entre os que defendiam o sistema parlamentar puro; advogados da implantação de um sistema semelhante ao instituído na Alemanha Ocidental, em que o chefe de estado era eleito indiretamente; os parlamentaristas mitigadores, que preferiam a implantação de um gabinete com traços presidenciais a um primeiro-ministro atrelado à confiança parlamentar, nos mesmos moldes da Finlândia; por fim, o parlamentarismo dual, tese daqueles que objetivavam a implantação do modelo apresentado pelos franceses, desde que o mecanismo de escolha do primeiro-ministro e sua atuação fossem mais parlamentaristas que a constituída na França.

A redemocratização brasileira, impulsionada pela promulgação do plebiscito, gerou um intenso debate sobre o próximo sistema governamental, levando os brasileiros às urnas para optarem por um país monárquico ou federalista e parlamentar ou presidencial. O tema tomou as ruas e os meios de

comunicação. Horário eleitoral gratuito, panfletagem, carro de som, entre outras tecnologias foram utilizadas para conquistar adeptos a cada uma das propostas. Uma discussão árdua que, no dia 21 de abril de 1992, um ano antes do programado, definiu o sistema governamental brasileiro que persiste até hoje. Indicado por 86,6% e 69,2% (TSE, 2014) dos eleitores que compareceram ao pleito, o republicanismo e presidencialismo, respectivamente, foram escolhidos pela ampla maioria, tornando-se a República Federativa do Brasil centrada no sistema presidencialista.

O presidencialismo brasileiro, na prática, nunca funcionou como um sistema puro, como proposto e aprovado pelo plebiscito de 1993, explicitado anteriormente. Segundo Cheib e Elkins (2009, p. 58), a Carta Magna 1988 - responsável pela organização das funções e da legitimação das relações entre o presidente e congresso -, levou o Brasil a ser um dos únicos países presidencialistas que possuem dispositivos normalmente encontrados em documentos parlamentaristas. Assim “poucos contestarão o fato de que a Constituição de 1988 confere ao presidente poderes que são frequentemente encontrados em sistemas parlamentaristas e que esses poderes lhe permitem um comportamento muito semelhante ao de um primeiro ministro”. O parlamento brasileiro se confunde com o executivo, de forma que os conflitos entre os dois poderes molda o funcionamento das casas de leis e dos gabinetes executivos.

De fato, os dispositivos parlamentaristas concedidos ao presidencialismo brasileiro, aprovado pela Constituição de 1988, emaranhou a relação entre o Congresso Nacional e o gabinete presidencial, justificado pelo compartilhamento da competência de legislar e controle da agenda legislativa, fortalecendo a importância do relacionamento entre os poderes, podendo resultar em taxa de sucesso ou derrotas do governo. Atrelado à coexistência, nem sempre pacífica das bases da tradição republicana, o presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional, os conflitos entre legislativo e executivo, para Abranches (1988), representam um elemento crítico para a estabilidade da democracia brasileira. Os principais motivos seriam os efeitos da fragmentação das forças no Congresso Nacional e o inchaço de demandas imposta ao executivo. “A singularidade brasileira de combinar proporcionalidade, multipartidarismo e ‘presidencialismo imperial’,

além de organizar o executivo com bases em grandes coalizões” (CINTRA, 2007, p. 65).

As peculiaridades do presidencialismo brasileiro resultaram no que a literatura chama de presidencialismo de coalizão. Esse dispositivo de governo é formado por um grande leque de partidos e lideranças regionais e setoriais aliadas que em troca de fidelidade ao gabinete, recebem benefícios. Benefícios que se estendem desde os cargos do executivo – ministério, estatais, agências controladoras – até ao Legislativo – liderança do governo, cadeira na mesa diretora e recursos para suas bases territoriais. Trata-se de um mecanismo frequentemente utilizado pelos chefes de executivo para conquistar o maior número de apoio no parlamento, acalmar a base de apoio e garantir a governabilidade e implementação de políticas públicas. É, teoricamente, uma forma efetiva que avaliza a aprovação de matérias de interesse do executivo, sem maiores danos, por parte dos legisladores.

O presidencialismo de coalizão brasileiro traça uma linha tênue entre a satisfação e insatisfação da base governista, que pode levar a uma taxa de sucesso alta ou à rebeldia e, conseqüentemente, a insucessos e travamento da pauta legislativa no Congresso. Ames (2003) descreve que o sistema vivenciado no Brasil – que exige que o presidente esteja constantemente lutando pelo apoio dos parlamentares - origina um dilema governamental. Por um lado, quem compõe o gabinete presidencial – ministros, diretores e cargos de confianças – tem o papel de ser o elo entre o presidente e o Congresso Nacional. Do outro, a interferência em políticas públicas implantadas por estes atores políticos nem sempre está alinhada ao programa estabelecido pelo chefe do estado.

A questão das coalizões está intimamente ligada às maiorias legislativa, visto que a decisão de compartilhar o Executivo entre vários partidos depende da porcentagem ocupada pelo partido do presidente. A hipótese é que os governos compostos somente por um partido com maioria legislativa terão mais sucesso na aprovação de suas propostas do que aqueles compostos por uma coalizão, sobretudo se essa for formada por um número alto de partidos políticos, pois o aumento da quantidade de atores dificulta a tomada de decisões e o controle desses por parte do presidente. (MONTERO e SÁEZ, 2008, 196)



As chances de um partido eleger o Presidente da República e a maioria no Congresso Nacional são quase nulas. O sistema proporcional, vigente nas eleições para deputados e as necessidades de amplas alianças para aumentar o tempo nos meios de comunicação durante a propaganda eleitoral obrigatória e para amarrar lideranças locais, impede que determinadas agremiações - por mais populares que sejam - garantam a maioria na Câmara dos deputados (257) e no Senado Federal (41). Conseqüentemente, os acordos políticos que se desdobram para a arena eleitoral giram em torno de formações de coalizões para garantir a viabilidade de projetos políticos aprovados nas urnas e tenha uma vida duradoura à frente do governo.

As entrelinhas dos acordos políticos elevam as coalizões do campo governamental para a arena eleitoral e vice-versa. As coligações partidárias que concentram forças em torno de uma candidatura ao executivo - governador e presidente - por si só representam uma coalizão em torno de um projeto político que contempla as posições ideológicas e/ou pragmáticas e que atende aos anseios dos líderes regionais. As chapas proporcionais são formadas com o anseio de eleger o maior número de parlamentares que sustentarão o governo nas respectivas estâncias legislativas. A vaga à vice e ao senado tendem a ser oferecidas a partidos e líderes de expressão que fortaleçam a candidatura ao executivo e que sejam representantes do projeto, nas ruas, durante o pleito e dentro das instituições políticas. Na prática, as grandes coalizões se iniciam no processo eleitoral e na capacidade de convencer lideranças partidárias e regionais a se engajarem no projeto político e na competência de atender aos anseios de sua base, nas instituições legislativas que favorecem o sucesso na governabilidade do chefe do estado.

De acordo com o levantamento de Palermo (2000), o presidencialismo de coalizão é formado por um gabinete heterogêneo, que respeita requisitos ideológicos e regionais, concedendo certa tranquilidade no Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa por um determinado tempo. É um instrumento que acalma os ânimos dos parlamentares, mas que traz como consequência a necessidade de atender às demandas paroquialistas de legisladores, ao mesmo tempo em que perde o controle total de sua gestão. A linha partidária e o programa de governo defendido pelo partido do chefe do executivo perde força com a consolidação de uma coalizão. Por mais que as lideranças

multipartidárias que ocupam ministérios, estatais, entre outros postos governamentais, respeitem os comandos superiores, a tendência é que se alinhem as regiões e aliados, reduzindo o controle e poder.

Em termos mais gerais, para os problemas colocados pelos traços básicos de fragmentação do sistema partidário e federalismo robusto, a formação de coalizões não seria uma solução efetiva no marco dos regimes presidencialistas (Kinzo, 1999 e Jones, 1997, são representativos desse ponto de vista). Dado que "no presidencialismo não existem mecanismos formais que permitam afiançar de modo eficaz acordos de coalizão, tais como o caráter colegiado do gabinete e a moção de censura ao governo presentes no parlamentarismo" (Mainwaring, 1993:39), as coalizões formadas em uma matriz presidencialista tendem a ser mais instáveis. O conjunto de prerrogativas formais e de instrumentos informais com o qual o presidente conta para configurar as coalizões não compensa essas dificuldades estruturais, agravadas no caso brasileiro. (PALERMO, 2000, p. 08).

O eixo interpretativo que pensa o relacionamento entre os poderes como conflituoso, exposto por Palermo (2000), avança por duas vias para compreender como o presidencialismo de coalizão se configura como instrumento de um modelo que concentra o poder na figura da presidente ao mesmo tempo em que o dispersa nas mãos de múltiplos legisladores. A primeira consiste em identificar a coalizão como uma estratégia de risco e com tempo limitado, porém que garanta a governabilidade por certo tempo. De tempos e tempos a coalizão é renovada e adequada ao contexto do momento. A segunda, complementarmente, vai além. "O elemento central dessa perspectiva é a utilização excludente, por parte da Presidência, dos expressivos poderes legislativos, administrativos e distributivos de que dispõe" (Palermo, 2000, p. 09), de forma que a competência presidencial atrelada à dispersão do Congresso Nacional, por mais que haja a capacidade de veto, faz com que o presidente se sobressaia sobre os parlamentares pelos recursos de exclusão de atores determinantes para a governabilidade.

Aproveitando-se de decretos e medidas provisórias, comuns desde 1985, os gabinetes presidenciais acabam por recorrer a esses instrumentos para excluir o poder legislativo, convertendo-o em mecanismos ordinários de legislação adentrando em todas as áreas da política pública, garantindo a

aprovação e implementação de políticas públicas de interesses do governo. É uma forma de governabilidade que reduz a interferência dos congressistas e acelera a aprovação de matérias específicas. Saiegh (2009, p. 139) ressalta que a taxa de sucesso dos chefes de estado nas casas parlamentares está associada ao grau de incerteza. O processo legislativo, conforme o autor, pode ser compreendido como um jogo de “negociação de períodos múltiplos”, em que qualquer incerteza sobre as preferências políticas dos parlamentares pode levar a uma derrota, exigindo um cálculo estratégico e poder de convencimento e de fidelização do gabinete presidencial sobre o legislativo.

Inácio (2009) aponta que o fortalecimento da coalizão está diretamente interligado a vontade do gabinete presidencial em responder aos anseios partidários e/ou pessoais dos congressistas, resultando na concessão e no compartilhamento das responsabilidades de gestão governamental. A concessão de pastas ministeriais, liberação de emendas parlamentares, presidências de estatais, entre outras benfeitorias concedidas a atores chaves para a manutenção da coalizão, expressam benefícios políticos para esses, assim como, para suas agremiações e colegas do parlamento por meio das políticas públicas estabelecidas pelo posto governamental que ocupam. Nas palavras de Inácio (2009, p. 353), o processo de formação da coalizão passa constantemente pela negociação de “barganhas para a acomodação de interesse dos partidos participantes nas iniciativas do Executivo”.

Longe de ser um ator unitário, o Governo de Coalizão envolve uma cadeia de realizações de delegação que convertem os partidos em agentes do Governo. Ao tentar ampliar sua base de apoio legislativo, o *formateur* da coalizão se defronta com escolhas de quais agentes constitui e de quais tarefas de Governo eles devem assumir. Essas escolhas são informadas pelo grau de incertezas do partido “formador” da coalizão em relação ao comportamento futuro de seus aliados potenciais. (INÁCIO, 2009, p 353)

O presidencialismo impulsionado pelo federalismo e suas implicações políticas concede instrumentos distributivistas que orientam o comportamento parlamentar e influem na arena legislativa e eleitoral. Os benefícios concedidos pelo executivo nada mais são que a liberação de emendas, de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares, aprovação dos projetos de municípios, estados ou de associação, como a Associação de Pais e

Amigos dos Excepcionais, acesso a gabinetes executivos, indicação de correligionário a postos importantes, entre outras benfeitorias que concedem aos deputados e senadores instrumentos para consolidar apoios políticos em seus redutos eleitorais e para se aproximar e enraizar-se às suas bases territoriais. Para o chefe do executivo representa mecanismos pró-ativos voltados para a consolidação de uma coalizão que respeite partidos, regiões e setores representados no parlamento.

Conforme os descritos de Palermo (2000), o uso exacerbado dos recursos presidenciais é fruto de um regime caracterizado por um executivo com forte poder pró-ativo e restrições institucionais intensas. Refere-se à tentativa de estabelecer grandes mudanças ou implantação de políticas importantes sem que sofra com interferências legislativas e tudo que isso resulte. Observa-se, ainda, que os mecanismos pró-ativos, embora exposto na teoria como um fator de conflito entre os poderes, na prática, aparece como um item bem sucedido e sem grandes barreiras a serem superadas, fortalecendo a compreensão de que o eixo concebe uma união entre as duas faces interpretativas, de forma que o vínculo entre os dois poderes centra-se em uma coalizão aliada aos recursos presidenciais, proporcionando governabilidade, por mais que seja em um curto período e precise de reparos constantes.

### **3.3 Fragmentação Partidária**

A terceira perspectiva suscetível ao relacionamento entre os poderes legislativos e executivos consiste na fragmentação partidária e em suas fragilidades. Ressalta-se que identificar os limites de representatividade dos partidos políticos está longe de negar a sua essencialidade para a democracia brasileira e para a governabilidade e implantação de programas de governos orientados por perspectivas ideológicas e visão de mundo própria dessas agremiações. De acordo com Baracho (1979,), a essencialidade dos partidos políticos à democracia representativa está intrínseca a dinâmica de sua estrutura jurídico-partidária. Conforme descreve o autor, são instrumentos indispensáveis ao governo, responsáveis por se apresentarem como vias de

alternativa de ações políticas. A partir deles, as opções de projetos políticos são viabilizadas aos cidadãos.

Logo, pensar a fragmentação e fragilidade partidária é apenas aprofundar o debate sobre o tamanho da representatividade sob os olhares dos cidadãos e o quanto afetam a arena legislativa e eleitoral. Trata-se de entender quais as barreiras partidárias que justificam o comportamento distributivista dos parlamentares e as suas orientações paroquialistas. Ressalva-se, ainda, que há uma extensa literatura sobre partidos políticos que minimizam a ideia de fragmentação e fragilidade partidária. Aqui, distante de renegá-la, apenas opta-se por outro caminho. Um caminho que pondera a influência das agremiações para as eleições proporcionais brasileiras. Condiz com a perspectiva de que o voto personalista é mais comum e determinante que a escolha de determinado candidato pelo partido, impulsionando o distributivismo.

A complexidade da evolução dos partidos políticos brasileiros remonta a diversos regimes e sistemas de governos<sup>7</sup>. Um período de aproximadamente 200 anos, que mescla liberdade com censura, autonomia com restrições, bipartidarismo com pluripartidarismo. O fato é que a variação partidária, durante o período, deu oportunidades para que agremiações de ideologias e projetos políticos opostos participassem em algum momento da formação brasileira. Ao mesmo tempo em que a diversidade partidária foi importante para a consolidação da política brasileira, o número extenso do multipartidarismo, após a redemocratização sinaliza para dificuldades de fidelidade partidária e do sistema eleitoral brasileiro, que nos melhores moldes distributivistas, retrata a concessão de benefícios em troca de apoio político e adesão à base governista, resultando em fragmentação e fragilidade partidária. Fato evidenciado por Fleischer (2007) ao conceber o multipartidarismo como reflexo do sistema eleitoral brasileiro, no qual faz diferença ser da base governista e dela receber os benefícios.

Os escritos de Palermo (2000) identifica a fragmentação e a fragilidade partidária como um condicionante do multipartidarismo. Nos estudos legislativos brasileiros, segundo o autor, há quase que um consenso que o

---

<sup>7</sup> Ver FABER, Marcos. História dos Partidos Políticos no Brasil. História Livre, 2010; FLEISCHER, David. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 303-34

sistema partidário é fragmentado, fazendo do Brasil um dos únicos países do mundo com um extenso número de partidos efetivos, ou seja, que possui representatividade nas casas de leis, no cenário político eleitoral. Agremiações com representatividade e expressividade a ponto de disputarem efetivamente pleitos para executivo nos âmbitos municipais, estaduais e nacionais, ao mesmo tempo em que obtêm forças para eleger uma bancada expressiva nos legislativos, tornando-se condicionadoras da governabilidade, com capacidade de veto e interferência no poder executivo e legislativo. Somam-se ainda instabilidade, fragilidade e o fisiologismo, inerentes, de acordo com o autor, as entidades partidárias brasileiras, concebendo a fragmentação dos partidos. .

Apoiando-se em Fleischer (2007) e Kinzo (2009), compreende-se que a instabilidade partidária, que durante a história brasileira se mostrou comum, visto o número de partidos existentes e a velocidade com que muitos “morrem”, transformam-se ou se fundem-se a outros, acaba por ser um dificultador de governabilidade e de implantação de políticas públicas. A obra de Palermo (2000, p. 01) identifica o quadro partidário modifica-se rapidamente e com frequência. “A distribuição das bancadas varia mês a mês; isto, associado à fragmentação e ao fisiologismo, torna mais difícil para os eleitores diferenciar programas e distinguir quem é quem, já que nem sempre se apresentam os mesmos atores”. As consequências condizem com a dificuldade de formação de identidades partidárias ao mesmo tempo em que reforça uma cultura apartidária ou até mesmo apolítica entre os eleitores brasileiros. Longe de negar o quão fundamental são as agremiações. Apenas se identifica que as entidades partidárias convivem com barreiras que as fragmentam e as fragilizam.

Para Nicolau (1996) a fragmentação partidária ainda é reflexo da distribuição desigual das agremiações pelo País, visto que os alicerces organizacionais e eleitorais estão fundados em bases regionalizadas. A perspectiva contempla os municípios e estados como principais agentes da formação e encaminhamento dos partidos políticos, de forma que as alianças eleitorais, comportamento legislativo, responsabilidade e ideologia a serem seguidos competem muito mais aos acordos e formação partidária regional do que a decisões nacionais. É lógico que não pode ser generalizado e nem aceitar que as estâncias nacionais não possuam influência sobre seus atores

regionalizados. Porém, aponta-se a essencialidade que a regionalidade tem nas agremiações e comportamento dos representantes que nela se aloca. Assim, os desafios da grande maioria dos partidos consistem em se fortalecer, a ponto de robustecer o enraizamento no eleitorado, melhorar os índices de identificação partidária, estruturar organizacionalmente, maior participação de membros e filiados sem que dependam apenas de representantes eleitos, podendo assim, relegar comportamentos clientelistas e distributivistas.

Segundo Mainwaring (1997), a governabilidade e a implantação das políticas públicas sofrem influência do sistema partidário. O raciocínio do autor alinha-se a compreensão de que as características do sistema partidário fazem com que o poder do parlamento se torne extremamente frágil e, conseqüentemente, dificulte a consolidação de uma maioria disciplinada nas casas de leis. A fragmentação dos partidos e a baixa disciplina passam a ser empecilhos para que as coalizões presidenciais sejam efetivadas e bem sucedidas, haja visto as dificuldades dos atores políticos em respeitar e seguir as orientações partidárias nacional, ao mesmo tempo em que a participação dos parlamentares em uma mesma agremiação não é garantida. A troca de partido e formas de burlar a lei de fidelização partidária é historicamente aprovada por atores políticos e um fator condicionante de parlamentares para garantir seus interesses eleitorais ou legislativos, seja para constituir a base governamental ou para obstruir ou fortalecer a oposição a determinados governos.

Palermo (2000) reforça a visão consagrada de que os partidos brasileiros constituem-se sob os traços da fragmentação, instabilidade, fisiologismo, baixa disciplina e fragilidade, qualificando-os como subdesenvolvido e de baixa consolidação<sup>8</sup>. Devido à sensibilidade dos partidos à forte regionalização, as demandas locais e estaduais ganham destaque, a tal ponto que as agremiações e atores políticos se orientam por uma lógica hiperfederalista e serem considerados, em grande medida como federação de partidos estaduais. Os atores passam, então, a focalizar excessivamente as

---

<sup>8</sup> A perspectiva apresentada refere-se a uma das vertentes que debatem a efetividade e disciplina dos partidos políticos. Autores, como Amorim (2001), Limongi e Figueiredo (1995), defendem uma visão oposta às exploradas nesta pesquisa.

questões municipais e estaduais, tornando-se menos propensos a se guiar pelas lideranças nacionais das agremiações a que pertencem.



#### **4. A união faz a força: a Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense**

Pensar a Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense é pensar o associativismo territorial e o cooperativismo entre entes municipais como diferenciais na gestão governamental dos mesmos e condicionantes nas relações entre legislativo e executivo nas diferentes esferas: municipal, estadual e nacional. Trata-se de identificar o protagonismo da associação no que condiz com a solução de problemas semelhantes, capacidade de pressionar Estado e União e de enfraquecer os laços distributivistas existentes entre prefeitos e deputados. Teoricamente, a Amusep tende a ser uma instituição qualificada para substituir a figura de atores políticos com acesso a postos responsáveis pela liberação de recursos e conquistar os investimentos que prefeitos julgam ser necessários para suas localidades. Consequentemente, surgem como um diferencial as relações políticas tradicionais entre prefeituras e órgãos executivos e legislativos em outros âmbitos de poder.

Sob essa perspectiva, as associações municipais podem ser concebidas como espaços democráticos, que têm mostrado sua importância no exercício de uma governança mais ampla e eficiente. Ressalta-se que a reabertura política e a promulgação da Constituição de 1988 instauraram um caráter democrático do Estado brasileiro. Consequentemente, novos canais de participação (DALLABRIDA, BUTTENBENDER, BIRKNER, 2011) e representação modificaram a concepção de esfera pública e aumentaram o controle social sobre o processo de tomada de decisão dos governos. Dallabrida (2011) explana que a descentralização das estruturas subnacionais de gestão, que transfere o poder decisório às estruturas institucionalizadas envolvidas no processo de desenvolvimento, apresenta-se como uma forma do exercício da democracia e da cidadania, alterando os espaços públicos. As associações de municípios, sob esse olhar, tornam-se um importante agente nas transformações da esfera pública e na concepção das realidades sociais ao transferir os limites territoriais para um campo regionalizado. Logo, as dificuldades enfrentadas até então pelos habitantes de um único município,

passam a ser solucionadas em parcerias com indivíduos membros de outras unidades que sofrem com problemas semelhantes.

A descentralização de responsabilidades pela Constituição de 1988 e as dificuldades fiscais dos municípios levaram ao fortalecimento das associações de municípios. Esses entes federativos se organizaram com o objetivo de ecoar suas vozes e serem ouvidos pelos representantes das unidades estaduais e da União, funcionando como um espaço propício para a defesa dos interesses dessas unidades federativas que se sentem desprivilegiada. Brandão (2011, p. 130) descreve que a “ação super local geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o poder de diálogo, pressão e negociação; vis-à-vis ações isoladas dos municípios de determinada região, contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escadas espaciais e outros níveis de governo superiores”. De acordo com Zimmermann e Dallabrida (2011), podemos compreender o associativismo territorial, no qual as Associações de Municípios se enquadram, como uma forma orientada para a expansão da esfera pública e da cidadania, transformando as esferas locais em instrumentos de cogestão envolvendo estado e sociedade.

Baseando-se no artigo 23 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/98, que dispõe que os três níveis de governo podem instituir, por intermédio de lei, “consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1988). Os autores (2011, p. 94) compreendem que a cooperação intermunicipal “pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos quais, por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação”, consolidando-se como um instrumento que vem ganhando espaço entre os entes federativos.

O associativismo entre municípios pode ser caracterizado como uma estrutura subnacional de desenvolvimento que, entre suas funções, tem como objetivo o desenvolvimento local. Desenvolver-se localmente quer dizer envolver-se em um processo de melhorias das condições econômicas e da qualidade de vida dos membros de uma sociedade. São arranjos institucionais

com estrutura própria e um amplo quadro de técnicos que unem as administrações em prol de suprir necessidades compartilhadas pelos municípios. São espaços institucionalizados, com forte tendência ao enfrentamento das questões regionais – e não somente o que condiz com seus territórios -, é um meio facilitador para a obtenção de investimentos advindos de outras esferas governamentais devido ao caráter regional. Para Brandão (2011), a associação intermunicipal é uma alternativa para superar diversos problemas de várias naturezas e que extrapola as fronteiras jurídico-administrativas.

A associação de municípios origina-se, no Brasil, como um instrumento importante de mediação entre União, estado e as unidades municipais. Segundo Kornin e Moura (2011, p. 446), essas instituições “desenvolvem uma ação prática com visão regionalizada, e reúnem sistematicamente os prefeitos para discutir temas de interesse comum, como: locação industrial, gestão de bacias hidrográficas, consórcio de saúde, entre outros”. Essas entidades municipais ainda contribuem para o desenvolvimento dos pequenos e médios municípios com menores capacidades administrativas. O quadro técnico dessas instituições tem entre suas responsabilidades prestar assessoria às unidades municipais membros e, assim, proporcionar que as administrações consigam planejar políticas públicas, realizar projetos, ter controle fiscal, entre outras áreas. Juridicamente, são inscritas como pessoas jurídicas de direito privado, mantidas por contribuições advindas de instituições públicas e com fins de atender às necessidades públicas e, são compostas por pessoas jurídicas públicas, no caso os municípios (Azevedo, 2004).

Destaca-se que a participação e as ações estabelecidas são subordinadas à autorização da Câmara de Vereadores – representantes eleitos pela população de cada município. Ou seja, depende dos processos legais e burocráticos que se passam no interior das estruturas executivas e legislativas dos entes municipais. O fato de essas entidades serem formadas por lideranças políticas favorece o diálogo com outras lideranças – deputados, secretários, ministros, governadores e até mesmo com o Presidente da República – fortalecendo essas associações como estrutura propícia para a gestão interterritorial e o desenvolvimento local e regionalizado. Trata-se de um esforço coletivo de atores políticos locais e de outros âmbitos administrativos

para solucionar problemas comuns aos entes municipais e qualificados para pressionar a União e Estado a liberar os recursos que julgam necessários para as municipalidades estudadas.

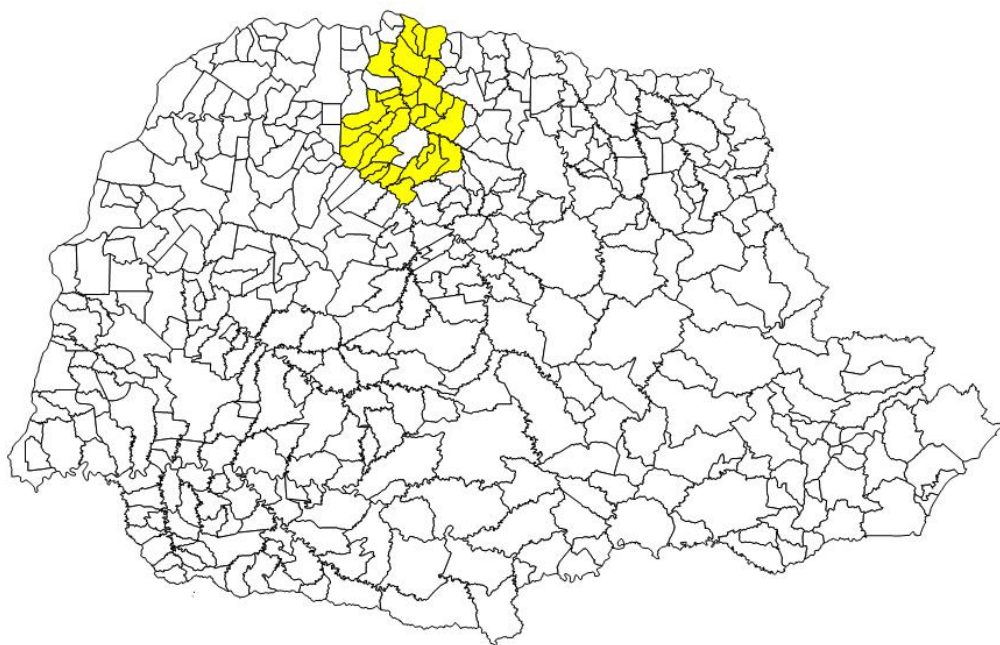
Abrucio e Sano (2013) classificam as associações municipais organizadas por governos locais em três tipos: as organizadas em âmbito nacional, como Associação Brasileira de Municípios (ABM); a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Prefeitos (CNP). Essas instituições apresentam em comum o intuito de fortalecer o princípio constitucional de autonomia municipal e parceria em busca de uma gestão mais eficaz. O segundo tipo é marcado pelas associações setoriais formadas por secretários municipais de diversas pastas, exemplificado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf). Por fim, há ainda as associações regionais apoiadas pelos Estados.

#### **4.1 Da Terra Roxa nasce a Amusep**

A Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense é uma instituição fundada como pessoa jurídica com direito privado, composta por pessoas jurídicas públicas e com fim de atender às necessidades públicas dessas municipalidades. Financiada pelas prefeituras associadas, a instituição apresenta estrutura política-administrativa para suprir a escassez de profissionais qualificados nessas territorialidades e planejar estratégias e políticas públicas capazes de solucionar problemas em comum e coletivos entre as municipalidades associadas. Municipalidades, cujas semelhanças sociais e econômicas permitam promover a cooperação entre os associados, visando à união e à troca de experiências e, conseqüentemente, o desenvolvimento daquela localidade. Com uma concepção político-administrativa que permite a elaboração de ações em conjunto, a Amusep ainda possui a competência para a reivindicação de recursos e pressão política sobre outros entes federativos, estendendo sua capacidade de interferir na arena eleitoral e legislativa.

Originada em 1972, durante a ditadura militar, a associação ficou sem nome por um ano, quando somente em 1973, o então prefeito de Maringá, Sílvio Barros sugeriu Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. Nome aprovado pelos prefeitos reunidos em Mandaguari. O termo setentrião, pouco usual ultimamente, significa conjunto das regiões norte, concedido por Sílvio Barros em referência à regionalidade em que os municípios membros se encontram (AMUSEP, 2012). A associação é formada por 30 municípios - Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Flórida, Floresta, Iguaçu, Itambé, Itaguajé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Mello, Nova Esperança, Nossa Senhora das Graças, Ourizona, Paçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, Sarandi, São Jorge do Ivaí e Uniflor. Territorialidades lotadas na microrregião Norte Central, exceto Paranacity, localizada no Noroeste do Paraná.

**Mapa 1 - Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense**



Fonte: Amusep, 2014.

Desde sua fundação, a associação mantém o tom de defesa dos municípios, porém, é com a descentralização e autonomia concedida pela

Constituição que a Amusep ganha centralidade na gestão pública. Segundo Edgar Silvestre (AMUSEP, 2013), o Deca, prefeito de Marialva e presidente da Amusep em 2013, o principal papel da associação dos municípios é unir prefeitos e municipalidades em torno de projetos que objetivam o desenvolvimento local e regional, cuja representação só faz sentido se forem de utilidade às administrações municipais, medido pela quantidade de investimentos, obras e serviços que melhoram a vida da população. Santos (2004, p. 30) destaca que Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense é oriunda das “necessidades de uma região onde os municípios se mantinham isolados, trabalhando sozinhos com recursos do estado e da União que se tornavam cada vez mais escassos.” Conseqüentemente, as municipalidades que compõem a Amusep passaram a caminhar rumo à integração das territorialidades que, atualmente, formam um dos polos econômicos mais expressivos do Paraná.

Com a responsabilidade de promover políticas e estratégias objetivando solucionar problemas em comum aos municípios membros e de pressionar entes estaduais e nacional para obter maior volume de recursos, a Amusep (2014) surge com os objetivos de:

1. ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios associados;
2. promover o estabelecimento da cooperação entre os municípios e os prefeitos, visando a união e troca de experiências;
3. prestar assessoria jurídica, contábil e técnica aos municípios;
4. Promover o intercâmbio de informações e reivindicações com a Associação dos Municípios do Paraná, órgão de expressão estadual do municipalismo paranaense;
5. incentivar o intercâmbio com institutos e organizações de pesquisa, estudos e trabalho ligados aos temas municipalistas;
6. atuar na promoção da integração dos municípios e das suas entidades e organizações, visando o desenvolvimento regional.

A Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense se consolida como uma entidade em defesa do municipalismo (AMUSEP, 2012, p. 05).

Segundo a instituição, fortalece-se a defesa dos associados às dificuldades impostas pela descentralização do federalismo, buscando atender às demandas de cada localidade. Desenvolve-se em volta do pacto federalista, tornando-se um porta voz das localidades membros, com a responsabilidade de cobrar providências de outros entes federativos para que sejam repensados as responsabilidades e transferências dos municípios. Conseqüentemente, atua sob o dogma de proteger as municipalidades de problemas em comum, encontrando soluções dentro de seu quadro técnico ou por pressão ao Estado e à União e, assim, deixar de ficar pedindo “recursos que deveriam receber por direito para investir e prover soluções e qualidade de vida para as suas populações”. Uma entidade fundada na união de forças e criação de meios alternativos inovadores que auxiliem os municípios a cumprirem com suas obrigatoriedades de forma compartilhada e regional.

Segundo revista da entidade (AMUSEP, 2010, p. 03), a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense é uma instituição, ainda, que se dedica a unir forças para superar os problemas comuns e “plantar as sementes de um futuro melhor para os nossos municípios e, no conjunto, para toda a nossa região.” Entende-se como uma instituição de integração de forças que eleva as condições de multiplicação de sonhos, projetos e resultados para os munícipes que a compõem. Consiste na união de administração e gestores públicos em torno de programas e ações de desenvolvimento econômico e social das localidades. Programas esses, conforme é exposto na revista, que proporcionam uma nova configuração dos setores de inovação, saúde, meio ambiente, entre outras áreas beneficiadas com este novo momento. Representa um conjunto de medidas que transformam as perspectivas de municípios, que antes conviviam com problemas de difícil solução devido às dificuldades fiscais e profissionais qualificados. Resulta-se em um novo período, o qual novos avanços administrativos e municipais passam a ter esperança de serem resolvidos.

Ressalta-se que as principais ações da entidade condizem com a promulgação de ações em saúde e desenvolvimento regional. O Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense “assumiu o gerenciamento de consultar e procedimentos especializados em saúde para a região” (AMUSEP, 2010, p.5). A Cisamusep nada mais é que os esforços dos

prefeitos em reunirem recursos e atenção à solução de um dos grandes problemas municipais, o atendimento à saúde. Na sede da Cisamusep funciona um centro médico com estrutura adequada e médicos especialistas, onde as consultas de algumas especialidades e exames, até então de difícil solução para cada municipalidade, passaram a ser centralizadas. Uma ação conjunta que reuniu em uma central toda a aparelhagem e profissionais necessários para atender sua população, reduzindo as filas, reclamações e melhorando as condições de vida de seus munícipes que, agora, são atendimentos mais rapidamente.

O Consórcio Público Intermunicipal da Gestão da Amusep trouxe uma nova perspectiva à gestão pública nas municipalidades. Segundo a entidade (2010, p. 5), essa foi responsável por uma “nova etapa no desenvolvimento regional, qualificando agentes, trabalhando com crianças e jovens, proporcionando assessoria e consultoria para micro e pequenas empresas e para a agricultura familiar”, reforçando o caráter desenvolvimentista de prestação de serviços aos associados. De acordo com seu estatuto (2014), o Pró-Amusep promove a modernização das gestões privadas e públicas, com a finalidade do desenvolvimento local e regional.

O PROAMUSEP tem por finalidade a execução de gestão associada de serviços públicos de competência de seus Associados, ações e políticas de desenvolvimento socioeconômico local e regional, infraestrutura urbana e rural, nas áreas da educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança, além de outras que vierem a ser definidas posteriormente em Assembleia Geral

Tratou-se de alavancar uma das grandes barreiras das pequenas e médias municipalidades ao comprometer-se em apoiar a regionalização da gestão de saúde, viabilizar recursos que viabilizem as ações, em ampliar a cooperação com os municípios associados, promover serviços públicos de qualidade aos habitantes, prestar assessoramento a elaboração dos projetos, realizar gestão associada, entre outros quesitos que fazem do consórcio um diferencial na gestão pública e desenvolvimento social e econômico da regionalidade. Destaca-se que a Amusep, cercada pelos consórcios, avança a



uma gestão cooperada, cuja solução de problemas conjuntos se torne uma realidade e o desenvolvimento municipal, atrelado à qualidade de vida, alavanque-se constantemente.

#### **4.1.1 Norte Central**

Colonizado pelos ingleses no ciclo de expansão do café no norte paranaense, a microrregião norte central, onde os municípios da Amusep se concentram, desenvolveu-se paulatinamente sob o avanço da produção cafeeira e com os loteamentos impostos pela Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP). Segundo Chies e Yokoo (2012), o plano colonizador foi projetado pelo avanço rápido da produção do café – que surge no norte velho e passa pelo norte novo, que agrega a microrregião norte central, e chega até o norte novíssimo. A expansão foi impulsionada pelo solo propício para a plantação do café, pela política governamental desenvolvida no período, pela evolução da cafeicultura paulista, pelo escoamento pelas ferrovias que adentravam a região, pelo surto da industrialização em São Paulo e pela facilidade de adquirir terras no Paraná. Os bons ventos resultaram em uma colonização rápida e no aumento expressivo do número de habitantes dessas regionalidades, sendo em grande maioria, colonos italianos, japoneses ou caboclos que cultivaram o café nas pequenas e grandes propriedades de terra do norte paranaense.

Aproveitando-se da potencialidade da região, a CMTP – reconhecida pelas autoras (2012, p.35) como a imobiliária mais representativa do norte paranaense, no começo da década de 50, – loteou as terras em pequenos lotes agrícolas com infraestrutura básica para a produção da cafeicultura e para subsistência das famílias que ali recomeçavam suas vidas, depois de deixaram seus estados.

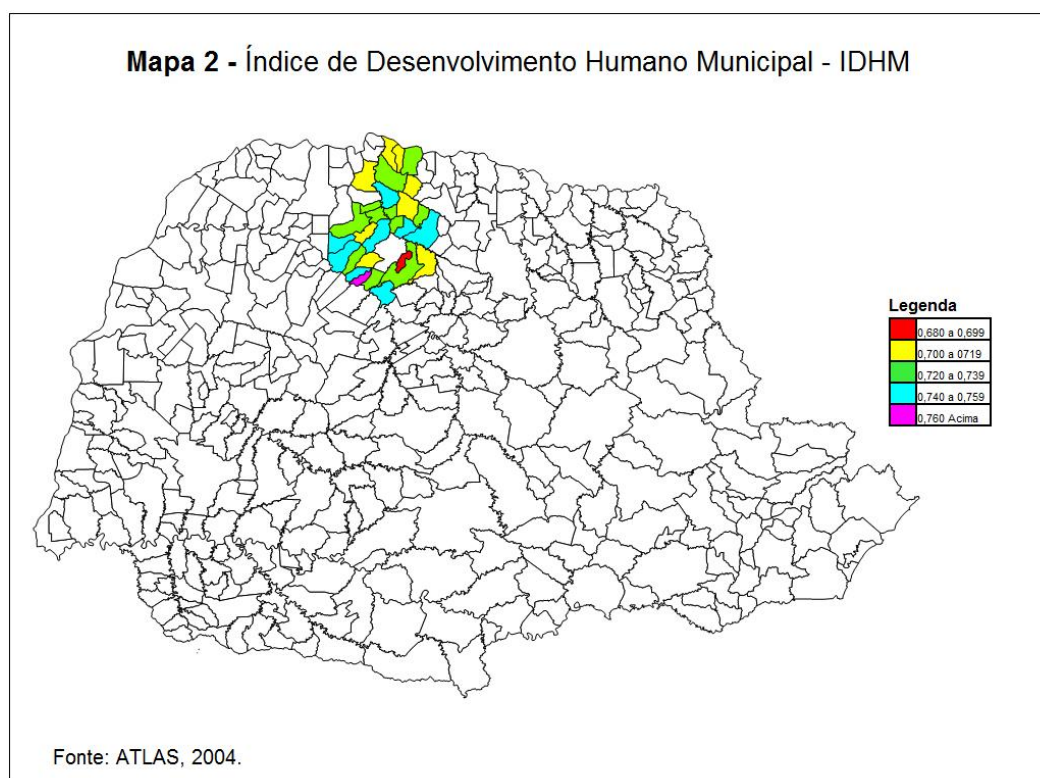
A consequência mais importante da obra realizada pela Companhia se traduz na oportunidade que ofereceu aos trabalhadores sem posses de adquirirem pequenos lotes agrícolas, cujas dimensões e modalidade de pagamento eram sempre amoldadas ao desejo dos compradores. Desse modo, logo que chegavam ao Paraná, os migrantes trabalhavam na derrubada das matas e no plantio do café, e através de

economias conseguiram adquirir um lote da Companhia (CHIES e YOKOO, 2012, p. 35)

A exploração das terras, impulsionada pela Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná e a produção de cafeicultura, que trouxe imigrantes de diversas regiões brasileiras para o norte paranaense, expandiram a urbanização regional e o povoamento das novas cidades que surgiam em torno das fazendas de café. Logo, os municípios que surgem no norte central passam a ser fruto de desenvolvimento urbano atrelado à cafeicultura, resultado de uma região voltada para o campo, tendo como principal atividade econômica, o agronegócio. Favorece, portanto, a criação de municipalidades formadas por produtores rurais e outras pelos trabalhadores no campo. Santos (2004, p. 28) ressalta que a formação socioeconômica imposta ao norte central levou a microrregião a um patamar importante: ser a principal região do interior “por absorver o movimento migratório inter-regional, papel que tende a ser mantido, dado a significância de sua economia”. Formada por 79 municípios, divididos em uma área 24.556 km<sup>2</sup>, a microrregião apresenta um significativo avanço no processo de ocupação e urbanização, já que apresenta a segunda maior concentração populacional do estado.

Entre as 79 municipalidades que formam a microrregião, encontram-se as duas maiores do interior: Londrina e Maringá. Polos responsáveis pelo desenvolvimento das suas regiões metropolitanas, os dois municípios, de acordo com Santos (2004), destacam-se pelos devidos fatores: elevada participação das atividades urbanas, principalmente quanto ao comércio e serviços, atraindo moradores das localidades regionais; setor industrial pujante, destacando-se a agroindústria e cooperativas agrícolas fortes e por possuírem as duas mais importantes universidades estaduais – Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade Estadual de Londrina (UEL). São centros urbanos capazes de oferecerem atendimentos a demandas de altas complexidades, que até então eram exclusivas da capital paranaense, seduzindo a população a se locomover e residir nessas territorialidades ou em municípios da região que se potencializam e desenvolvem por intermédio dos benefícios decorrentes dos polos de Maringá e Londrina.

O Norte Central, que orbita entre Maringá e Londrina, é impulsionado pelo associativismo municipal, como a Amusep, que se apresenta como protagonista no desenvolvimento dos pequenos municípios. Municipalidades essas que foram afetadas pelo aumento de responsabilidade pela Constituição de 1988 e por ser territorialidades que sobrevivem dos centros urbanos maringaense e londrinenses. Independentemente dos benefícios e prejuízos de pertencer à Região Metropolitana de Maringá (RMM), as territorialidades que compõem a Amusep e, em sua maioria, localizadas no norte central, possuem índices socioeconômicos relativamente altos se comparados com outras regionalidades paranaenses ou até mesmo brasileiras. Segundo levantamento, realizado junto ao Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das pequenas e médias municipalidades da Amusep é considerado alto.

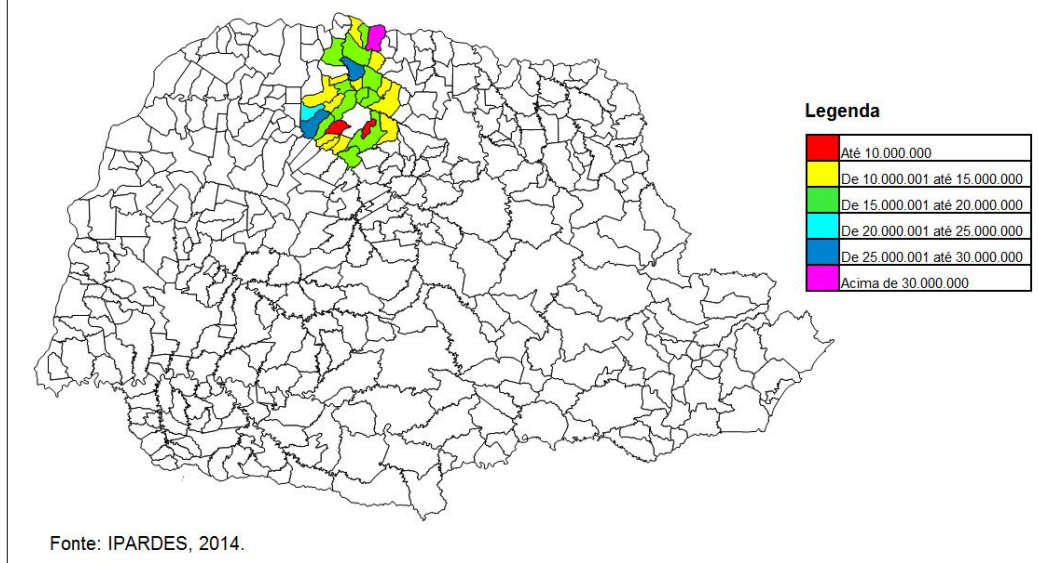


O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) desenvolvido pelo PNUD é resultado da análise de 180 indicadores socioeconômicos dos Censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1991, 2000 e 2010,

cujo estudo é dividido em três dimensões: longevidade, que condiz com a oportunidade de viver uma vida longa e saudável; educação, classificado como o acesso ao conhecimento e, por fim, renda, que se enquadra no padrão de vida que garanta o acesso às necessidades básicas. O objetivo, de acordo com o documento (ATLAS, 2014), é orientar o caminho e permitir a reflexão sobre os rumos dos municípios brasileiros, a partir de um olhar mais próximo e completo sobre cada municipalidade brasileira. É um instrumento que permite identificar o panorama de cada territorialidade e as desigualdades socioeconômicas que permeiam esses municípios e regiões.

Tomando como base que o índice varia entre: baixo 0 a 0,49; médio, 0,6 a 0,69; alto, 0,7 a 0,79 e muito alto que vai dos 0,79 a 10, percebe-se que as localidades que formam a Associação de Municípios do Setentrião Paranaense apresentam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal alto variando entre 0,705 e 0,766. O único caso que difere de outros municípios, é Sarandi que apresenta o índice de 0,695, no limite entre IDHM médio e alto. O elevado indicador dos entes municipais traz à tona toda a potencialidade da regionalidade ressaltada por Santos (2004), medida pela composição de renda, longevidade e educação, que coloca a Amusep como um polo de desenvolvimento social. Concebido para medir a atividade econômica e nível de riqueza de uma região, o PIB demonstra a potencialidade das pequenas e médias territorialidades agregadas a Amusep.

**Mapa 3 - Produto Interno Bruto (PIB)**



O Produto Interno Bruto dos municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaenses comprova que a região é um polo de desenvolvimento importante no Paraná, ao mesmo tempo em que contesta os municípios mais ricos em comparação aos mais pobres. Santo Inácio, São Jorge e Ivatuba – municipalidades fortes no setor agropecuário – exibem os indicadores de PIB mais elevados: R\$ 37.296,00; R\$ 29.300,00 e 28.714,00 respectivamente. Por outro lado, há Sarandi e Paiçandu, dois municípios acoplados ao polo Maringá, que apresentam índices mais baixos: R\$ 8.846,00 e R\$ 8.459,00. Os valores do PIB chamam a atenção à importância do setor agropecuário para o crescimento econômico da Amusep e expõem todas as dificuldades de um município periférico ao município polo. As duas localidades com Produto Interno Bruto menos elevado são caracterizadas por serem municipalidades que consomem e ocupam empregos em Maringá. São formadas por moradores, em sua essência, de classes mais baixas que não possuem condições de morarem em Maringá, devido ao alto custo de vida.

A dependência dos municípios pequenos e médios aos polos regionais chama a atenção para a classificação que Veiga (2002) concede ao grau de urbanização das municipalidades brasileiras. As transformações recentes do mundo rural, atrelados às novas relações urbanos-rurais que se modificam

constantemente desafiou os estudiosos a encontrarem novas formas de explicar a nova realidade que envolve o campo e a cidade. Atualmente, segundo Girardi (2008), no campo dos estudos sobre rural e urbano, duas grandes abordagens ganham corpo: a dicotômica e o *continuum*. A dicotômica defende que o campo se opõe à cidade, enquanto o *continuum* advoga que a industrialização seria o elemento que aproxima o rural do urbano. As duas vertentes trouxeram ao âmbito teórico inúmeros fatores que comprovariam que há uma relação contraditória ou contínua entre urbano e rural, ressaltando a necessidade de uma tipologia diferenciada.

A definição oficial brasileira de rural e urbano é baseada na lei e desconsidera o mensuramento de características como o tamanho populacional, ocupação, renda ou pressão antrópica. A classificação baseia-se nas áreas, sendo a população classificada como rural ou urbana de acordo com a localização de seu domicílio. Para o IBGE são urbanas as sedes municipais (cidades) e as sedes distritais (vilas), cujos perímetros são definidos por lei municipal. Também são consideradas urbanas as áreas urbanas isoladas, igualmente definidas por lei municipal, porém separadas das cidades ou das vilas por área rural ou outro limite legal. (IBGE, 2000, v.7). As áreas rurais são aquelas fora dos perímetros definidos como urbanos. (GIRARDI, 2008, p. 07)

A tipologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística presente na publicação “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: estudos básicos para a caracterização da rede urbana” (IPEA/IBGE/Unicamp, 2001, v.2) foi constituído a partir de um conjunto de estudos voltados para a definição da rede urbana, de forma que as municipalidades fossem agrupadas segundo dimensões e estruturas. Partiu-se de estudo realizado em 1991, quando se notou que as heterogeneidades dos municípios brasileiros exigiam a criação de tipologias específicas para melhor adequação dos estudos e elaboração de políticas públicas. A metodologia implantada pelo IBGE tem como base o cruzamento de três dimensões: demográfica, econômica e grau de urbanização. No primeiro momento, cada localidade é caracterizada conforme cada uma das dimensões. Já no segundo, cada uma das variáveis é aglomerada, gerando o resultado final e, conseqüentemente, sendo classificada em rurais e urbanas.

A dimensão demográfica medida pelo IBGE leva em conta três grandes classes. A primeira condiz com os municípios com mais de 250.000 habitantes, sendo classificadas como grandes dimensões demográficas; enquanto as territorialidades com população entre 50 mil e 249.000 são denominadas de médias dimensões demográficas; já as municipalidades menores de 50.000 moradores, são consideradas como pequenas dimensões demográficas. As grandes dimensões demográficas são divididas em outras nove subclasses populacionais, que permitem a delimitação mais aprofundada dos limites municipais e suas características socioeconômicas. A primeira dimensão apresentada é subdividida em A, caracterizada por localidades maiores de 1.000.000 de habitantes; B, compreendida como aqueles municípios com população entre 400.000 a 999.999 e C, definida como aquelas territorialidades que contém entre 250.000 a 399.000 moradores. A segunda dimensão é repartida entre D, E e F. A primeira condiz com as municipalidades com número de habitantes que varia entre 150.000 e 249.999. A segunda está relacionada a aglomerados populacionais com 100.000 a 149.999 moradores e, por fim, a última agrega municípios com 50.000 a 99.000 habitantes. A terceira dimensão também é fracionada em três: os municípios com 30.000 a 49.999, 10.000 a 29.999 e localidades menores de 10.000 habitantes.

O segundo indicador que o IBGE leva em conta refere-se ao econômico. Os municípios são classificados conforme a participação nos setores primários – agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca; secundário: indústria extrativa, indústria de transformação e distribuição de eletricidade, gás água e construção; terciário: comércio, transporte, comunicação, educação, saúde, entre outros. Sendo assim, o instituto reparte essa dimensão em cinco classes, sendo três definidas conforme a predominância de algum setor e outras duas segundo proporções dos setores apresentados. Divide-se, assim, em predominância: primária, secundária, terciária, equilibrada ou complexa. O último item revela-se quando nenhum dos setores predomina sobre os outros e, ainda, um deles apresenta índices inferiores a 25% do bolo total.

A terceira dimensão é o grau de urbanização, medido por indicadores socioeconômicos. Quando os municípios apresentam um grau de urbanização acima de 75% são considerados como muito fortes. Se atingirem o grau de urbanização entre 50% a 74%, passam a ser considerados fortes. Torna-se

moderado, se a municipalidade variar o índice entre 25% e 50%. Conseqüentemente, abaixo dos 25% são classificados como fracos. O método composto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para medir o grau de urbanização é o cerne da crítica de Veiga. Veiga (2002) defende que aferir a urbanização dos municípios vai além de traçar índices socioeconômicos. Deve-se prestar atenção ao acesso a estruturas específicas das localidades mais urbanizadas, como bancos, lojas, centros de lazer. Somente assim seria possível identificar as municipalidades que realmente são urbanas e, outras, que por mais que os indicadores do IBGE colocam como urbanas, na verdade, seriam rurais.

A tipologia do IBGE é formada pela união das dimensões demográficas, econômicas e de graus de urbanização, formando dez tipos de municipalidades brasileiras: Municípios urbanos de grandes dimensões demográficas; Municípios urbanos de médias dimensões demográficas; Municípios urbanos de pequenas dimensões demográficas; Municípios em transição para o urbano de grandes dimensões demográficas; Municípios em transição para o urbano de médias dimensões demográficas; Municípios em transição para o urbano de pequenas dimensões demográficas; Municípios rurais de grandes dimensões demográficas; Municípios rurais de médias dimensões demográficas; Municípios rurais de pequenas dimensões demográficas e Municípios pertencentes à regiões metropolitanas.

A tipologia proposta por Veiga (2002) parte da negação dos conceitos apresentados por estudiosos que advogam a dicotomia e *continuum*. De acordo com o autor (2003, p. 29), o aumento das densidades demográficas em municípios considerados anteriormente rurais não quer dizer que “esteja desaparecendo a contradição material e histórica entre o fenômeno urbano e o fenômeno rural”, a ponto dessas municipalidades serem elevadas à categoria urbana. Veiga (2002) vai além e crítica as teses de desertificação ou ressurreição do rural sob a perspectiva da densidade demográfica, visto que não existe um padrão preestabelecido – algumas territorialidades rurais se esvaziam e outras se reestruturam. O dinamismo econômico dessas áreas seriam opções mais coerentes que a densidade demográfica. Isso porque as municipalidades se desenvolveriam, quanto à urbanização, conforme fatores econômicos que levariam ao surgimento de infraestrutura adequada para

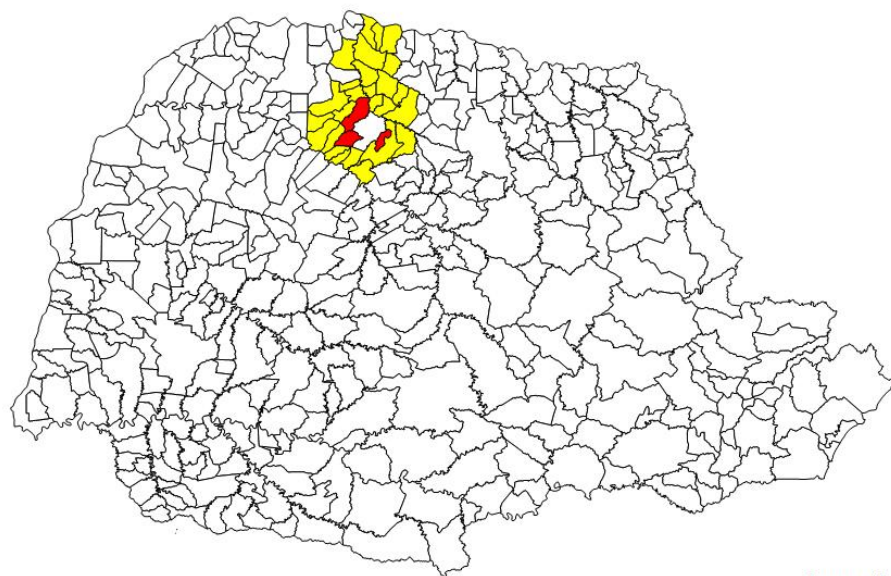


serem consideradas urbanas. Esses indicadores da economia não estão correlacionados a densidade demográfica e, sim a outros aspectos naturais, culturais e culturais.

A tipologia apresentada por Veiga (2002, p. 31) tem como objetivo “mostrar a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar.” Os indicativos apresentados ultimamente colocam a grande maioria dos municípios brasileiros como urbano, o que impede, segundo o autor, uma configuração adequada dos territórios no País. Conseqüentemente, a classificação de grau de urbanização elaborada por Veiga (2002) defende que seja atrelada ao tamanho populacional, à densidade demográfica e à localidade municipal. Levando em consideração o tamanho populacional, o autor classifica que são, inequivocamente urbanos, os municípios metropolitanos, 37 demais aglomerações e 77 centros urbanos identificados na publicação *Caracterização e Tendência da Rede Urbana do Brasil* do IPEA, IBGE e Unicamp.

Tomando como base a densidade demográfica e o tamanho populacional aliado à localidade, Veiga (2002) propõe outros tipos de municípios brasileiros. O primeiro, denominado como intermediário seria formado por municipalidades com população entre 50.000 a 100.000 habitantes ou com densidade demográfica maior que 80 hab./km<sup>2</sup>, mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes. O segundo, classificado como essencialmente rural, é estabelecido pelas localidades de pequeno porte, sendo formado por aqueles com menos de 50 mil habitantes e densidade demográfica menor do que 80 hab./km<sup>2</sup>. Para elaborar a tipologia, Veiga (2002) toma como base a legislação portuguesa que estabelece que para uma vila se tornar município deve ter no mínimo 8.000 habitantes e oferecer metade desses dez itens: 1) hospital; 2) farmácia; 3) corporação dos bombeiros; 4) casa de espetáculo e centro cultural; 5) museu e biblioteca; 6) rede hoteleira; 7) centro de educação infantil 8) escola de ensino preparatório e secundário; 9) transportes públicos urbanos e 10) parques e jardins públicos.

**Mapa 4 - Grau de Urbanização**



**Legenda**

	INTERMEDIÁRIO
	ESSENCIAL RURAL

Fonte: Veiga, 2002.

Tomando como base a tipologia elaborada por Veiga (2002), nota-se que os entes municipais que formam a Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense se encontram classificados como essencialmente rurais. Enquanto em outras tipologias utilizadas por órgãos - como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – as municipalidades se enquadram como urbanas. A classificação de Veiga expõe toda a contradição existente no debate sobre urbano e rural. Entre os 30 municípios da Amusep, apenas uma enquadra-se no inequivocamente urbano, três no intermediário e 26 no quadro das municipalidades essencialmente rurais. Presente no documento *Caracterização e Tendência da Rede Urbana do Brasil* do IPEA, IBGE e Unicamp, como parte das 77 municipalidades definidas como centros urbanos, Maringá representa a metrópole da Amusep e exerce uma influência grande na vida pública no cotidiano dos moradores dos pequenos e médios municípios, sendo a única inequivocamente urbana.

Sarandi e Paiçandu, as duas municipalidades mais próximas e, talvez, que mais sofram interferência de Maringá, são caracterizadas como

intermediárias. Enquanto a primeira apresenta uma população em torno dos 100.000 habitantes, a segunda se enquadra no grupo intermediário por possuir uma densidade demográfica maior 80 hab./km<sup>2</sup>. Nota-se que os dois municípios contêm uma série de infraestrutura que garante a urbanização, porém, acabam se tornando municípios dormitórios, já que seus moradores trabalham, consomem e vão às compras na cidade-polo, empobrecendo e dificultando a vida dos gestores públicos. No mesmo sentido, Mandaguaçu - um pouco mais distante de Maringá e menor que as duas municipalidades anteriores - também é enquadrada na classe intermediária por ter atingido uma densidade demográfica maior que 80 hab./km<sup>2</sup>. Já as outras 24 localidades se constituem como municípios essencialmente rurais e por mais que tenham lojas, farmácias e outros, sobrevivem do centro urbano, nesse caso, Maringá.

## 5. Metodologia

No caminho para responder ao questionamento proposto: em até que ponto se confirma se a relação entre prefeitos e deputados, sob a ótica do modelo distributivista e a teoria da escolha racional influencia no grau de competição eleitoral e na oligarquização do mercado político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, a respectiva pesquisa funda-se nas concepções teórico-metodológicas da geografia social do voto. Metodologia que possibilita identificar a conexão eleitoral entre o comportamento político e a distribuição espacial de votos (SAUGO, 2007). Toma-se, também, como base os estudos de Barry Ames (2003; 1995) e Nelson Rojas de Carvalho (2009) sobre concentração/dispersão dos votos, comportamento legislativo brasileiro e competição eleitoral no interior dos municípios, concedendo argumentos que valida todo o debate sobre distributivismo e competitividade eleitoral nos diferentes níveis federativos.

A geografia social do voto, teoria-metodológica que concede mecanismos qualificados para compreender como o sistema eleitoral e o comportamento político interferem na manutenção de redutos eleitorais e carreira políticas no Brasil a partir da percepção do jogo legislativo, embasa a pesquisa que leva em consideração os padrões espaciais de votação dos competidores a um cargo legislativo eleito e os resquícios que reluzem nas conexões eleitorais com lideranças locais dos municípios estudados. Os padrões espaciais de dispersão de votos e padrões de concentração e dispersão eleitoral no interior das unidades federativas são instrumentos favoráveis para identificar se a competitividade eleitoral e o mercado político, nas unidades federativas estudadas, estão relacionados com o comportamento distributivista dos parlamentares, que anseiam massificar os recursos destinados a seus redutos eleitorais. Carvalho (2009) coloca a geografia social do voto em um patamar importante para os estudos das ciências políticas. Compreende a importância da teoria-metodológica na análise sobre a operacionalização do sistema eleitoral, a representatividade das áreas urbanas, principalmente quanto aos grandes centros populacionais, a representatividade nas áreas rurais, entre outros aspectos que envolvem o comportamento

distributivista e interferem na competição eleitoral e oligarquização do mercado político.

Partindo da classificação de Ames (2003) – concentrado-dominante, disperso-dominante, concentrado-não-dominante, disperso-não-dominante, Carvalho (2009, p. 368) busca-se conceber a relação entre o comportamento legislativo e a distribuição espacial dos votos, sob a perspectiva de que os deputados com votação concentrada tendem a seguir uma lógica particularista e localista, visto a pretensão de favorecer à “produção de benefícios desagregados para seus distritos”, enquanto os legisladores com votação dispersa preferem conduzir sua atuação legislativa baseada no universalismo, ou seja, voltada para produzir leis de âmbito geral e não, especificamente, para uma localidade.

A dispersão espacial dos votos não é a regra e, sim, a exceção, precisa ser encarada de frente: trata-se de um efeito contraditório, uma consequência não esperada da premissa proporcional. Para funcionar como se supõe que deve funcionar, o voto proporcional tem que se mostrar capaz de cumprir sua missão específica, que é a de retratar as correntes de opinião compartilhadas pelos eleitores que votam (tanto concentrada, quanto dispersamente) na totalidade da circunscrição territorial. Se, em lugar de fazer isso, o sistema vigente limita-se a conferir mandatos a representantes de interesses locais (municipais ou microrregionais) (...) somos forçados a reconhecer que de fato há algo de errado com o método proporcional que estamos praticando. (MARTINS apud CARVALHO, 2003, p.93)

Embasar-se pela geografia social do voto é ir além da contabilização dos votos, é adentrar no embate sobre padrões de votação e, conseqüentemente, o comportamento legislativo dos competidores eleitos. Trata-se de aproveitar-se dos métodos propostos pelos adeptos da teoria para identificar quais os perfis das votações dos competidores eleitos e aprofundar-se no debate que envolve os aspectos levantados anteriormente e, assim, responder ao questionamento que entrelaça a pesquisa. Segundo Carvalho (2003), a teoria-metodológica é propícia para compreender como o sistema eleitoral e o comportamento político influenciam na manutenção de redutos eleitorais e carreira políticas no Brasil, a partir da percepção do jogo legislativo. Para Ames (2003), é um instrumento que, atrelado às condições sociais e geografia eleitoral, permite identificar o

comportamento eleitoral e legislativo dos competidores com sucesso no pleito, a conexão eleitoral e fragmentação partidária, entre outros argumentos.

Derivando-se do entendimento de que a competitividade efetiva (CARVALHO, 2003; NICOLAU, 2005) se dá entre poucos competidores com capacidade de ter volume de campanha e fidelidade de lideranças locais no interior de municípios, a pesquisa limita-se à análise de apenas os dois candidatos a deputado estadual e federal eleitos mais votados em cada municipalidade abordada. A escolha dos candidatos efetivos e não de todos os que obtiveram votação naquela localidade, condizem com a compreensão de que o número de candidatura com chances reais de se eleger é reduzida, sobrando a competidores secundários objetivos pessoais e contribuição para que o partido ou coligação alcance o coeficiente eleitoral. A disputa entre poucos concorrentes se espelha no interior dos municípios, onde a competição fica nas mãos daqueles que conseguem angariar apoios políticos, aproximar-se das bases e investir na campanha eleitoral. Segundo Carvalho (2003), há quatro cenários de competição entre os concorrentes no interior dos entes municipais: concentração alta, concentração média, dispersão média e dispersão alta. O primeiro é caracterizado pelo número reduzido de candidatos efetivamente na disputa e uma concentração alta de votos; o segundo, possui um nível relativo de competidores e uma concentração média de votos; no terceiro, há uma dispersão sensível dos votos e um número maior de concorrentes; e o último possui muitos candidatos na disputa efetiva e uma dispersão de votos.

O fato de estabelecer o número de competidores efetivos e a concentração/dispersão de votos nos entes municipais pesquisados, favorece a compreensão da competição e o comportamento eleitoral dos atores que convivem nessas territorialidades. É um passo para conhecer as forças políticas que habitam nos municípios, e se está estabelecido uma conexão eleitoral voltada para o distributivismo, quais as agremiações que concentram o poder e qual o perfil de voto dos eleitores desses territórios. Vale ressaltar que os municípios cada vez menores e menos desenvolvidos tendem a apresentar um número reduzido de candidatos (Carvalho, 2003), comprovando a existência de uma concentração eleitoral caracterizada pela oligarquização do mercado político brasileiro. Contudo, não basta conhecer o grau de

competitividade eleitoral nos municípios, é necessário situar o grau de dominância dos parlamentares pesquisados para identificar onde estão localizadas suas bases territoriais e seu comportamento legislativo. Toma-se como base o Índice de Dominância - semelhante ao Quociente Locacional<sup>9</sup>, empregado na economia,

$$\sum_i^{n=15} (v_i/p_i) \times (v_i/V)$$

De acordo com Saugo (2007, p. 21),

Os deputados com votação com concentração Alta são aqueles que conseguem concentrar em um único município 65% de sua votação e/ou nos 10 primeiros municípios obtêm um percentual de ordem de 85%; já os deputados com votação com Concentração Média são aqueles que angariam, em média, 40% dos votos num único município ou conseguem reunir 75% nos 10 primeiros municípios em termos de votos; para que considerarmos a votação de um parlamentar com dispersão média esse não pode obter em um único município mais de 30% do total de seus votos. O percentual acumulado nos 10 primeiros municípios pode chegar a 60%; por fim, representantes com votação com Dispersão Alta são aqueles que, no primeiro município concentram, em média, 15% dos seus votos, ou acumulam um percentual de 50% nos 10 primeiros municípios.

A partir do cálculo exposto, pode-se perceber a importância das quatro tipologias de Ames (2003) – concentrado-dominante, disperso-dominante, concentrado-não-dominante, disperso-não-dominante. Os deputados que apresentam uma votação concentrada dominante são aqueles que mantêm um reduto eleitoral forte e expressivo em uma mesma região. Normalmente, conduzem sua atuação sob a perspectiva distributivista e uma conexão eleitoral extensa com grupos tradicionais e eleitos nos municípios. Já os parlamentares dispersos dominantes se assemelham a primeira tipologia, apenas não reduzem suas bases territoriais em territórios próximos, estendendo-se para outras regionalidades. Conforme a literatura apresentada (CARVALHO, 2003,

---

<sup>9</sup> As informações técnicas se encontram no anexo 1.

AVELINO e BIDERMAN, 2009), os deputados que se classificam nessas tipologias possuem uma tendência à profissionalização das carreiras políticas e, conseqüentemente, a busca incessante de caminhos que consolidariam a reeleição. Já as duas tipologias não-dominantes são marcadas por legisladores com atuação universal, sem priorizar seus redutos territoriais. As respectivas classificações, principalmente as duas primeiras, possibilitam analisar quais os perfis dos parlamentares analisados e, assim, traçar um paralelo entre seu comportamento legislativo perante sua base territorial e sua dominância de votos.

Após sinalizar para os perfis de concentração/dispersão de votos dos deputados analisados em todo o Paraná, a pesquisa utiliza-se do modelo, apresentado por Carvalho (2003), adaptada –, para averiguar o quão concentrado é a votação para deputado estadual e federal em cada municipalidade pesquisada, possibilitando verificar se existe um paralelo entre o apoio de prefeitos, vereadores ou grupos dominantes dessa municipalidade e a construção de um reduto eleitoral. Os critérios de concentração/dispersão classificam em concentração alta, quando um candidato possui mais de 50% dos votos válidos na municipalidade, concentração média, quando um concorrente atinge de 30 a 50%; dispersão média, quando dois ou mais atinge 15% a 30% da votação do município e dispersão alta, quando os votos nessa localidade centralizam-se entre vários competidores com menos de 15% de preferência.

Limitada a estudar a competição eleitoral sob o referencial teórico-metodológico exposto nos pequenos e médios municípios da Amusep - Ângulo, Astorga, Atalaia, Colorado, Doutor Camargo, Floraí, Flórida, Floresta, Iguaraçu, Itambé, Itaguajé, Ivatuba, Lobato, Mandaguaçu, Mandaguari, Marialva, Munhoz de Mello, Nova Esperança, Nossa Senhora das Graças, Ourizona, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, Santa Inês, Santo Inácio, Sarandi, São Jorge do Ivaí e Uniflor -, a respectiva pesquisa baseia-se na concepção de que a cooperação entre municipalidades é condizente com a proximidade geográfica e a realidade socioeconômica e cultural semelhante. A semelhança entre os municípios permite supor que os padrões de concentração e dispersão também se apresentem com semelhanças, concedendo mecanismos para compreender quais os fatores da regionalidade,



sob o guarda chuva da Amusep e sua constituição moderna de gestão pública e relacionamento com entes federativos, podem influir na competição eleitoral e oligarquização do mercado político nas localidades estudadas.

Para tanto, foi levado em consideração o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010, publicado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, composto por três variáveis – educação, saúde e renda. No Tribunal Superior Eleitoral, extraiu-se o número de votos válidos e a votação dos candidatos estudados nas eleições de 2010 e 2012. No Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social encontraram-se as estatísticas que apresentam índices reveladores da realidade socioeconômico dos entes municipais estudados, presentes no Perfil dos Municípios (IPARDES, 2013). Os portais de transparência dos governos estadual e federal contribuíram com variáveis sobre os investimentos direcionados a estas municipalidades. Dados fundamentais para a determinação de concentração/dispersão de votos, mas também para a comparação entre a realidade dos municípios e averiguação de variáveis importantes para a pesquisa. Segundo Carvalho (2003), municípios com desenvolvimento urbano inferior tendem a ter uma votação concentrada e uma política distributivista forte.

Aplicou-se um questionário semiestruturado para os 29 prefeitos eleitos em 2012 – ou em eleição complementar – nos pequenos e médios municípios estudados e aos competidores mais votados no pleito para deputado estadual e federal em 2010, visando encontrar uma conexão entre o apoio dos deputados aos chefes dos executivos que influencie o no grau de competição eleitoral e mercado político.

As **entrevistas semi-estruturadas** combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o

tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. (BONI e QUARESMA, 2005, p. 75)

As questões preestabelecidas e testadas, que foram aplicadas aos prefeitos dos 29 pequenos e médios municípios da Amusep, continuam como objetivo traçar um perfil dos chefes do executivo quanto à importância dos deputados, da Associação de Municípios do Setentrão Paranaense sobre os impactos do federalismo, da destinação de recursos para a municipalidade, se recebeu o apoio dos competidores eleitos no pleito de 2010, entre outras questões. O questionário aplicado aos dois candidatos estaduais e federais, com sucesso em cada um dos municípios analisados, manteve os mesmos tons, apenas mudando o foco, agora sob o olhar dos deputados e seu relacionamento com as bases territoriais. Por conseguinte, consolidou-se um *survey* – elaborado apenas com as variáveis adquiridas pelo questionário aplicado aos prefeitos e dados secundários extraídos das instituições anteriormente expostas. Optou-se por manipular apenas os dados dos chefes do executivo municipal devido à percepção de dois aspectos. Primeiramente, parte-se da hipótese que a relação entre a concentração de votos para deputado e o pleito para a prefeitura dos municípios estudados está entrelaçada ao apoio de grupos dominantes locais, responsáveis pela votação expressiva para seus candidatos ao Congresso Nacional e Assembleia Legislativa e, conseqüentemente, selando a retribuição desses parlamentares bem votados para as eleições municipais posteriores. O segundo ponto que foi levado em consideração condiz com as dificuldades em obter respostas dos deputados pesquisados para determinadas questões.

Os *surveys* são caracterizados como a “obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de um determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário” (FREITAS ET AL, 2000, p.135). Para os autores o *survey* pode ser definido conforme seus propósitos: explanatória; testar uma teoria e suas relações casuais; exploratória, familiarizar-se com os tópicos iniciais de um estudo, possibilitando identificar quais conceitos devem ser explorados e como serão medidos, podendo assim, descobrir novas possibilidades e dimensões da população

pesquisada e; descritiva, identificar os eventos, atitudes e opiniões que são manifestadas em determinadas populações. Permite descrever a distribuição de algum fenômeno em subgrupos ou até mesmo na população, além de possibilitar a comparação entre as distribuições.

Os *surveys*, segundo Raupp e Beuren (2004), são utilizados para pesquisas de opinião e atitude nos estudos referentes às estruturas sociais complexas. Este possibilita, de acordo com os autores, descrever algumas características próprias da população estudada. Nesse caso, compreender alguns atributos próprios da relação entre os deputados e prefeitos da Amusep pesquisados. Para tanto, utilizou-se como ferramenta de apoio o software da IBM - *Statistical Package for the Social Sciences* -, que possibilita que sejam rodados testes quantitativos, visando compreender se há relacionamento entre duas variáveis e, conseqüentemente, se a relação é estatisticamente significativa a ponto de apresentar dimensões importantes na população pesquisada. Foi um instrumento importante para encontrar as possíveis respostas às indagações que precedem o trabalho desenvolvido. Segundo Field (2009), a utilização correta dos dados estatísticos é uma ferramenta importante para o esclarecimento de determinados fenômenos de interesse. Em um primeiro momento, a respectiva pesquisa rodou testes de correlação com o objetivo de compreender se há relacionamento significativo entre duas variáveis. Ou seja, “se existe um relacionamento entre essas duas variáveis, então enquanto uma variável se desvia de sua média, a outra deveria se desviar da sua média da mesma maneira ou de maneira diretamente oposta” (FIELD, 2009, p. 126). É uma técnica que permite compreender o comportamento de determinadas variáveis em relação a outras (Investimento por eleitor X Concentração de votos, por exemplo).

Reconhece-se que há uma controvérsia sobre o uso de técnicas de correlação em dados populacionais. Teóricos defendem que o teste deve ser aplicado apenas em dados amostrais, enquanto outros concordam que as técnicas de correlação e associativas permitem “avaliar se as diferenças observadas entre dois grupos podem ser meramente justificadas por dois fatores casuais ou as tais diferenças são reais”, (BARBETTA, 1994, P. 198) mesmo quando se observa uma população. A legitimidade dos testes rodados em dados populacionais autoriza o uso da técnica de correlação nas variáveis

compostas pelo questionário aplicado aos prefeitos estudados e informações secundárias adquiridas em entidades de pesquisas respeitadas. Emprega-se o método estatístico com o objetivo de comparar diversos grupos de interesses a outras variáveis, buscando identificar o relacionamento entre essas e, conseqüentemente, identificar os modelos que tragam contribuição para o debate aqui proposto.

Aceita-se, ainda, que o número escasso do número de casos analisados impede a generalização das respostas encontrada e exige atenção especial e cuidado aos modelos rodados. O emprego de técnica estatística às variáveis formadas pelas 29 pequenas e médias municipalidades que formam a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense objetiva, apenas, encontrar informações que sustentem e permitam compreender a competitividade eleitoral e mercado político na regionalidade e no recorte temporal analisado. Portanto, longe de generalizar os resultados encontrados a um âmbito estadual ou nacional, ou até mesmo estender a diferentes regiões que também estão agregadas aos moldes institucionais de uma associação de municípios. Trata-se de examinar uma particularidade de uma região formada por municipalidades com aspectos sociais, econômicos e culturais semelhantes e sob a tutela de uma associação qualificada para transformar as práticas tradicionais de se fazer política. Reconhece-se ainda que o pequeno número de casos estudados impede que testes mais aprofundados sejam realizados, ordenando cuidados aos modelos apresentados, tratando-os assim como indícios e apontamentos de uma realidade regional.

## **6. Quando o benefício localizado interfere na competição eleitoral: o *pork*, voto e dominância municipal**

A 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados (2011 – 2015) e da 17ª Legislatura da Assembleia (2011 – 2015) formada pelas eleições de 2010 teve 513 parlamentares eleitos para a Câmara Baixa, dos quais, 30 são paranaenses; e 54 legisladores para a Casa de Leis localizada em Curitiba. Segundo o registro do Tribunal Superior Eleitoral, o Estado registrou 337 competidores para deputado federal e 641 para estadual. Ressalta-se que nem todos tiveram sua candidatura aprovada, enquanto outros desistiram pelo caminho. Mesmo assim, registra-se que, aparentemente, a competição para uma vaga no legislativo se assemelha a concorrência de diversos vestibulares pelo Brasil. No caso da Assembleia, a concorrência girou em torno de 12 por 1, enquanto para a Câmara Federal, 11 por 1.

O registro de uma candidatura nem sempre tem o anseio apenas de se eleger para uma vaga no legislativo. É comum candidatos saírem a algum cargo com o objetivo de se tornarem ou continuarem conhecidos em seus redutos eleitorais, normalmente já possuem certa notoriedade naquela localidade, ocupem cadeiras no legislativo ou até objetivem concorrer à prefeitura. Há aqueles candidatos que se enquadram entre os competidores que apenas compõem a chapa. A legislação prevê que 30% dos concorrentes em cada coligação ou chapa sejam do mesmo gênero. Consequentemente, nem todos são competidores efetivos, descritos como aqueles que obtêm chances reais de se elegerem (CARVALHO, 2006). É sob essa perspectiva que se observa nos municípios da Amusep uma disputa centralizada em poucos competidores – deputados que se orientavam pela reeleição ou concorrentes com capital político suficiente para elegê-los.

Percebe-se que os competidores efetivos, que obtiveram votos expressivos em alguma das municipalidades, representam aproximadamente ¼ da composição da 17ª Legislatura da Assembleia (2011 – 2015) e do número de deputados que é de direito do Paraná na 54ª Legislatura da Câmara dos

Deputados (2011 – 2015)<sup>10</sup>. Refere-se a políticos com trajetória política extensa, em sua maioria com mandatos nos legislativos estaduais ou federais, sobrando apenas para dois competidores, o currículo de anteriormente ao pleito, só terem passado por uma Câmara Municipal. Trata-se de candidatos com experiência na arena eleitoral e legislativa e com acesso aos benefícios concedidos pelo executivo e parlamento, condicionantes que orientam o comportamento dos parlamentares. O mandato como diferencial no pleito nessa regionalidade fica claro, quando se observa que de todos os competidores efetivos, apenas Edmar Arruda não estava ocupando nenhum cargo eletivo. Evandro Jr cumpria o primeiro mandato como vereador em Maringá, porém, apresentava um diferencial. Seu avô Hermas Brandão era conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCE), instituição responsável pela aprovação das contas de prefeitos e vereadores do Paraná.

Nos melhores moldes distributivistas, a trajetória política remonta-se a superioridade de quem possui mandato àqueles que não ocupam cargos representativos e nem possuem acesso a postos responsáveis pela distribuição de recursos ou favores políticos. Sob um olhar mais superficial, os munícipes da Amusep despejaram seus votos aos competidores com uma história e trajetória política mais ampla, sendo que, em sua maioria, já ocupavam algum cargo no legislativo estadual e municipal. Ressalta-se que mesmo com especificidades no mercado e cenário político local, as municipalidades estudadas apresentaram semelhanças quanto à carreira e à posição dos competidores que estiveram nas primeiras posições de votos naquela localidade e, conseqüentemente, vieram a se eleger. Um padrão que chama a atenção para o comportamento legislativo e eleitoral desses, do mercado político local e de suas negociações, que resultam em fidelidade a determinado candidato no pleito.

O perfil dos competidores estudados, atrelado à trajetória política, conduz aos padrões de distribuição espacial dos votos e dispersão e concentração no interior das municipalidades. Ressalta-se que a carreira legislativa, embora classificada por Ames (2003) como curta, devido a alta taxa

---

<sup>10</sup> Veja apêndice I para conhecer o perfil dos deputados estaduais e federais mais votados nos municípios abordados.

a rejeição aos candidatos à reeleição, que leva legisladores se arriscarem a um cargo representativo no executivo, local onde os recursos se encontram ou a desistir de concorrer, visto as perspectivas de não ganharem, ainda condiz como um atalho cognitivo. Retomando Rennó (2009) e a heurística da disponibilidade, a trajetória do competidor e proximidade com as bases territoriais é um diferencial na hora do eleitor escolher seu candidato. Entende-se que o candidato à reeleição construiu sua imagem durante seu mandato, favorecendo o reconhecimento de sua imagem e ações.

O reconhecimento pessoal dos deputados à reeleição ganha centralidade no êxito eleitoral. Para Rennó (2009), diferentemente de outras candidaturas pouco conhecidas, que precisam construir sua imagem e demonstrar serviço aos eleitores, os que competem pela manutenção da cadeira que ocupam ou que pretendem alçar novos voos a outros legislativos, podem colocar em avaliação seu desempenho, reduzindo a importância dada à ideologia ou posição partidária. A reeleição sob essa perspectiva, centra-se na satisfação do eleitor com seu desempenho ou na insatisfação que o levaria a escolher outro concorrente que acredita ser melhor qualificado para atender suas necessidades. A escolha do melhor representante é muito mais complexa que apenas a análise do currículo político do competidor. Contudo, não há como negar que é um condicionador que reduz a competição eleitoral.

O número reduzido de competidores que disputam, efetivamente, nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense repete uma especificidade brasileira. Segundo Carvalho (2003), as eleições proporcionais, na década de 90, foram marcadas por uma disputa entre escassos candidatos no interior das municipalidades. O mercado político, nas esferas municipais, é assinalado pela restrição ao número de candidatos que disputam, efetivamente, o pleito nessas localidades. O estudo elaborado pelo autor revelou que, no período estudado, o índice de concentração alta de votos alcançava 50% das municipalidades do País, enquanto a dispersão alta referia-se a apenas 6%, revelando a disparidade da competitividade nas localidades. Trata-se de entender as unidades municipais como a sede eleitoral do País. Local onde a vida da população se move, em que as políticas públicas recaem e espaço em que a competição de votos dos postulantes a um cargo na Assembleia Legislativa e Câmara Federal se efetivam. Relativa-se o estado

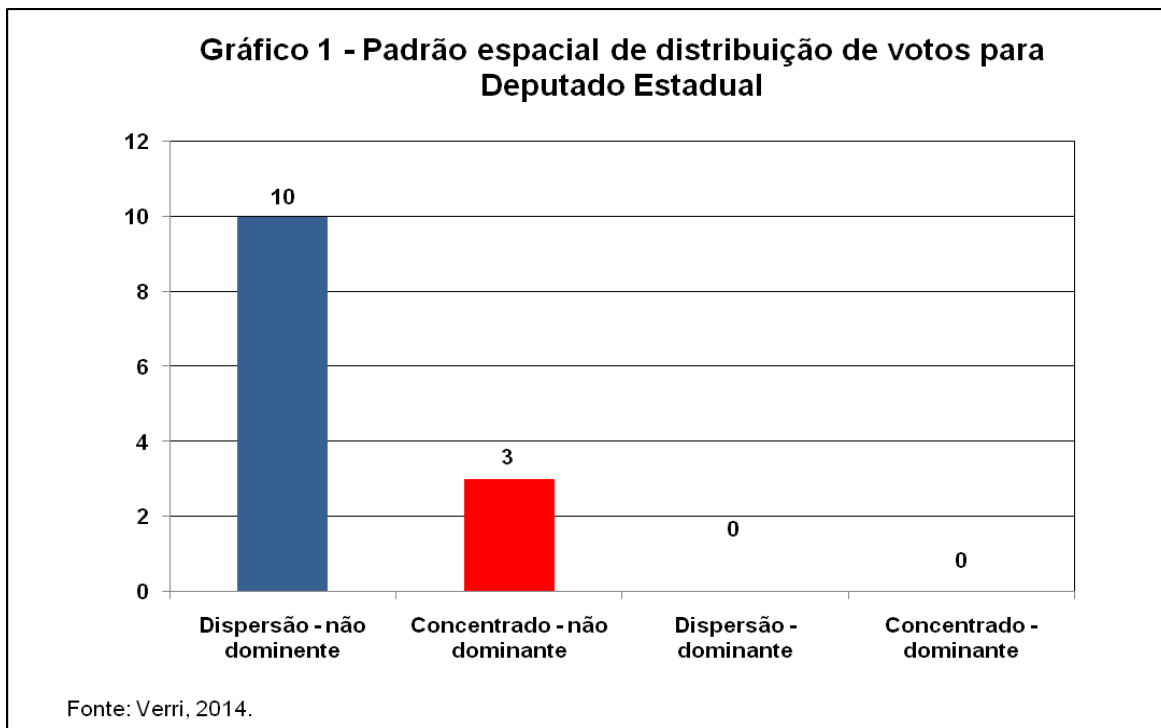
como sede legal do sistema representativo brasileiro e ampliam-se os olhares para o mercado político e competitividade efetiva dentro das municipalidades.

### **6.1 Benefícios localizados e concentração municipal: quem ganha?**

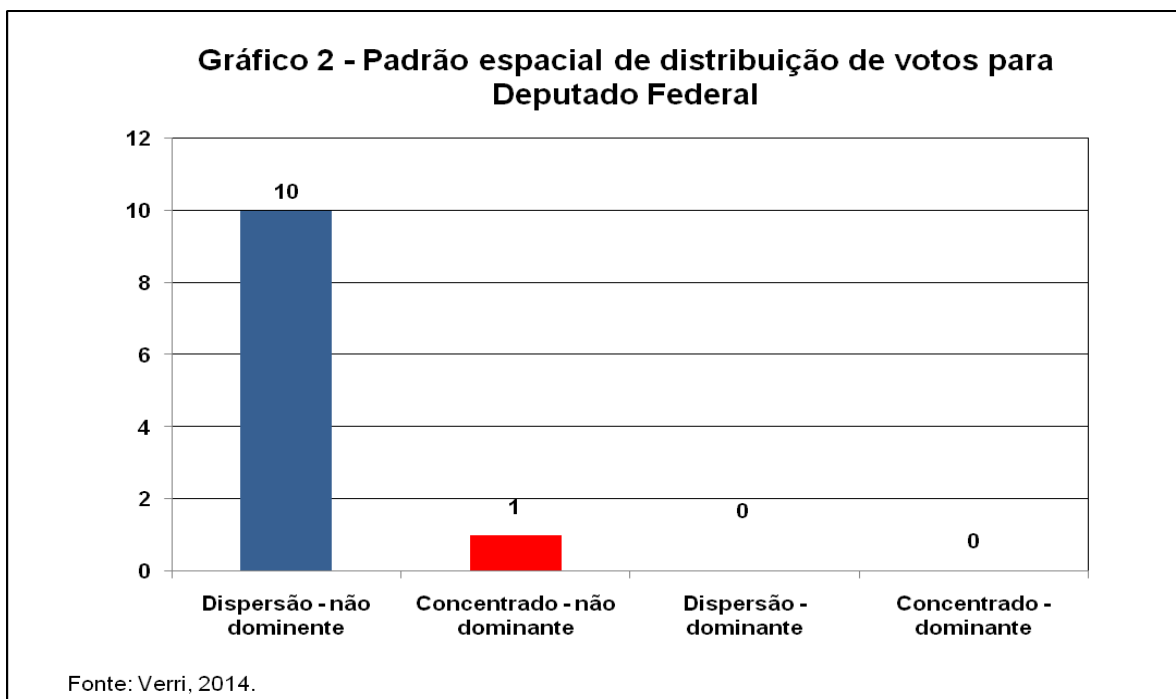
Traçar o perfil dos deputados mais votados, nos municípios agregados a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, é um passo para conceber o grau de competição eleitoral e os instrumentos que influenciam o mercado político dentro dessas localidades. Um fator valioso para confirmar, ou não, a hipótese de um suposto paralelo entre concentração de votos nos municípios nas eleições proporcionais de 2010 e a eleição para prefeito em 2012, tendo como cerne o comportamento distributivista dos parlamentares que competem dentro daquelas localidades. Aproveita-se, assim, as vantagens metodológicas que a geografia social do voto, encabeçada por Ames (2003), traz à discussão ao classificar os padrões de votações e características dos competidores aqui analisados. Segundo Carvalho (2003, p 103), a variável “geográfica ocupa lugar central nesses modelos: os congressistas se movem pelo objetivo da maximização de suas chances de reeleição; para tanto, devem aportar o máximo de benefícios para áreas geográficas com contornos claramente definidos”. Para o autor, a geografia social do voto permite que um conjunto de variáveis, como carreira política, comportamento eleitoral e legislativo e sócio demografia das territorialidades estudadas, explique os padrões de votações de competidores. Trata-se de analisar aspectos comportamentais dos candidatos, conexão eleitoral, perfis dos municípios, entre outros fatores, que podem se apresentar como condicionador de sua votação e, conseqüentemente, da competitividade no interior das municipalidades e mercado político local.



Traçam-se assim, a partir do Índice de Dominância, os padrões de distribuição espacial de votos dos deputados estaduais analisados,



E dos federais abordados,



A predominância dos padrões disperso–não dominante e a presença, ainda que pequena, do padrão concentrado–não dominante, indicam que a competição eleitoral, pelo menos em 2010, não esteve concentrada nas mãos de apenas um concorrente que dominou a regionalidade, revelando que mesmo com número de competidores efetivos escassos, a disputa nos limites da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense não teve predominância de nenhum competidor, deixando para os municípios a responsabilidade de cortar o número de competidores que podem dominar aquela localidade ou não. O fato de poucos concorrentes obterem votação concentrada, reforça a ideia de que os parlamentares aqui estudados gastaram seu tempo e investimentos massivos nas municipalidades estudadas ou em setores da sociedade que garantiam uma votação universal, sem focar nas bases territoriais. São padrões que reduzem a imagem de redutos eleitorais regionais, onde deputados se posicionam como mandões políticos, dominando toda aquela regionalidade.

Ames (2003) arquiteta o padrão disperso – não dominante, como peculiar àqueles parlamentos que se orientam por um comportamento universalista. Universalistas referem-se aos deputados que obtêm sua votação por diversas municipalidades do estado. Esses não possuem um reduto eleitoral concentrado e não dominam nenhum município em que recebeu voto. O comportamento universalista se apresenta como o oposto do distributivismo, reduzindo assim, a capacidade desses parlamentares em angariar apoios locais. De acordo com Ames (2003, p. 70), quem se orienta pelo universalismo, “buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município.” Também conhecido como disperso–compartilhado, é concebido originalmente por Ames (2003, 1995) como um padrão espacial de votos característicos daqueles parlamentares pertencentes a setores da sociedade em que as raízes não são predominantemente territoriais. São deputados federais e estaduais que representam setores da sociedade mais amplos, como as entidades religiosas, sindicais, rurais, profissionais, entre outros. O foco da atuação desses legisladores está voltado para a fiscalização dos órgãos executivos e na elaboração de leis em prol de seu grupo representativo, em contradição aos deputados distributivistas que organizam seus mandatos sob o foco da alocação de benefícios localizados.

Os parlamentares, que se orientam pelo modelo universalista, tendem a focar seu trabalho legislativo na elaboração de projetos de leis que abranjam uma grande quantidade de beneficiários, cujos custos sejam concentrados e os benefícios difusos pelos limites territoriais afora. Em oposição ao distributivismo – que congrega custos difusos e benefícios concentrados – o universalismo é fruto de projetos e ações de baixo custo e voltados para o benefício de uma grande parcela da população. A diferença básica entre os dois modelos, talvez esteja na materialização das benfeitorias. Enquanto um é traduzido em obras, outro é identificado por benefícios mais abstratos, pela presença de leis e regulamentações. Sob essa perspectiva, a conexão eleitoral não gira em torno dos acordos com lideranças locais e na reivindicação de benefícios alocados naquela localidade. Baseia-se na aprovação de atores importantes nos setores da sociedade que representam, sejam essas vertentes religiosas, setores econômicos ou sindicatos, entre outras entidades.

O padrão de distribuição espacial de votos disperso – não dominante, atrelado ao comportamento universalista, tende a ser um empecilho para ratificar a hipótese da existência de uma relação entre eleição para deputado e prefeitos a partir do comportamento distributivista. A priori, os parlamentares aqui analisados não seriam adeptos à política de destinar benefícios monetários para firmar apoios locais e apadrinhar os benefícios alocados nessa localidade. Embora siga os estudos da geografia social do voto, a partir da perspectiva de Barry Ames, Carvalho (2003) traz uma nova perspectiva para o padrão de distribuição espacial de votos disperso-e-compartilhado. Levantamento realizado pelo autor demonstra que um terço dos deputados estudados, na década de 90, estava associado ao comportamento de destinação de recursos e não propriamente a um segmento social representativo. Os parlamentares estudados tinham em comum o fato de terem ocupado secretaria de estado que favoreciam a alocação de benefícios para determinadas localidades que lhes interessavam eleitoralmente.

Uma distribuição de votos dispersa e não dominante pode ser relacionada, segundo Carvalho (2003), a carreiras políticas mais longevas, cujos representantes já possuam seus nomes difundidos pelo Estado. Por esse ângulo, o nome do candidato ou até mesmo seu sobrenome – favorece a entrada de parentes na política, devido aos espaços abertos por políticos com

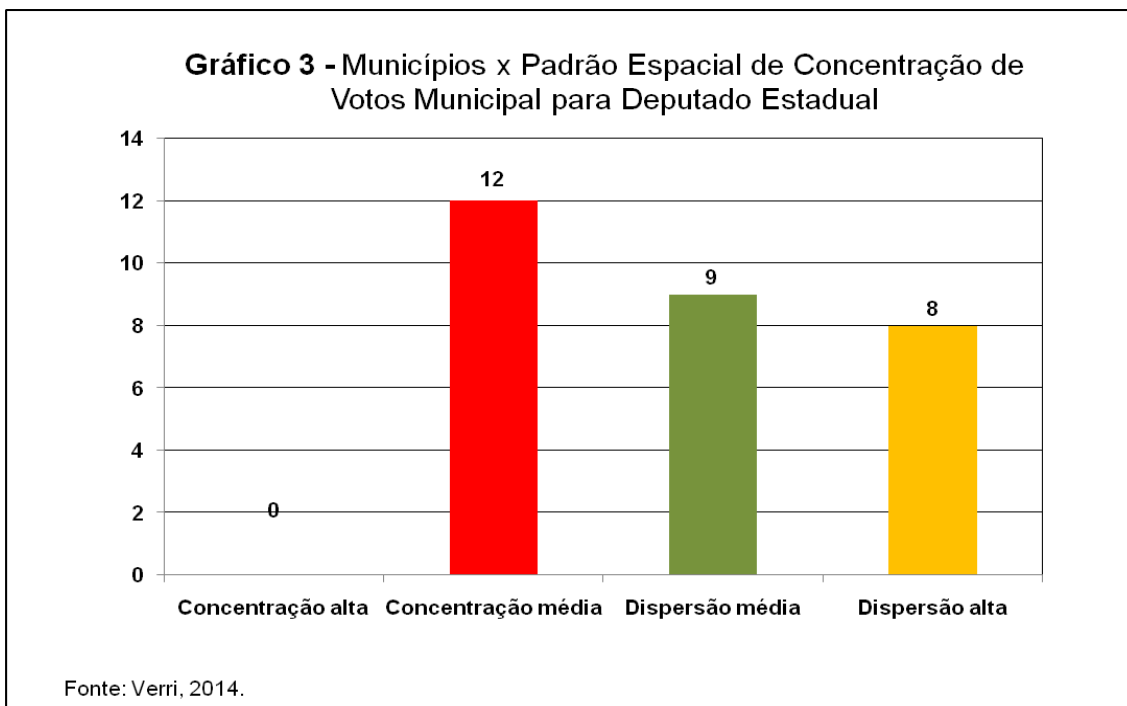
carreiras e nome difuso pelo distrito estadual -, torna-se um fator determinante para a dispersão de votos. Não concentrar seus votos, não necessariamente condiz com o comportamento no interior do parlamento e, sim, muitas vezes, da estratégia eleitoral que adota e do reconhecimento que possui perante o eleitorado em todo o distrito em que compete. O reconhecimento do nome ou sobrenome atrelado aos apoios firmados e/ou recursos destinados, enquanto esteve à frente de uma secretaria de estado ou posto governamental com acesso a benefícios monetários, coloca em evidência a importância do comportamento distributivista, na arena eleitoral, mesmo que não resulte na concentração ou dominância dos votos.

Sob o olhar de Carvalho (2006 p. 15), o padrão de distribuição espacial disperso e compartilhado é fruto da profissionalização dos concorrentes que atrelado a diversos fatores, entre esses, o comportamento distributivista e carreira política tendem a interferir no grau de competição eleitoral. A competitividade eleitoral passa a sofrer interferência de diversos fatores, “seja pela natureza do benefício, seja pelo grau de competitividade dos mercados políticos municipais, não chegam, no entanto, a dominar as áreas onde obtêm votos”. Logo, compreender o distributivismo como intrínseco ao comportamento dos parlamentares, que objetivam a reeleição e orientam seus mandatos pela massificação de recursos monetários conquistados para suas bases eleitorais, fortalecidos pela profissionalização das carreiras políticas e tudo que envolve o anseio em se manter na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal, é supor que o empenho para a alocação de benefícios monetários a suas bases é um instrumento chave para a composição política das lideranças locais. Lideranças que sustentam a candidatura de deputados com inserção naquela municipalidade, ao mesmo tempo em que se configuram como concorrentes prósperos à prefeitura, de forma que o peso da votação de seu candidato seja a linha de corte para postular sua candidatura a prefeito.

Concebido o padrão espacial de distribuição de votos dos deputados estaduais e federais, que competiram efetivamente nos municípios estudados, observados os investimentos governamentais e a lógica da destinação de recursos dos Governos Estadual e Federal, o próximo passo para responder ao questionamento: até que ponto a relação entre prefeitos e deputados sob a ótica do modelo distributivista influencia no grau de competição eleitoral e na

oligarquização do mercado político nos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. Para comprovar ou refutar a hipótese de que há um relacionamento entre a eleição para deputados e para prefeito a partir do comportamento distributivista dos parlamentares, é preciso identificar quais os padrões de concentração e dispersão de votos no interior das localidades analisadas e, posteriormente, identificar se a alocação de benefícios localizados advindos dos governos estaduais e federais interfere na competitividade eleitoral da Amusep. Parte-se do pressuposto que o investimento por eleitor – que inclui emendas parlamentares e convênios com outros entes federativos firmados através da influência parlamentar – atrelado a concentração de votos nas municipalidades da Associação de Municípios do Setentrião Paranaense, permite identificar como o comportamento distributivista está presente no interior dos municípios.

Os padrões de distribuição espacial de votos proposto por Ames (2003) não permite apenas identificar a competitividade regionalizada para uma cadeira na Assembleia Legislativa ou Câmara de Deputados, mas também, como se dá o embate eleitoral nas municipalidades analisadas a partir da concentração ou dispersão de votos para deputado no interior dessas localidades. Classificados em quatro padrões: concentração alta, concentração média, dispersão média, dispersão baixa, os padrões de dominância municipal são primordiais para compreender como o mercado político funciona nessas localidades a ponto de influenciar o grau de competição local e ser corresponsável pelo êxito dos competidores que foram mais votados. Embora a eleição para deputado estadual e federal apresentem semelhanças, não podem ser tratadas com o mesmo olhar. Aspectos característicos de cada pleito, cada concorrente e cada coligação não permitem que seja analisado sob o mesmo ângulo o pleito para uma vaga na Assembleia Legislativa e no Congresso Nacional. Para melhor visualização, apresentam-se os padrões de distribuição espacial de votos nas municipalidades estudadas.



Os municípios da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, no que se refere às eleições para deputado estadual no pleito de 2010, apresentaram um padrão de distribuição espacial de votos municipal dividido entre concentração média, dispersão média e dispersão alta. Das 29 municipalidades estudadas, 12 se enquadraram no padrão de concentração média - Atalaia, Floraí, Flórida, Iguaraçu, Itaguajé, Lobato, Mandaguari, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Ourizona, Santa Inês e Santo Inácio - o que representa 41,4% do total. Outras nove localidades – Ângulo, Astorga, Floresta, Itambé, Ivatuba, Marialva, Santa Fé, São Jorge do Ivaí e Uniflor -, representando 31%, ficaram na casa da dispersão média e outras oito – Colorado, Doutor Camargo, Nova Esperança, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco e Sarandi - 27,6%, fazem parte das territorialidades com dispersão alta.

Chama-se a atenção para o fato de que nenhuma das municipalidades estudadas apresentaram o padrão de distribuição espacial de votos contemplada como concentração alta, caracterizada pelas localidades, onde apenas um competidor obteve mais de 50% de votos. A ausência desse padrão, que prevê a dominância do eleitorado por apenas um concorrente fortalece a compreensão da profissionalização da carreira política e investimento dos parlamentares para fidelizar lideranças regionalizadas,

movimentando o mercado político local. Passadas duas décadas da redemocratização brasileira, a presença de competidores que controlavam e dominavam regionalidades e municipalidades – presentes, conforme Ames (2003), em menor intensidade no Paraná – no começo da década de 90 - perderam força e deram lugar a uma disputa mais competitiva e com a presença de mais competidores capazes de dividir as bases territoriais, exigindo, assim, mais recursos para a conquista de uma votação expressiva em seus redutos eleitorais.

Sob essa perspectiva, o comportamento distributivista dos deputados estaduais se destaca na tentativa de afastar competidores de seus redutos eleitorais. Seguindo os passos de Arretche e Rodden (2004), a destinação de recursos monetários a suas municipalidades passa a ser um instrumento para premiar antigos colaboradores e conquistar novos, interferindo diretamente na composição das forças políticas e, conseqüentemente, no resultado do pleito. Reconhece-se que o *pork* não é o único mecanismo determinante para a fidelização da base e dominância do eleitorado – a demonstração de empenho, agendamento e acompanhamento a ministérios e secretarias, resolução de burocracias, transferência de servidores públicos, intermediação em estatais, entre outras atividades, complementam a ação dos distributivistas. Contudo, não se pode negar que é uma ferramenta adotada, frequentemente, com o intuito de agregar lideranças às campanhas eleitorais, criar raízes nas municipalidades ao reivindicar autoria sobre o benefício e conceder mais informações aos eleitores que buscam atalhos cognitivos para escolher seus representantes.

A concentração ou dispersão dos votos nas municipalidades passa a ser fruto de um processo que se estende por quatro anos, duração do mandato, ou por um período mais extenso se tomar como base que as relações políticas é um processo contínuo que atravessa mandatos ou até mesmo gerações familiares. As relações que permeiam o comportamento distributivista ou os instrumentos para garantir o apoio eleitoral, no interior dos municípios, constroem-se por um trabalho árduo de visitas a gabinetes, escritórios políticos, liberação de recursos monetários, reuniões, inaugurações, presença nos meios de comunicação, apoio às eleições municipais, apoio técnico e informatização para elaboração de projetos, entre outros aspectos que fazem das eleições

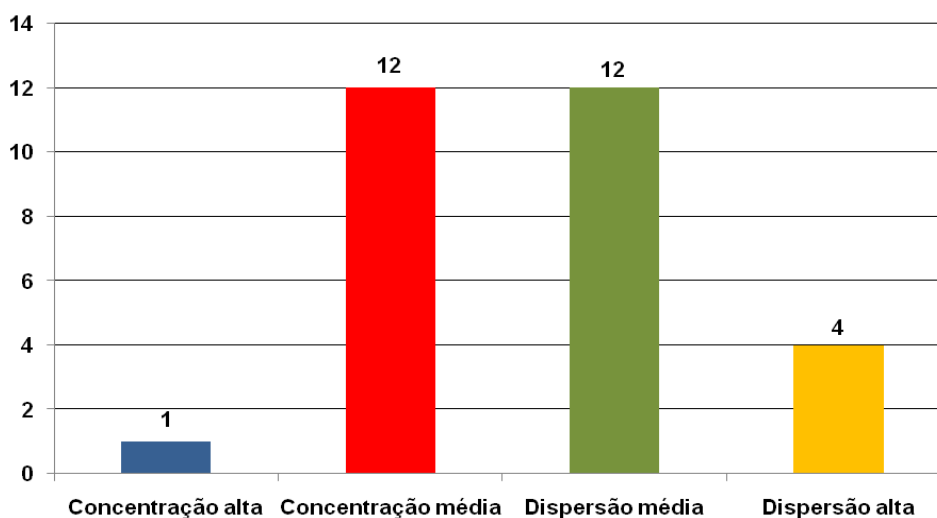
para uma vaga na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal ser mais complexa que outros pleitos. Deputados que anseiam a reeleição, competidores que ocupam postos governamentais ou candidatos sob a tutela de famílias tradicionais na política ou de pessoas influentes, tendem a ser favorecidos na hora de angariar apoios políticos em comparação a outros concorrentes que não possuem essas características.

Os padrões de distribuição espacial dos deputados estaduais estudados, atrelados aos padrões de concentração e dispersão de votos, indicam que na Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense há um mercado político movimentado que impede que apenas um competidor domine as municipalidades, na maioria dos casos, dois concorrentes dividem o mesmo eleitorado. Ressalta-se que os municípios com concentração alta é dominado por apenas um concorrente; média, dois competidores predominam sobre o eleitorado daquela municipalidade. A dispersão média se dá quando três a quatro candidatos obtêm votação expressiva dentro das localidades. A dispersão alta ocorre quando vários concorrentes compartilham o mesmo eleitorado.

Os padrões de concentração e dispersão dos votos, no interior dos municípios, para deputado federal e estadual aliados aos padrões espaciais de votos dos competidores efetivos na regionalidade, apontam que o mercado político local e o grau de competição eleitoral são resultados de um processo de negociação, no interior dessas localidades, que podem concentrar o eleitorado nas mãos de apenas um competidor que domina a localidade ou dispersar em vários candidatos que compartilham o eleitorado. São frutos de um jogo político impulsionado pela conexão eleitoral presente na relação dos parlamentares com a arena eleitoral e na arena legislativa, em que o comportamento distributivista tende a destinar recursos monetários para suas bases eleitorais a partir de negociações que envolvem o poder executivo. A presença de quatro padrões nas eleições para a Câmara Federal e de três para a Assembleia Legislativa no pleito de 2010, é um indício importante.



**Gráfico 4 - Municípios x Padrão Espacial de Concentração de Votos Municipal para Deputado Federal**



Fonte: Verri, 2014.

Os padrões de concentração e dispersão de votos, nos pequenos e médios municípios, para uma vaga na Assembleia Legislativa, não se repetem, mas também não se distancia, quando a competição eleitoral é para uma cadeira no Congresso Nacional. A competitividade para deputado federal se mostrou mais concentrada. Munhoz de Melo foi o único município que se enquadrou em concentração alta e obteve seu eleitorado dominado por apenas um competidor. Ou seja, recebeu a confiança de mais da metade do eleitorado que foram às urnas. Ângulo, Atalaia, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Itaguajé, Lobato, Mandaguari, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona e Santa Inês, representando 41,1%, foram as localidades que tiveram o eleitorado dividido em dois concorrentes, apresentando concentração média. Com os mesmos 41,4% de representação do total, as municipalidades: Astorga, Doutor Camargo, Floraí, Itambé, Ivatuba, Mandaguaçu, Marialva, Paiçandu, Santa Fé, São Uniflor, Sarandi e Uniflor, compartilharam seu eleitorado entre quatro candidatos. Por fim, apenas quatro municípios: Colorado, Paracity, Presidente Castelo Branco e Santo Inácio - tiveram seus eleitores depositando os votos em diversos competidores, enquadrando-se no padrão de dispersão alta.

Do total de municipalidades estudadas, 82,8% tiveram o eleitorado concentrando em dois a quatro candidatos, revelando que em 2010, uma vaga para a Câmara dos Deputados, nos pequenos e médios municípios pertencentes à Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, esteve concentrada em poucos candidatos, com certa dominância sobre o eleitorado. A concentração efetiva em poucos competidores está relacionada ao número menor de competidores e à necessidade de uma votação mais expressiva para conquistar uma cadeira em Brasília, comparando a uma vaga em Curitiba. Segundo o artigo 27 da Constituição Federal (1998), cada partido pode lançar 150% a mais do que o número de vagas oferecidas, enquanto a coligação pode registrar 200%. Nessa perspectiva, um partido pode lançar 45 competidores a uma cadeira na Câmara Federal, enquanto uma coligação pode oferecer 60 nomes. Já para Assembleia Legislativa, uma agremiação pode soltar 81 e uma coligação 104.

Por si só, o menor número de competidores já é um fator determinante para a redução do grau de competição. Contudo, não é o único aspecto que reduz o número de competidores com votação expressiva dentro das municipalidades. O quociente eleitoral, que no Paraná se aproxima de 200 mil para a primeira cadeira, na Câmara eleva a necessidade de uma votação que beira os 100 mil votos para adentrar, com poucos riscos, à Câmara de Deputados. A necessidade de uma votação expressiva exige investimentos monetários e temporais, que muitas vezes impedem que competidores sem carreiras políticas, sem padrinhos políticos, sem postos governamentais ou seu acesso à estrutura política, consigam disputar na mesma frequência que concorrentes que atendem a esses requisitos. Por conseguinte, a competitividade efetiva nos municípios estudados passa pela presença de competidores que possuam cargos ou já são representantes eleitos em esferas estaduais e nacionais ou por ter vínculo extremamente forte com aquela localidade.

A complexidade das eleições e necessidade de recursos maciços reforçam o comportamento distributivista dos parlamentares que procuram se reeleger ou transpor de postos na esfera legislativa. A destinação de recursos localizados é um mecanismo valioso para fidelizar e conquistar novas lideranças locais, reduzindo os custos que poderiam ser gastos durante o

período eleitoral. Todo comprometimento dos deputados em agradar as lideranças políticas locais e de levar benefícios para a localidade, aproximando-se da base e se tornando conhecido, já uma pré-campanha, tende a conceder, ao competidor, vantagens sobre novos candidatos que disputam a localidade. É um instrumento que favorece prefeitos e vereadores que recebem recursos para apresentar ao seu eleitorado e que também permite que deputados se aproximem dos eleitores daquela localidade, amortizando os recursos monetários e temporais exigidos no curto período para a campanha. É um trabalho constante que reduz espaços de outros competidores e que concede atalhos cognitivos para a escolha daquela população.

No padrão espacial de distribuição de votos dos deputados federais com votação expressiva na Amusep, há como competidores, em sua maioria, parlamentares que foram reeleitos ou com alguma experiência em postos governamentais. Isso aliado aos padrões de concentração e dispersão de votos, no interior das municipalidades, indica claramente que competidores com acesso a recursos governamentais e proximidade com as localidades, tendem a levar vantagem sobre os outros competidores. A destinação de benefícios localizados passa a ser um instrumento importante para aproximação dos deputados com as bases, para mostrar os benefícios por eles intermediados. Compreende-se, assim, que o comportamento distributivista é um mecanismo que interfere diretamente na concentração ou dispersão municipal.

## **6.2 Quem apadrinha leva: investimentos e concentração municipal**

Os padrões de distribuição espacial dos votos, de concentração e dispersão de votos, no interior dos municípios pode indicar uma dura competitividade entre os competidores efetivos que disputaram o eleitorado das municipalidades da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense. O fato de nenhum dos deputados mais votados, nos pequenos e médios municípios, apresentar perfil de dominância, reflete no grau de competitividade e, conseqüentemente, no mercado político local. A competição torna-se concentrada entre poucos concorrentes, em sua maioria deputados reeleitos ou tentando uma cadeira na esfera nacional, impulsionados pela capacidade de

acessar recursos financeiros, dedicar seu tempo a visitar as municipalidades e atender às reivindicações das lideranças locais durante o período que antecede as eleições e durante o pleito. Nota-se que entre os parlamentares eleitos, que tiveram a confiança de uma grande parte do eleitorado, apenas Evandro Júnior, Edmar Arruda e Zeca Dirceu não estavam em posse de uma cadeira na Assembleia Legislativa ou na Câmara Federal. O primeiro encontrava-se em seu primeiro mandato como vereador de Maringá e recebia o apoio de seu avô, Hermas Brandão – na época, conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná. O segundo, reconhecido pela época em que foi vereador e por já ter sido candidato a prefeito de Maringá e a também a deputado estadual e o terceiro, além de ter sido prefeito de Cruzeiro do Oeste, no Noroeste do Paraná, é filho do ex-deputado e ex-chefe da Casa Civil, José Dirceu.

A proximidade dos competidores com as bases atreladas ao fato de terem acesso a postos responsáveis pela alocação de benefícios ou qualificados para atenderem a favores de lideranças locais, que possibilita o apadrinhamento de obras e exposição ao eleitorado, coloca o distributivismo em um patamar importante para o resultado do pleito de 2010. O comportamento distributivista voltado para a distribuição de benfeitorias acaba por ser elaborado como instrumento para impedir a entrada de novos competidores e para que nenhum dos concorrentes, no mesmo espaço, consiga dominar o território em disputa. Parte-se do pressuposto que a competitividade na região da Amusep é fruto de um investimento monetário e temporal massivo dos competidores com acesso à máquina estatal que angariam lideranças e os aproxima da base antes mesmo do período eleitoral.

Os padrões de dispersão e concentração de voto dentro dos municípios somados a perspectiva de destinação de recursos às localidades, por meio do comportamento distributivista, são as bases para a averiguação da existência de um padrão de relacionamento entre investimento governamental, que agrega emendas ao orçamento incluídas pelos deputados e convênios firmados sob a influência dos parlamentares, com o grau de competição no interior das municipalidades. Trata-se de encontrar indícios que possibilite identificar em até que ponto a suposta interferência no grau de competitividade eleitoral interferiu, nas eleições de 2010, para após, compreender se há uma relação entre o pleito de 2010 e de 2012, para prefeito. Ressalva-se que o

modelo testado apenas concede apontamentos e indícios que auxiliam o debate nos municípios da Amusep, no período estudado.

Para tanto, apresenta-se o resultado do modelo de correlação entre investimento por eleitor estadual e federal, concebido pela média entre os recursos destinados durante 2009 e 2010, anos anteriores à eleição e os dois primeiros dos mandatos dos prefeitos, além da concentração municipal para deputado estadual e deputado federal. Vale-se dos investimentos entre 2009 e 2010 devido à perspectiva de que o pleito de 2010 seria influenciado pelas alocações de benefícios dos anos anteriores ao pleito para deputado. O primeiro modelo refere-se à disputa ao Congresso Nacional.

**TABELA 1 - Investimento do Governo Federal por Eleitor em 2010 e Concentração Municipal para Deputado Federal**

		Investimento por Eleitor Federal - 2010	Concentração Municipal - Federal
Investimento por Eleitor Federal – 2010	Pearson Correlation	1	-,446*
	Sig. (2-tailed)		,015
	N	29	29
Concentração Municipal – Federal	Pearson Correlation	-,446*	1
	Sig. (2-tailed)	,015	
	N	29	29

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

O modelo corresponde com o pleito para uma cadeira na Assembleia Legislativa.

**TABELA 2 - Investimento do Governo Estadual por Eleitor em 2010 e Concentração Municipal para Deputado Estadual**

		Concentração municipal – Estadual	Investimento por Eleitor Estadual 2010
Concentração municipal – Estadual	Pearson Correlation	1	-,464*
	Sig. (2-tailed)		,011
	N	29	29
Investimento por Eleitor Estadual 2010	Pearson Correlation	-,464*	1
	Sig. (2-tailed)	,011	
	N	29	29

\*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

O resultado do modelo de correlação indica que os investimentos governamentais que advêm do Governo Estadual e do Governo Federal, estão diretamente relacionados com o resultado do pleito e o grau de competição eleitoral dentro dos municípios estudados. Os modelos apresentados revelam que quanto menor o investimento por eleitor governamental, maior a possibilidade de o município, nas eleições de 2010, ter uma concentração dos votos para deputado estadual e federal em um número menor de competidores. O relacionamento negativo, nos dois modelos apresentados, é um indício de que a competitividade eleitoral está relacionada com a quantidade de recursos monetários destinados ao município, independentemente de qual esfera governamental. Fortalece, assim, a tese de que o comportamento distributivista e a conexão eleitoral originada no relacionamento entre o legislativo e executivo, mesmo sob a tutela da modernidade e avanços da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, tende a ser um condicionador do mercado político e competição eleitoral nessas localidades.

O relacionamento significativo entre investimento governamental e concentração municipal indicado como um dos fatores que pode ter sido determinante para a competição eleitoral nas municipalidades abordadas pode ser explicado por diversas faces. A primeira, condiz com as dificuldades impostas pelo federalismo, que atribuiu uma série de responsabilidades aos entes municipais, revelando-se um grande empecilho para esses municípios. As unidades municipais sobreviventes da baixa arrecadação fiscal, trataram de

recorrer aos entes estaduais e nacional para suprir a necessidade de mais recursos, originando dependência. De acordo com Arretche (1999), a transformação das municipalidades em entes federativos, responsáveis pela arrecadação própria e pela implementação de políticas públicas e serviços básicos, desequilibrou as contas e gestões das prefeituras, principalmente das pequenas e médias municipalidades. Dependentes de transferências de impostos arrecadados pelos outros entes federativos advindos do fundo de participação dos governos estaduais e federal, as lideranças políticas, que administram o município, passam a procurar lideranças regionais que têm acesso a recursos governamentais. É sob essa perspectiva que a figura do deputado municipalista se fortalece pelo comportamento distributivista.

Pensando sob a perspectiva da escassez de recursos municipais, entende-se que o relacionamento da correlação entre as variáveis que podem indicar os recursos governamentais como um condicionador que influencia na competição eleitoral, realçado pelos padrões de dispersão e concentração municipal, os quais relacionados diretamente ao montante investido por eleitor pelos governos federal e estadual, tornam-se, assim, uma resposta às dificuldades impostas pelo federalismo. Logo, as municipalidades que recebem menos investimentos governamentais, sob esse olhar, tendem a ser mais dependentes dos deputados ou de futuros competidores que ocupam cargo nos governos e com acesso à liberação de recursos. Em contrapartida, prefeitos e lideranças locais se tornam responsáveis pela votação expressiva e dominância do eleitorado, como forma de agradecimento e da renovação do contrato.

Na mesma linha de raciocínio, a renovação do contrato está relacionada com a alocação de benefícios à localidade e com o apoio a reeleição do prefeito ou do grupo político que garantiu sua votação expressiva. Por conseguinte, a dependência a outros entes federativos que impulsionam o comportamento distributivista dos parlamentares acaba por ser justificada pelas dificuldades dos pequenos e médios municípios em arrecadar impostos suficientes para atender aos serviços básicos. Tomando como base que o equilíbrio dos entes federativos depende do equilíbrio de arrecadação fiscal e repasse adequado de cada unidade federativa (Zimmermann e Dallabrida 2011), qualquer desequilíbrio nos repasses ou insatisfação é motivo para que

recorram aos métodos tradicionais de interferência dos parlamentares, seja via emenda parlamentar ou intermediação nos postos governamentais.

Vinculado aos atalhos legislativos que favorecem o comportamento distributivista dos deputados, os repasses dos entes estaduais e da União não agradam aos prefeitos dos pequenos e médios municípios da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, conforme gráfico 3, exposto adiante. A Constituição Federal (1988) determina quais são os impostos arrecadados pelas municipalidades e quais os repasses advindos dos Estados e União. Repasses e arrecadações insatisfatórias, sob a ótica dos prefeitos da Amusep, que entendem que os pequenos e médios municípios não sobrevivem sem os recursos encaminhados pelo governo do estado e federal. O maior culpado passa a ser o Fundo de Participação de Municípios – transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b) da União para os Estados e Municípios, composto conforme Gasparini e Miranda (2006) pelas fatias dos seguintes impostos.

**Figura 3 - Instrumentos legais em vigor relativos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**

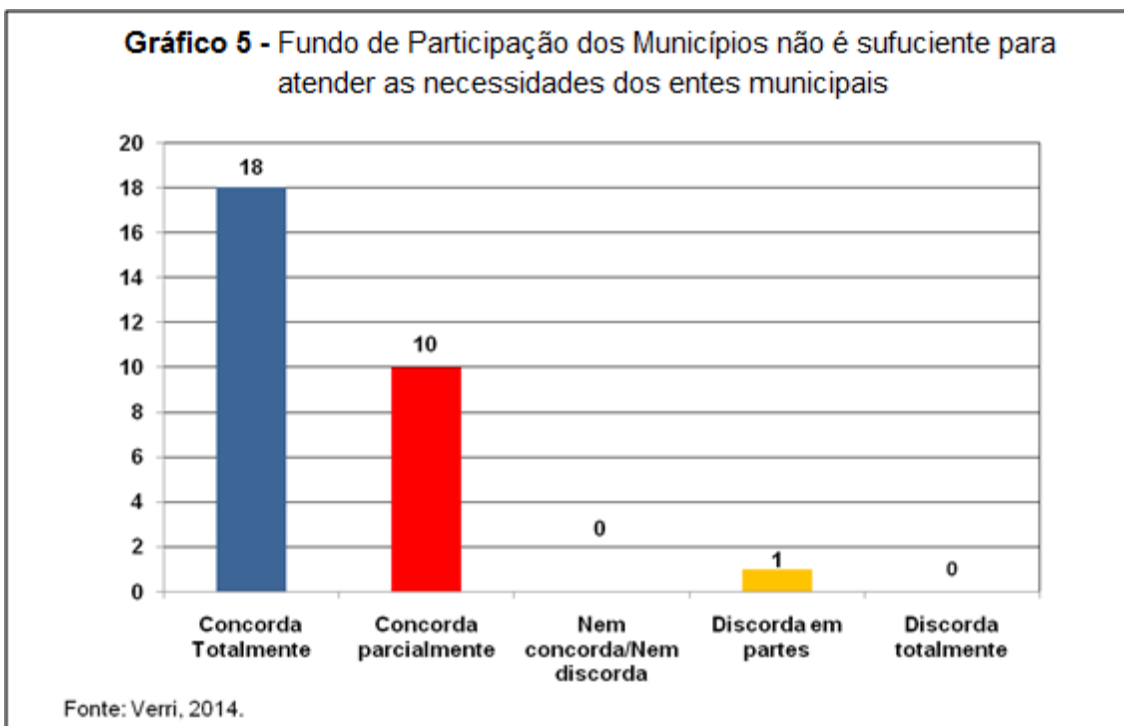
Instrumento legal	Descrição
Constituição Federal de 1988 (artigos nº 159 a 162 e artigos nº 34 e 60 dos ADCT).	Disciplinam a criação do FPM e suas características básicas, bem como do Fundef, cuja composição inclui recursos oriundos do FPM.
Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (artigos nº 86 a 94).	Dispõe, dentre outros aspectos, sobre critério de distribuição do FPE e do FPM, cálculo e pagamento das quotas estaduais e municipais e comprovação da aplicação das quotas estaduais e municipais.
Ato Complementar nº 35, de 28/2/1967.	Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional.
Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981.	Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a reserva do FPM e dá outras providências.
Lei Complementar nº 59, de 22/12/1988.	Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).
Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989.	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências.
Lei Complementar nº 91, de 22/12/1997.	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do fundo de participação dos municípios, em especial sobre o redutor financeiro.
Lei Complementar nº 106, de 23/3/2001.	Dá nova redação aos parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.
Decisão Normativa TCU nº 72/2005.	Aprova, para o exercício de 2006, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b da Constituição Federal e da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981.
Decisão Normativa TCU nº 74/2006.	Altera os coeficientes individuais de participação para as capitais e municípios integrantes da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1881, de 27 de agosto de 1981, nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea b, da Constituição Federal, aprovados pela Decisão Normativa – TCU nº 72, de 13/12/2005.

Fonte: Gasparini e Miranda, 2006.



Originadas para formar a base do sistema de equalização, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência, segundo Gasparini e Miranda (2006), que atende às municipalidades conforme seu tamanho populacional. A Constituição Federal (1988) define que 10% do total referente ao FPM deve ser destinados as capitais estaduais e os outros 90% as municipalidades do interior, sendo que 4% desse valor, devem ser destinados a localidades de reserva, denominação dada aos municípios com mais de 142.049 mil habitantes e que se enquadram no coeficiente de população 3,8 e 4, calculado pelos coeficientes de participações, definidos a partir de dois produtos: fator representativo da população e fator representativo do inverso da renda per capita. As cotas individuais são medidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e informadas a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que autoriza o Banco do Brasil a repassar o valor específico para cada município.

As cotas repassadas pela União – referentes ao valor arrecadado pelo mesmo do 1º até o 10º dia, do 11º até o 20º e do 21º ao final do mês – passam a ser uma transferência garantida aos municípios e que podem ter seu valor mensurado, mas não tomado como uma constante, já que depende da arrecadação fiscal da União durante aquele período. Reconhecido como determinante para a administração municipal, pelos prefeitos da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, o FPM ainda é tema de muitas críticas dos chefes do executivo dos municípios estudados que defendem que o papel dos entes federativos - implantado após a Constituição de 1988 - deva passar por uma reforma. O Fundo de Participação dos Municípios não aparece apenas como crítica, mas também como justificativa para os acordos políticos firmados com deputados, em troca de recursos governamentais, que resultem em grandes investimentos estruturais ou monetários para seus habitantes.



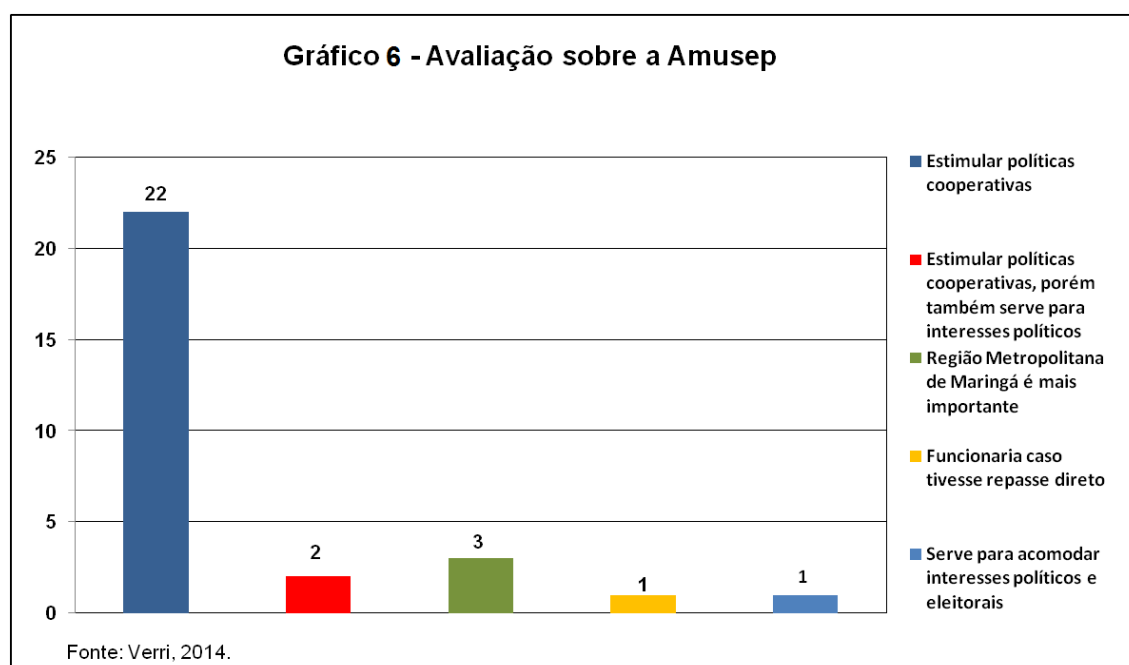
Quando questionados se o Fundo de Participação dos Municípios não é suficiente para atender as necessidades dos entes municipais, os prefeitos, quase que unanimemente, concordaram com a afirmação. Dos 29 entrevistados, apenas um discordou, ou seja, não mostrou concordância total ou parcial ao entendimento que o FPM é uma transferência oportuna para atender parte das demandas impostas nos municípios, porém, que falha por não conseguir preencher as lacunas deixadas pela arrecadação precária nessas localidades, dificultando, assim, a implementação de políticas públicas e serviços de qualidade. O cerne da crítica está baseado na crise do federalismo exposto por Arretche (2004). Crise encabeçada pelo desequilíbrio fiscal e pela disfunção recorrentes. As municipalidades que possuem características sociais e econômicas próximas, nem sempre conseguem arrecadar a mesma quantia e nem receber o mesmo montante do Fundo de Participação do Município ou qualquer outro repasse constitucional dos entes federativos. Segundo Affonso (2003), o processo de descentralização foi marcado por uma descoordenação que prejudicou o entrelaçamento entre União, Estados e Municípios. Na década de 90, o desalinho entre os entes federativos ampliou a entrada de capital privado no desenvolvimento dos entes subnacionais. Na virada do século, o processo de desenvolvimento dos

Governos Lula e Dilma, as municipalidades reduziram a dependência de recursos privados para recorrer a União.

Entoando o discurso que a federação precisa de reparos, os prefeitos alertaram para a necessidade dos municípios serem contemplados com um montante mais expressivo do Fundo de Participação dos Municípios, que atenda as necessidades municipais, ou que haja mudança nos repasses governamentais. Os convênios – segundo os mesmos (2014) – impedem que o município seja contemplado com recursos para investir nas necessidades de seus habitantes, para investir em programas e áreas pré-determinadas, reforçando a necessidade da intermediação dos deputados para aprovar seus projetos ou para incluir emendas no orçamento da União ou do Estado, que agreguem mais benefícios. Logo, o modelo de correlação que aponta para um relacionamento entre competição eleitoral e recursos governamentais pode ser pensado como um condicionador, em que a concentração de votos tende a ser uma características das localidades menos prestigiadas por investimentos governamentais, reforçando a importância do distributivismo na competitividade eleitoral nas municipalidades estudadas e no mercado político local.

### 6.3 Mercado político e o modelo distributivista: quanto menos recursos, maior a fidelidade

O modelo de correlação indica que o relacionamento entre investimento por eleitor e competição eleitoral no interior das municipalidades da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense pode ser um condicionante do resultado do pleito abre espaço para se pensar o mercado político local como



resultado do comportamento distributivista imposto pelas dificuldades municipais e inerentes a conexão eleitoral que, a princípio, esteve enraizado no pleito de 2010, nos municípios estudados. Ressalta-se que por mais que seja apenas um apontamento, o modelo enfraquece o ideal da associação de municípios como um diferencial qualificado para reduzir drasticamente a dependência das municipalidades aos deputados municipalistas, responsáveis pela destinação de recursos e favores às lideranças locais. Longe de reduzir a importância da associação aos membros. Apenas minimiza-se a essencialidade da entidade na arena eleitoral.

Embasado pelo debate teórico sobre o associativismo territorial e municipal, entende-se o valor da entidade à administração pública dos municípios, porém, minimiza-se sua contribuição modernizadora à conexão eleitoral entre chefes do executivo e parlamentares. Relativa-se a essencialidade no campo das eleições devido a pouca importância dada pelos prefeitos à entidade como instrumento catalisador de recursos governamentais às localidades. Concebida institucionalmente como uma instituição voltada para o desenvolvimento regional, a Amusep é definida, pelos prefeitos abordados, como uma organização importante para a eficiência da gestão nos municípios em que foram eleitos. Por intermédio do questionário aplicado, averigua-se que a opinião dos prefeitos sobre a associação reforça a ideia de que a entidade é valorizada quanto a sua força de cooperação, organização e gestão pública, entretanto, pouco se aborda sobre a sua capacidade como intermediários de recursos governamentais, reduzindo a conexão eleitoral com deputados que ali fazem suas bases eleitorais. Do total, 22 dos administradores questionados acreditam que a Amusep é importante para estimular políticas cooperativas entre as municipalidades. Outros dois prefeitos concordam com a afirmação anterior, porém, compreendem que a associação está servindo para acomodar interesses políticos, remetendo à competência da associação em interferir no jogo eleitoral, tanto nas eleições municipais, quanto estaduais. Três gestores públicos responderam que a Região Metropolitana de Maringá é mais eficaz que a associação dos municípios, enquanto outro prefeito afirmou que a Amusep poderia funcionar caso recebesse repasse oficial direto. Por fim, um único administrador alegou que a instituição serve apenas para acomodar os interesses políticos e eleitorais.

As respostas comprovam que a grande maioria confia que a Amusep desempenha um papel importante na promoção de políticas públicas conjuntas voltadas para solucionar os problemas comuns às municipalidades. Mais de 80% dos prefeitos mencionaram que a associação de municípios tem o papel de ser o elo de cooperação entre as municipalidades, objetivando projetar estratégias e ações coletivas e também de ser porta-voz dessas localidades junto ao Governo do Estado e a União. Por outro lado, ainda que minoria, há o descontentamento de alguns prefeitos quanto à utilização da instituição como instrumento eleitoral, fortalecendo o entendimento da capacidade de influenciar na arena eleitoral. A crítica passa pela contratação de cargos políticos relacionados a determinados competidores ou lideranças políticas, com mandato, como deputados estaduais e federais. O suposto uso da entidade com fins eleitorais robustece ainda mais a conexão eleitoral entre prefeitos e deputados, já que lideranças importantes para a eleição desses se aproveitariam da entidade para fins particulares.

Percebe-se claramente que sob os olhares dos prefeitos da Amusep a entidade é, sim, uma instituição importante para promover a cooperação entre os entes municipais. Respeitam assim a associação e sua competência de fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social, de troca de informações, de prestação de assessoria, de intercâmbio entre entes federativos e instituições de pesquisa referindo-se a temas municipalistas e de integração municipal visando ao desenvolvimento regional. Não há como negar que sob o ângulo administrativo, a modernidade da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense surge como um diferencial às pequenas e médias municipalidades que sofrem com problema de arrecadação, com escassez de qualificação técnica e mão de obra suficiente para elaborar projetos e ações mais arrojadas. Representa a um grande avanço às localidades que dependem de projetos de bons projetos para obter recursos diretos de programas governamentais.

O xis da questão refere-se a participação da associação na arena eleitoral. Ressalta-se que embora pouco explorada pelos prefeitos da Amusep, as práticas tradicionais distributivistas respingam indiretamente na rotina da associação e nos seus instrumentos de modernização da gestão pública e de acesso a recursos públicos. A entidade acaba por funcionar não como um

instrumento de mudanças e, sim, muitas vezes, como uma ferramenta de fortalecimento do relacionamento entre prefeitos e deputados em torno da conquista de investimentos governamentais. Torna-se um mecanismo importante para suprir a necessidade de projetos, entre outros requisitos indispensáveis para viabilizar o município ao programa a que postula. Permitindo, assim, o trabalho de intermediação dos líderes com acesso a essas benfeitorias. A ideia consiste no entendimento de que a sobrevivência do modelo distributivista tem uma contrapartida dos municípios, no que se refere à modernidade técnica. Para além das emendas parlamentares, os Governos Estadual e Federal estabelecem programas – saneamento, habitação, educação e agricultura, entre outros – que disponibilizam recursos diretos para as municipalidades que atendem os padrões dos editais que, principalmente, conseguem protocolar projetos adequados e efetivos. Talvez, o maior problema para a conquista de investimentos governamentais se encontram na incapacidade técnica das localidades.

Em resposta às dificuldades administrativas, as prefeituras recorrem ao corpo técnico da associação dos municípios para suprir a desqualificação de mão de obra em setores vitais da gestão pública municipal. Contemplada com um quadro de profissionais especializados e respeitando os objetivos, traçados pela entidade de prestar serviços jurídicos, contábeis e técnicos, promovendo assim a cooperação e desenvolvimento das municipalidades, a Amusep torna-se extensão dos prefeitos e de seus anseios eleitorais. Passa-se a explorar as vantagens não somente para alavancar a gestão pública e investimentos municipais, mas também, para atender os requisitos básicos de protocolos de projetos, para, posteriormente, cobrar de seus deputados intermediação nos órgãos responsáveis pela liberação de recursos. Indiretamente, a Amusep, que como foi bem lembrado no questionário aplicado, contém indicações políticas ligadas a parlamentares ou grupos políticos em seus quadros, não apenas desenvolve efetivamente seu papel de incentivo à cooperação e profissionalização da gestão pública, mas também contribui para a manutenção das práticas distributivistas na regionalidade.

Ressalta-se que por si só a instituição não é capaz de realizar grandes transformações. Por mais moderna que seja sua concepção e seu quadro técnico, a entidade é apenas reflexo dos prefeitos que passam pela Associação

dos Municípios do Setentrião Paranaense. Os resquícios distributivistas e a utilização para fins eleitorais representam nada mais que a continuidade das práticas que ocorrem nas municipalidades, modelo para a Amusep. Logo pensar o associativismo territorial aqui estudado como fator modernizador das práticas e conexão eleitoral é pensar os prefeitos como atores políticos atentos à modernidade das práticas eleitorais e da gestão pública, que visualizam na associação um espaço propício para as transformações. Entretanto, os indícios levam a crer que o predomínio ainda está centrado nas relações distributivistas. Excluir a associação como modernizadora às práticas distributivistas é retornar às bases territoriais e analisar o interior de cada municipalidade, aproveitando-se dos indícios de que há uma correlação entre investimentos por eleitor e competição eleitoral no interior dos municípios, chamando a atenção para o mercado político local.

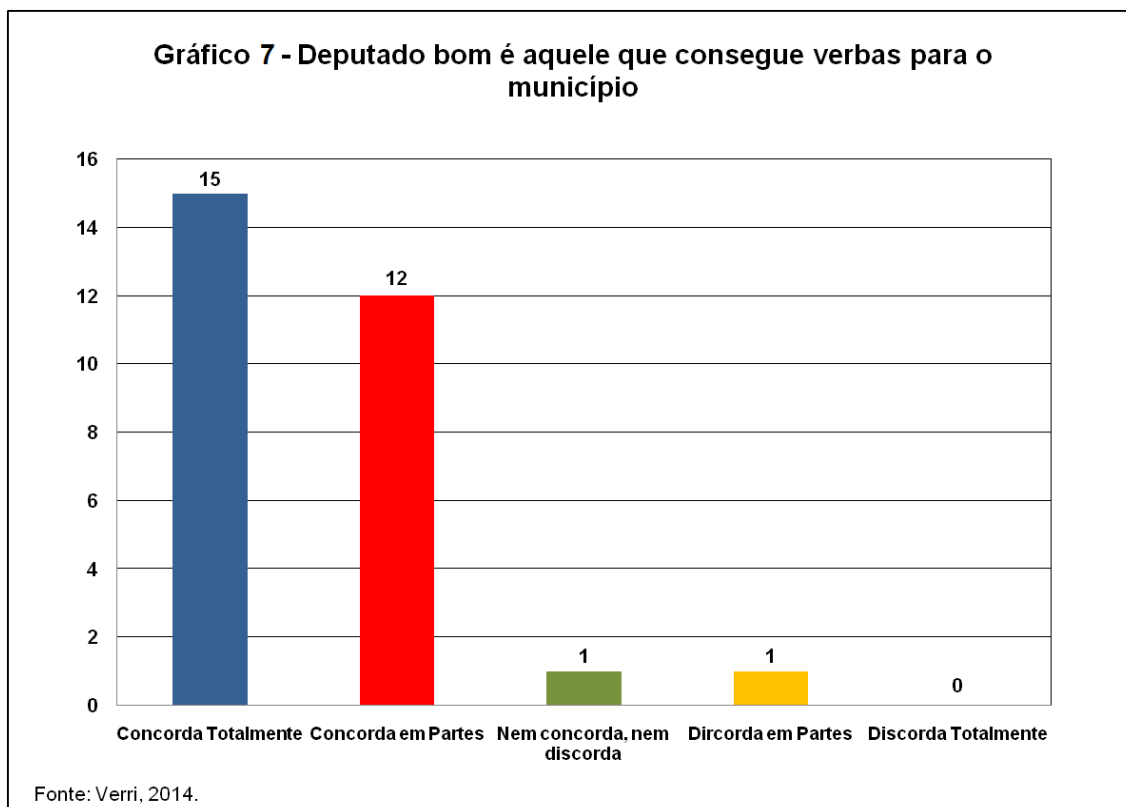
A alocação de benefícios localizados passa a ser um instrumento facilitador para o enraizamento das bases territoriais, para a divulgação de benfeitorias e fidelização de lideranças políticas locais, amparados nos atalhos deixados pelo sistema eleitoral e a personificação do voto (PEREIRA e RENNÓ, 2009). A complexidade eleitoral que eleva o grau de competição para uma vaga no legislativo, de acordo com Ames (2003), faz com que deputados anseiem por construir um reduto eleitoral com eleitorado fiel, cuja manutenção do mesmo ocorre devido a um comportamento paroquialista dos parlamentares brasileiros, que concedem incentivos conforme se dá a extração geográfica dos seus votos e o perfil de seu eleitorado. Sob a perspectiva distributivista, os deputados tendem a concentrar seus esforços para dominar o eleitorado de um município ou de uma região que garanta a sua (re) eleição e uma expressividade de votação.

Propensos ao modelo distributivista, os deputados orientam suas produções legislativas em torno da obtenção de benfeitorias para seus redutos eleitorais, aos quais creditam a sua reeleição para, entre outros benefícios, conseguir fidelizar o apoio de lideranças políticas dessas localidades. Para Lemos (2001) compete aos distributivistas organizar suas produções legislativas de forma que obtenham ganhos no mercado eleitoral e que sejam previsíveis e confiáveis. Conseqüentemente, dedicam-se a atender as reivindicações de vereadores e, principalmente, prefeitos que concedam

espaço para atuação naquela municipalidade e dele obtenha o apoio. Sob a perspectiva municipal, os prefeitos depositam suas confianças nos parlamentares para obter maiores benefícios advindos do Governo do Estado ou Federal para suas localidades.

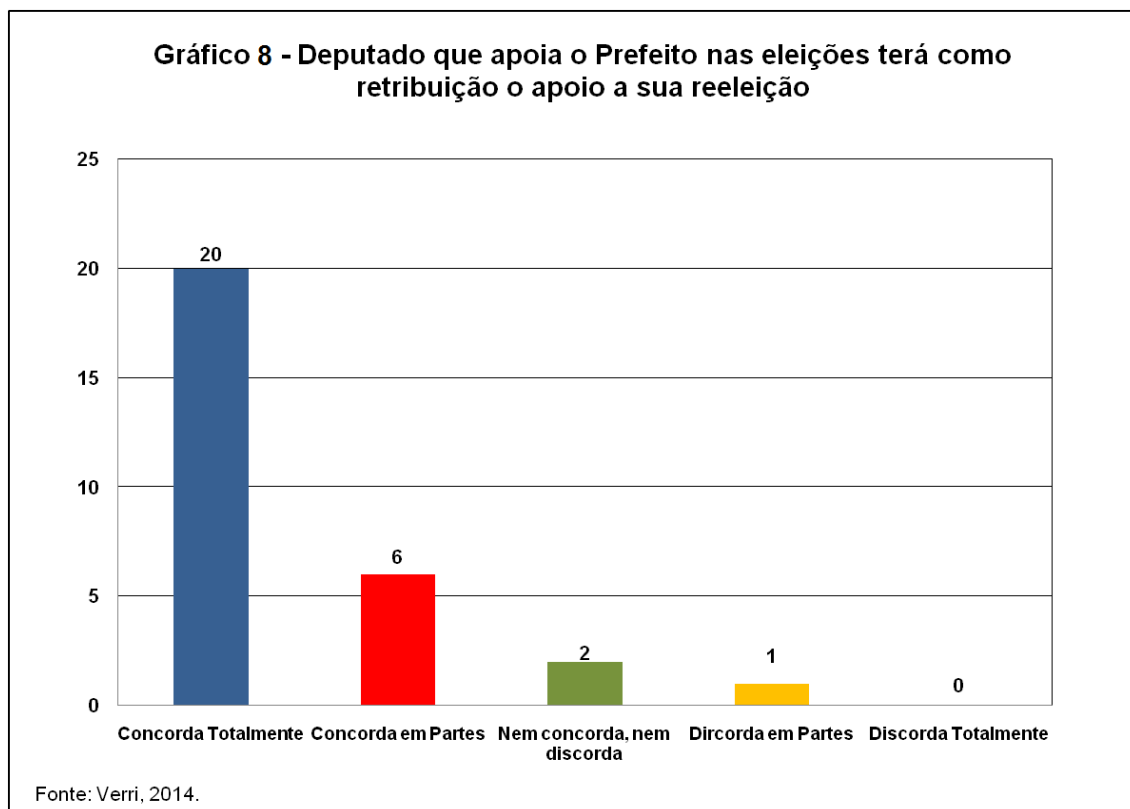
Em decorrência dos apontamentos que atenta ao enraizamento da alocação de benefícios em troca de reivindicação de crédito, na vida política das pequenas e médias municipalidades da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, questionou-se os prefeitos sobre a qualidade dos deputados estaduais e federais. Em resposta, a concordância ou não à afirmação: deputado bom é aquele que consegue verbas para os municípios 27 prefeitos disseram concordar. 15 desses responderam concordar totalmente e outros 12, concordar em parte. Apenas um se posicionou nem a favor nem contra e outro discordou parcialmente. A aprovação de 93,1% dos entrevistados é um indicador interessante que reforça a ideia do entrelaçamento do comportamento distributivista aos redutos eleitorais locais e do esfarelamento dos universalistas. Trata-se de enaltecer os parlamentares como captadores de investimentos e reduzir a importância das prerrogativas constitucionais (BRASIL, 1988) de fiscalização e elaboração de leis. Dados que colocam a alocação de benefícios em um patamar importante para a tentativa de reeleição dos deputados, como também para a consolidação dos mandatos dos prefeitos pertencentes à associação de municípios.





Conicionados pelo comportamento distributivista, os chefes dos executivos municipais creditam à alocação de benefícios localizados para seus municípios como relevantes no cenário político e eleitoral. Seguindo os escritos de Arretche e Rodden (2004), a transferência monetária intergovernamental – seja através de emendas parlamentares ou intermediação em gabinetes governamentais – é um mecanismo precioso para premiar os prefeitos e lideranças locais que já o apoiam e para buscar novos aliados. É um trunfo para consolidar redutos eleitorais, onde o deputado pode alocar benefícios e reivindicar créditos, ao mesmo tempo em que fortalece suas raízes naquela localidade. Segundo Ames (2003), o objetivo é proteger ou angariar grupos que sustentarão seus mandatos e concederão números expressivos de votos para suas reeleições. O ponto de partida para essa reflexão condiz com a redução de custos. Quanto mais sólido sua base de apoio em uma territorialidade, sindicatos, associações, entre outros, mais reduzida a probabilidade de outros concorrentes entrarem em seus redutos eleitorais, diminuindo a concorrência. E, com a menor concorrência, os custos para fidelização e convencimento dos

eleitores, assim como os atalhos cognitivos, que levam o eleitor a escolher um candidato a deputado, são reduzidos.



O elo entre as lideranças locais e deputados que se orientam pela lógica da destinação de recursos monetários em busca de benefícios eleitorais é visível quando perguntado aos entrevistados sobre a afirmação: deputado que apoia o prefeito nas eleições terá como retribuição o apoio a sua reeleição. Representando 89,7%, 26 revelaram concordar totalmente ou parcialmente. Dois não se manifestaram nem a favor, nem contra e somente um marcou o item de discordância total. A expressividade de prefeitos que se mostraram fiéis aos deputados que estiveram ao seu lado nas eleições – entrega de obra, presente na cidade, subir ao palanque do candidato e contribuição financeira para campanha, entre outros – indica que o enraizamento do distributivismo, na arena eleitoral, transfere-se para o pleito de prefeito e deputado. A lógica é que o apoio da prefeitura agrega mais votos para os parlamentares e vice-versa. É uma via de duas mãos que movimenta o mercado político local a cada pleito, onde as lideranças municipais são consideradas diferenciais para as eleições proporcionais estaduais. Em retribuição, parlamentares concedem apoio a candidatos a prefeitos e vereadores.

Segundo Pereira, Power e Raile (2003), os benefícios monetários são substitutos imperfeitos no mercado político, consolidando-se como um instrumento qualificado para fidelizar apoios políticos, enraizar suas bases e reduzir a participação de outros competidores na mesma territorialidade. Ames (2003) concebe que os deputados, que se orientam pelo distributivismo, objetivam uma votação concentrada dominante, exigindo assim a manutenção de um reduto eleitoral forte e associado a lideranças políticas dominantes nos municípios. O mercado político passa a sofrer interferência com a presença de deputados que tem acesso a recursos governamentais capazes de agregar lideranças e grupos a seus mandatos. Conseqüentemente, os municípios que recebem maiores investimento governamentais por eleitor tendem a possuir uma votação mais concentrada, dominados por menos deputados, que congregam as principais lideranças locais – prefeitos e vereadores – em sua campanha, reduzindo a inserção de outros competidores, principalmente os que não têm acesso a postos governamentais capazes de liberar investimentos.

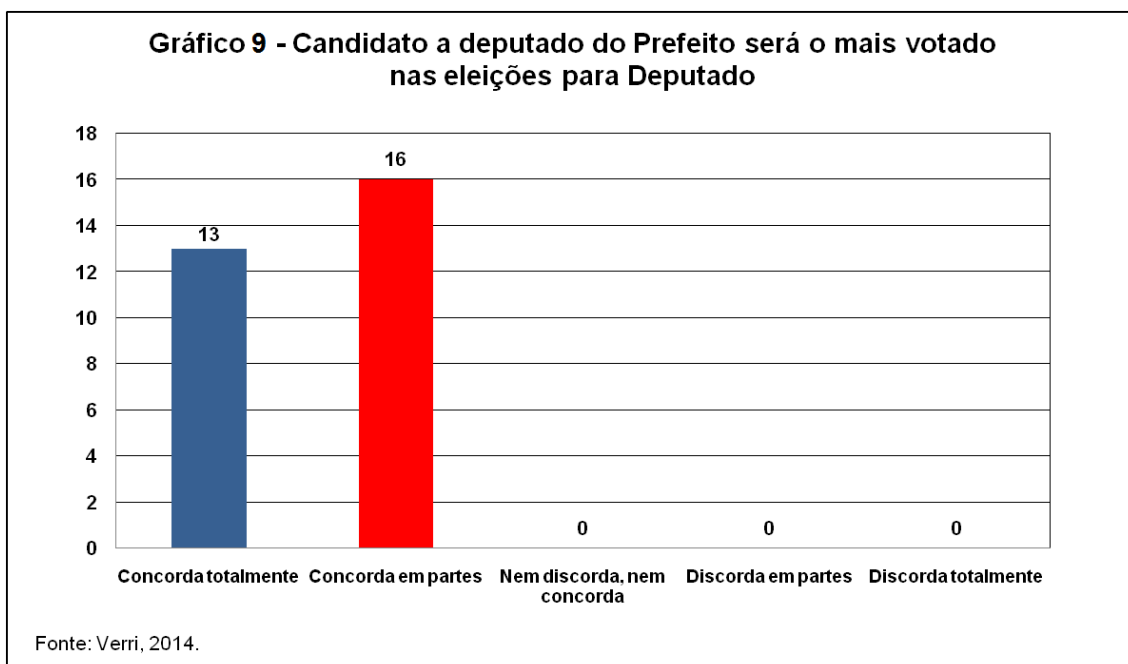
A potencialização do controle do eleitorado, no interior dos municípios, a partir do comportamento distributivista, conforme Ames (2003) descreve, se deu de forma inversa, quando analisado as pequenas e médias municipalidades da Amusep em 2010. O resultado do modelo de correlação apontou que o repasse governamental por eleitor pode ser um condicionante do padrão de concentração e dispersão de votos no interior das municipalidades. Nada de anormal. O que chama a atenção é que a correlação entre as variáveis apresentou-se inversamente, ou seja, quanto menor o repasse governamental, maior a possibilidade de um competidor dominar os votos do município. Ao mesmo tempo, localidades contempladas com mais recursos por eleitor seguem a tendência de obter um número mais elevado de competidores com votação expressiva, diferindo-se da perspectiva do autor, que defende o relacionamento positivo entre as variáveis, ou seja, enquanto aumenta o repasse, maior seria a chance de um competidor dominar o eleitorado local.

Os indícios de que há uma correlação inversa entre competição eleitoral no interior da Amusep, em 2010, e investimento governamental pode ser explicado pelo protagonismo das lideranças políticas nessa região. Rennó,

(2009, p. 242) compreende que um dos principais atalhos cognitivos é baseado no sentimento dos eleitores em relação aos atores políticos que apoiam certo candidato,

Apoios políticos, portanto, têm um papel-chave em fornecer informação sobre os candidatos para os eleitores. Se um grupo ou indivíduo que eu goste apoia certo político na disputa eleitoral, isso é um sinal de que provavelmente tenho afinidades também com esse político. Esse atalho, em sistemas personalistas, com baixa estrutura partidária e grande número de candidatos que concorrem à reeleição, pode ser uma explicação forte para a escolha racional.

Levando em consideração os descritos de Downs (1999) sobre a racionalidade do eleitor que o concebe como racional e com discernimento para percorrer os caminhos com menor custo de informação na hora de definir seus candidatos e, Popkin (1994) que no mesmo rumo entende o eleitor como investidor e o voto como um investimento coletivo, organizado em um espaço de incertezas e custos elevados, entende-se que a definição de votos para as eleições proporcionais estaduais é complexa, fazendo com que eleitores procurem atalhos cognitivos para reduzir os custos de informações e assegurar suas decisões. Questionados sobre a concordância ou não em relação a afirmação - candidato a deputado do prefeito será o mais votado - todos os prefeitos entrevistaram se mostraram favoráveis à afirmação. Do total, 13 disseram concordar totalmente, enquanto 16 pronunciaram concordar parcialmente. Entre aqueles que não se mostraram completamente favoráveis, a justificativa mais comum era de que governos bem avaliados fazem de seu candidato o mais votado, enquanto prefeitos com aprovação em baixa tendem a ter dificuldades em emplacar seu competidor.



A dependência de deputados qualificados para alocar benefícios para seus redutos eleitorais é um predicativo que interfere diretamente na competitividade eleitoral. A significância negativa do modelo de correlação pode ser explicada pela dependência dos atores políticos que ocupam cargos eletivos em conquistar recursos governamentais. O fato dos municípios receberem um repasse maior dos entes estaduais e federais tende a reduzir a vinculação do principal deputado da localidade, podendo abrir espaço para mais competidores ou até mesmo reduzir a pressão pela união das lideranças locais em torno de um mesmo candidato. Trata-se de pensar a arena eleitoral sob os olhos de prefeitos e vereadores, que veem, nos competidores eleitos, o caminho para alocação de emendas, intermediação em postos governamentais e facilitadores de favores. Relaciona-se, ainda, a parlamentares que podem ser o diferencial de suas reeleições, desde que empenhem benfeitorias a localidades e se coloquem como protagonistas dos benefícios obtidos à territorialidade. Minimiza-se o entendimento de que a concentração de votos é resultado, primordialmente, da dedicação e investimentos do competidor.

O raciocínio aqui proposto refere-se à lógica de que um dos condicionadores mais importantes para entender a competição eleitoral no interior dos pequenos e médios municípios, da Amusep, em 2010 refere-se aos atores políticos locais, principalmente, daqueles que ocupam um cargo eletivo. Ressalta-se que a condição de prefeitos e vereadores em comandar a máquina

e políticas públicas, atrelada à reduzida extensão populacional, em que a relação entre lideranças e eleitor se torna bem mais íntima que uma municipalidade de grande porte, transforma-os em atores centrais para o resultado das eleições proporcionais de 2010. A vantagem desses sobre os opositores, que não comandam a prefeitura, colocam-nos em um lugar estratégico para definir e negociar os competidores que podem disputar efetivamente ou aqueles que, na melhor das hipóteses, receberão uma pequena parcela da confiança do eleitorado.

Assim como no presidencialismo de coalizão, o relacionamento entre executivo e legislativo é fundado nos moldes de conflitos e afagos que garantam a governabilidade. Em uma menor proporção e sob um viés mais intimista, a relação entre prefeitos e vereadores também é condicionada por uma base governista e concessões de benefícios políticos – liberação de recursos, obras e reformas no reduto eleitoral do parlamentar, indicação para um cargo de confiança, entre outras ações -, que fazem a vida dos gestores públicos mais tranquila. Destaca-se que devido à proximidade entre os munícipes e a rotina diferenciada, nas pequenas e médias municipalidades, as bases governistas respeitam muito mais aspectos pessoais que coalizações do Presidente da República e do Governador do Estado. É uma relação entrelaçada por benefícios, mas também por relações que envolvem amizade, família e, também, política. Esse fato somado à facilidade em cobrar dos eleitos providência e fidelidade, devido ao fato da tendência de todos se conhecerem e localizarem a casa das lideranças locais, eleva a possibilidade do prefeito dominar sua base e garantir que essa seja fiel a seus competidores.

Não há dúvida que as características dos pequenos e médios municípios, principalmente aqueles essencialmente rurais (VEIGA, 2002), transformam a rotina dos munícipes das localidades estudadas e, conseqüentemente, a configuração da arena eleitoral local. As dificuldades em arrecadar impostos e a baixa presença de estruturas modernizadoras - como cinemas, comércio expressivo, diversidade de agências bancárias, correios, entre outros – torna-os dependentes de outros polos urbanos e fazem de suas rotinas muito mais pacatas e próximas aos habitantes e, assim, dos representantes. Os pontos de encontros passam a ser semelhantes, os espaços públicos frequentados pelos mesmos e as demandas e informações

correm mais rápidas. São lugares onde as relações de gestão pública e o mundo privado e pessoal se aproximam e, às vezes, se entrelaçam. Os representantes não apenas convivem com as pressões nas Câmaras de Vereadores ou prefeitura, mas sim em suas casas ou nas ruas, visto a proximidade da vida dos munícipes. É uma relação moldada pela intimidade e proximidade, em que a capacidade de mobilização e convencimento político tende a ser mais concreta e consolidada devido às raízes e ao convívio no dia a dia.

As especificidades dessas localidades colocam a figura das lideranças políticas em patamar importante à expressividade de votos concedidos a determinado candidato a deputado estadual e federal. As respostas aos questionamentos pelos prefeitos que colocam o benefício monetário advindo dos governos como condicionador da qualidade do parlamentar, revelam a retribuição de fidelidade e confirmam a visão de que o competidor apoiado pelo prefeito tende a ser mais votado embasado pela geografia social do voto e atrelado aos estudos legislativos, realçam a centralidade dos atores políticos locais, principalmente, aqueles com mandato em 2010 nas municipalidades estudadas. Lideranças, como prefeitos e vereadores, são representadas como um dos principais condicionantes da votação dos competidores, devido a sua capacidade de mobilizar as forças políticas, de utilizar a máquina pública e pelo papel que assumem em “bater de casa em casa”, levando o nome de seu candidato. São os responsáveis por incorporar a candidatura de seu escolhido, na arena eleitoral local e reduzir a participação de outros que conquistaram apoio político e nem se enraizaram na municipalidade.

As lideranças locais se encontram como atalhos cognitivos que resumem e divulgam os dados complexos dos competidores, facilitando o processo de tomada de decisão de cada eleitor. Assumem o papel de interlocutores e passam a ser responsáveis pela defesa e disseminação das propostas, ideologia e promessas para aquela localidade. S por seu intermédio que o eleitorado pode conhecer a história e opiniões dos candidatos sobre as reivindicações dos municípios. São instrumentos que relembram ou reconhecem os benefícios concedidos àquela localidade, assim como a proximidade daquele que anseia ser deputado com o município, que identificam qual grupo político local representa e quais os projetos para aquela localidade,

além de outros aspectos que podem garantir a confiança de uma boa parte do eleitorado. São como um caminho, pelo qual os parlamentares garantem benfeitorias e o apoio de lideranças locais, aproximando-se da base e, viabilizando e angariando um grupo dominante naquela localidade que se dedicará a sua campanha como forma de demonstrar sua força perante o eleitorado. Portanto, uma estratégia que não pode ser pensada e nem efetivada sem a força dos prefeitos.

Tratar de associação de municípios e da conexão eleitoral, nas esferas municipais e outros níveis de governos, sob o horizonte do comportamento distributivista, é reconhecer o poderio dos prefeitos da Amusep. Ressalta-se que são os chefes do executivo que coordenam a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaenses, e também são responsáveis por protocolar projetos de investimentos e contato com os entes estaduais e federais. Os mesmos agentes que negociam apoio político a deputados distributivistas e que sobem no palanque desses parlamentares em inaugurações e entregas. Refere-se aos responsáveis pela implementação das políticas públicas e teoricamente a última hierarquia com poder decisório local. Destaca-se que é em torno dos chefes dos executivos municipais que os trâmites de liberação de recursos e acordos políticos se concretizam, colocando-os como protagonista na arena eleitoral e principal atalho cognitivo.

Referência política nos municípios, o prefeito não somente se configura como o principal cabo eleitoral de competidores devido à expressão de sua figura e capacidade de utilizar a máquina pública, como também, estrategicamente se coloca como ator responsável pela organização das forças políticas na localidade. Logo, pensar a competitividade eleitoral nas pequenas e médias territorialidades da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, sob as orientações distributivistas, é refletir sobre a essencialidade dos atalhos cognitivos representados pelas lideranças locais nos municípios, sob o guarda-chuva e capacidade de organização política dos prefeitos das municipalidades. Longe de negar a eficácia da alocação de benfeitorias, apenas, identifica-se o comportamento distributivista muito mais como uma moeda de fidelização e aproximação das bases que realmente um instrumento que, diretamente, garante a votação expressiva naquela localidade. Ou seja, não basta destinar recursos se não angariar o apoio de



lideranças locais que reproduzam a proximidade e preocupação com os municípios, pulverizando em votos.

É fato que tratar do comportamento distributivista e das lideranças locais como atalhos importantes para a decisão do eleitor no período e regionalidade estudada é apenas focar em uma linha de um emaranhado processo de decisão de voto. Entretanto, não há como negar que os apontamentos levam a debate um ponto importante aos estudos legislativos. Debate envolvido e embasado em literaturas reconhecidas e bastante exploradas. Compreende-se que a significância negativa do modelo de correlação, que mede competitividade eleitoral no interior dos municípios e repasses governamentais, em 2010, no interior da Amusep, está entrelaçada à capacidade de conquistar montantes governamentais e à dependência de prefeitos aos deputados e competidores com acesso a postos importantes nas esferas estaduais e federais. Os prefeitos e lideranças locais, ligadas a grupos dominantes, tornam-se protagonistas ao se apresentarem como atalho cognitivo, interferindo na eleição para deputado nos pequenos e médios municípios da Amusep.

O resultado do modelo é uma equação simples: quanto maior o número de investimentos, menor a dependência de um deputado, da mesma forma, que menor o valor repassado, maior a necessidade de um parlamentar que atenda e conquiste recursos maciços. Trata-se de inverter a lógica do comportamento distributivista. Legisladores que se orientam pelo distributivismo, tendem a alocar o maior número de recursos às municipalidades em que seu reduto é mais consolidado e conquiste o maior número de votos ou que tenham uma concentração alta do eleitorado. É uma adição que visa a potencialização de seu eleitorado a partir da pulverização dos trabalhos e lideranças políticas, onde seu desempenho é testado e melhor avaliado. Conseqüentemente, para as bases consideradas mais frágeis ou infieis, a tendência é que o montante destinado seja inferior a outras territorialidades. É uma forma consistente de potencialização de votos sob os olhares e dedicação dos parlamentares que anseiam reeleger-se ou conquistar uma cadeira em uma esfera mais avançada (AMES, 2003), como o Congresso Nacional.

O modelo distributivista (CARVALHO, 2003) consiste em nada mais que uma forma de potencializar a votação dos deputados por meio de um

comportamento de distribuição de benefícios localizados e fidelização de apoios políticos. Trata-se de uma estratégia elaborada e organizada por todo o mandato para que garanta seus anseios eleitorais. Uma estratégia que para 24 competidores, que dividiram a territorialidade em 2010, deu resultado, analisado o perfil e votação que os reconduziram ou elevaram a esfera de governo que representam. Em abrangência, é uma tática que costuma conceder vantagens aos competidores (CARVALHO, 2009), mas que no interior dos municípios se limita à vontade das forças políticas locais.

Reconhecendo o jogo distributivista, as lideranças políticas locais, encabeçadas pelos prefeitos, acabam por ser determinantes na competitividade eleitoral e movimentação do mercado político. As eleições proporcionais estaduais normalmente reúnem grupos políticos, em torno de candidaturas e sob a perspectiva potencialização de nomes locais, que podem disputar o cargo máximo da prefeitura ou uma cadeira na Câmara de Vereadores. Devido ao número escasso de potenciais candidatos e alianças políticas no interior dos pequenos e médios municípios (CARVALHO, 2003), normalmente a disputa tende a se concentrar nos candidatos defendidos pela oposição, representada pela unificação dos grupos ou se dividindo em poucos competidores, e pelas candidaturas da posição, representada pela escolha do prefeito. Esse acaba por conduzir sua base aliada ao apoio do candidato ou candidatos, que traga contribuição a cidade, podendo assim, “fechar a porteira” no nome de determinada pessoa ou liberar para o apoio a diferentes postulantes.

A equação do modelo de competição eleitoral e recursos governamentais fica mais evidente quando se toma conhecimento da conexão direta à escolha dos prefeitos que, em sua maioria, comportam em seu governo um número expressivo de partidos e lideranças locais que, aliado à consciência do comportamento distributivista e objetivo dos parlamentares municipalistas faz a diferença. A significância negativa do modelo, que indicou a possibilidade de um número menor de competidor disputar uma territorialidade da Amusep em 2010 conforme se reduzia o número de investimento por eleitor passa a ter como fator condicionador as escolhas de lideranças locais dominantes. Em municípios em que os recursos são mais abundantes, a propensão a recorrer a um único competidor com acesso à liberação de benefícios governamentais

que, garantam recursos maciços e fidelidade do competidor à localidade tende a ser reduzida, podendo dividir o eleitorado em um número mais extenso de candidatos. Já em municipalidades que convivem com investimentos reduzidos por eleitor, acabam por apelar a um número menor de candidatos que representarão os municípios em suas Casas de Leis, tornando-se responsáveis por atender às demandas encaminhadas aos entes estaduais e federais.

De acordo com os apontamentos levantados anteriormente, a possibilidade da competitividade eleitoral é mais elevada nas municipalidades contempladas com mais repasses governamentais. Nessas localidades, os prefeitos podem liberar seus vereadores e secretários, entre outras lideranças locais para apoiar diferentes parlamentares que julgam parceiros do município. Trata-se de acordos políticos em que garantam campanha a determinados deputados ou postulantes com chances de se eleger em troca de emendas ou benefícios localizados advindos de ministérios, secretarias ou outras fontes governamentais. Sabe-se que os recursos não devem ser massivos, visto que os eleitos tendem a priorizar suas bases, onde foram mais votados. Contudo, não deixam de receber benfeitorias e nem de serem representados nas esferas estaduais e federal. É uma estratégia que coloca mais competidores, que se efetivam como postulantes efetivos e que movimentam o mercado político local em torno de mais nomes.

Do outro lado, encontram-se os chefes do executivo daquelas municipalidades menos contempladas com recursos governamentais. Reticentes com a necessidade de mais repasses aos municípios, acabam por recorrer a um número menor de competidores. O modelo de correlação apontou que as territorialidades da Amusep, que receberam menos investimentos por eleitor objetivaram uma chance mais elevada do eleitor se dividir em um número reduzido de competidores efetivos. Prefeitos nessa situação se tornam propensos a unificar sua base aliada em torno de uma candidatura sólida e considerada fiel, de forma que a eleição do candidato avalize a representação e dedicação para angariar benfeitorias localizadas na municipalidade. A expectativa é que esse competidor ao ser bem avaliado na territorialidade, dedique-se a conquistar um número expressivo de benefícios suficientes para atender às demandas locais. Por conseguinte, a competição

no interior da localidade acaba por ser dividida entre poucos candidatos representados pela situação e oposição.

Ressalta-se que a essencialidade dos atores políticos locais, na explicação dos indícios de que a competitividade eleitoral nos limites territoriais da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, esteve e está conectada diretamente ao repasse governamental por eleitor, em 2010, é apenas um determinante de um complexo sistema eleitoral. Um condicionador importante e que explica boa parte da conexão eleitoral entre prefeitos e deputados, sob a ótica distributivista e que, sob os olhares dos chefes do executivo entrevistados, apresenta-se como um dos principais fatores que levam à concentração de voto dos postulantes a uma vaga no legislativo estadual ou federal, dentro das municipalidades. Avança-se, assim, sobre o relacionamento entre os atores políticos de diferentes níveis de governos que recaem sobre as eleições proporcionais estaduais e, conseqüentemente, para o pleito do executivo municipal.

#### **6.4 Mercado político e competição eleitoral: a eleição é para prefeito**

O mercado político e a competição eleitoral consistentes na relação entre prefeitos e deputados não representam meramente uma situação localizada no pleito proporcional para uma vaga na Assembleia Legislativa e Câmara Federal. Transporta-se às eleições de 2010, para o cargo máximo da prefeitura<sup>11</sup>, nas pequenas e médias municipalidades da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, podendo ser observada sob diferentes óticas. Pensando sob o viés do partidarismo, o espectro dos chefes do executivo chama atenção para a predominância dos partidos que disputam efetivamente a Presidência da República, PT e PSDB, além do PSD e PP, base dos governos estadual e federal. Ressalta-se que o espectro partidário representado na Amusep, em sua grande maioria, está alinhado às coalizões nas esferas do estado e da União. Olhando a partir da literatura de gênero, o número reduzido de mulheres que se elegeram é um dado preocupante. Apenas três das 29 municipalidades é administrada por uma mulher. No que se

---

<sup>11</sup> Ver apêndice II para conhecer os prefeitos eleitos em 2012

refere ao modelo distributivista e sua influência na competição eleitoral e mercado político, o incômodo volta os olhares para o número reduzido de competidores que pleitearam a prefeitura nas eleições municipais de 2012.

Concentrado no grau de competição eleitoral, nota-se que em 29 das pequenas e médias municipalidades, 19 delas concentraram o pleito em torno de duas candidaturas majoritárias. Em seis localidades, a prefeitura foi cobiçada por três competidores, enquanto outras três tiveram um número mais elevado de concorrentes à prefeitura. Em Presidente Castelo Branco, o consenso político pairou no ar e o pleito serviu para validar a candidatura da única concorrente. Equivalente a 65% das localidades estudadas, o número de municípios com apenas dois competidores no predomina o padrão de disputa, reunindo, em dois grupos, as lideranças locais que estão mais próximos da situação e oposição. Se contabilizarmos, ainda, as territorialidades formadas por, no máximo, três competidores, a conta fica ainda mais expressiva e alcança a casa dos 93%, reforçando a ideia de que o mercado político local e competição eleitoral, no período, tendem a se unir em coalizões em prol das prefeituras da Amusep.

Embora seus estudos enfraqueçam o entendimento do comportamento distributivista como consolidador de redutos eleitorais, Vitor Peixoto (2011, 2012), traz boas contribuições para a compreensão do número reduzido de competidores e a despreocupação com fidelidade partidária no interior dessas localidades. De acordo com o autor, a baixíssima variação de competidores e partidos que competem por uma única cadeira pode ser explicada pela variação da Lei de Duverger<sup>12</sup>. Consequentemente, a predominância de municípios que concentram a disputa em duas figuras, fruto da união de lideranças locais e partidos políticos, é resultado de um sistema eleitoral que elimina postulantes ao cargo que não conseguem se efetivar, ou seja, consolidar-se em uma aliança, viabilizar-se financeiramente e agregar apoios externos a sua candidatura.

A Lei de Duverger reforça o entendimento de que a disputa majoritária, naturalmente, exclui aqueles competidores que não conseguem se viabilizar

---

12 Elaborada pelo sociólogo francês, Maurice Duverger, a lei afirma que os sistemas eleitorais majoritários tendem a levar ao bipartidarismo, enquanto os proporcionais ao multipartidarismo.

eleitoralmente. Postulantes ao cargo de prefeito durante o período que antecede o pleito tendem a se consolidar como uma figura popular, competente e com força política suficiente para reunir lideranças políticas. A efetivação como um candidato com chances de conquistar a prefeitura não passa apenas pela aproximação das bases, financiamento eleitoral e um bom trabalho de divulgação de suas propostas e projeto para a municipalidade, mas também pela comprovação da sua força eleitoral. O teste da força eleitoral daqueles que anseiam o cargo eletivo de maior expressão, nos municípios, reflete-se no histórico de eleições concorrido pelo mesmo e, ainda, pelo resultado dos candidatos apoiados pela liderança nas eleições proporcionais estaduais. Logo, candidatos a deputado estadual e federal acabam se tornando instrumentos importantes para os atores e grupo políticos locais.

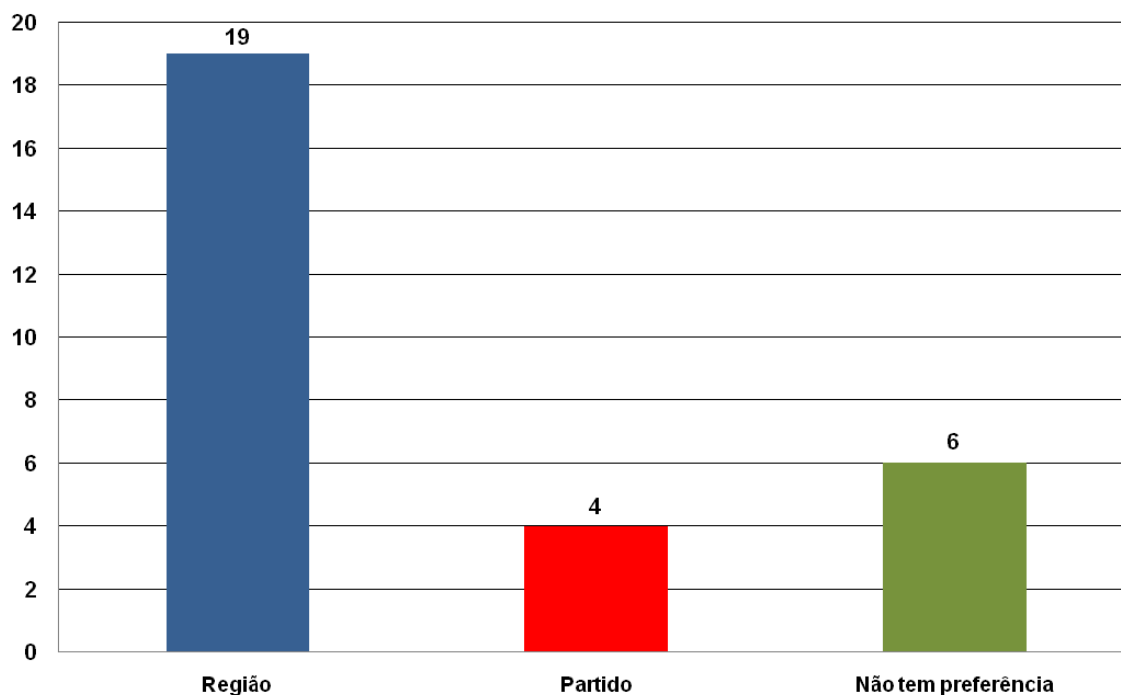
Segundo Peixoto (2012, p. 18), “o fator institucional (sistema eleitoral) é o maior limitador da competição eleitoral, no que concerne ao número de competidores”, reproduzindo a primeira contribuição do autor dada à pesquisa. A segunda condiz com o espectro partidário no interior das municipalidades. Em seus trabalhos, Peixoto (2011, 2012) traz à tona a compreensão de que os partidos políticos, no interior das municipalidades, não reproduzem as coalizões que moldam os governos estaduais e a União. Preferem, assim, lideranças e grupos políticos que compõem a agremiação à orientação e fidelidade partidária. Partidos como PT e PSDB, que representam as duas agremiações que há 20 anos competem efetivamente pela Presidência da República, nem sempre se colocam do lado oposto. Outras agremiações que ora fazem parte das bases governamentais, ora da oposição, misturam-se conforme o interesse local e as perspectivas de vitória. A composição das alianças políticas acaba por ser regulamentada devido à força política e o quanto agrega à candidatura, sem que, ideologias ou orientações partidárias de esferas maiores, interfiram efetivamente.

A lógica reforçada por Peixoto (2011, 2012) fica nítida na composição das alianças vencedoras no pleito de 2012, nas pequenas e médias municipalidades abordadas. As eleições colocaram PT e PSDB na mesma coligação em Atalaia. Em Astorga, apoiaram o candidato do PTB. Já em Colorado, foi a vez do DEM apoiar o competidor com o vice do PT. Em Nossa Senhora das Graças, o “cabeça” da aliança teve a presença do DEM, sendo o

vice do PT. Em Uniflor, PSDB e PT novamente estiveram lado a lado, apoiando o concorrente do PSD. Uma prática que se repete nas municipalidades da Amusep, fortalecendo a tese de que as lideranças locais e externas, que agregam valor à eleição para prefeito, é mais importante que as restrições partidárias. Destaca-se ainda, que os municípios nem sempre refletem as dimensões políticas nacionais. Nem sempre o PT e o PSDB duelam e, nem sempre partidos das bases estão do mesmo lado. É comum que os embates políticos coloquem agremiações como PT e PMDB, partidos da Presidenta da República e do vice, respectivamente, no lado oposto nessas localidades.

A disputa eleitoral nas municipalidades, principalmente naquelas de pequeno e médio porte, está concentrada muito mais na figura dos grupos políticos que no partido. A agremiação, muitas vezes, serve apenas como um requisito legal, quando não é peça-chave para garantir o apoio de deputados com expressividade regional. A pouca importância dada pelos prefeitos às entidades partidárias fica evidente quando questionados sobre preferência em relação aos deputados que representam a localidade.

**Gráfico 10** - Se pudesse escolher entre um deputado da região ou de seu partido, qual sua preferência?



Fonte: Verri, 2014.

Ao serem questionados sobre a preferência entre um deputado da região ou um de mesmo partido, 19 dos 29 prefeitos responderam preferir um representante da sua regionalidade para ser o deputado do município. Outros seis afirmaram não ter nenhuma preferência, enquanto outros quatro optaram pelo partido. Novamente, o número de representantes que escolhereu a regionalidade como condicionador da seleção de seus parceiros na Assembleia Legislativa e Congresso Nacional equivaleu a 65%, um índice expressivo que reforça a ideia de que o partido possui importância reduzida nas eleições e conexão com outros entes federativos. Fortalece-se ainda o modelo distributivista como fator de enraizamento dos redutos eleitorais e mecanismo central nas administrações públicas dos pequenos e médios municípios estudados. Um instrumento que pode beneficiar tanto deputado, quanto prefeito, reforçando a conexão existente entre eles.

No campo da administração pública a justificativa paira sobre o diferencial de haver um representante que conheça a regionalidade. Segundo essa perspectiva, a presença de um deputado com expressão regional potencializa a aquisição de benefícios que atendam às demandas da



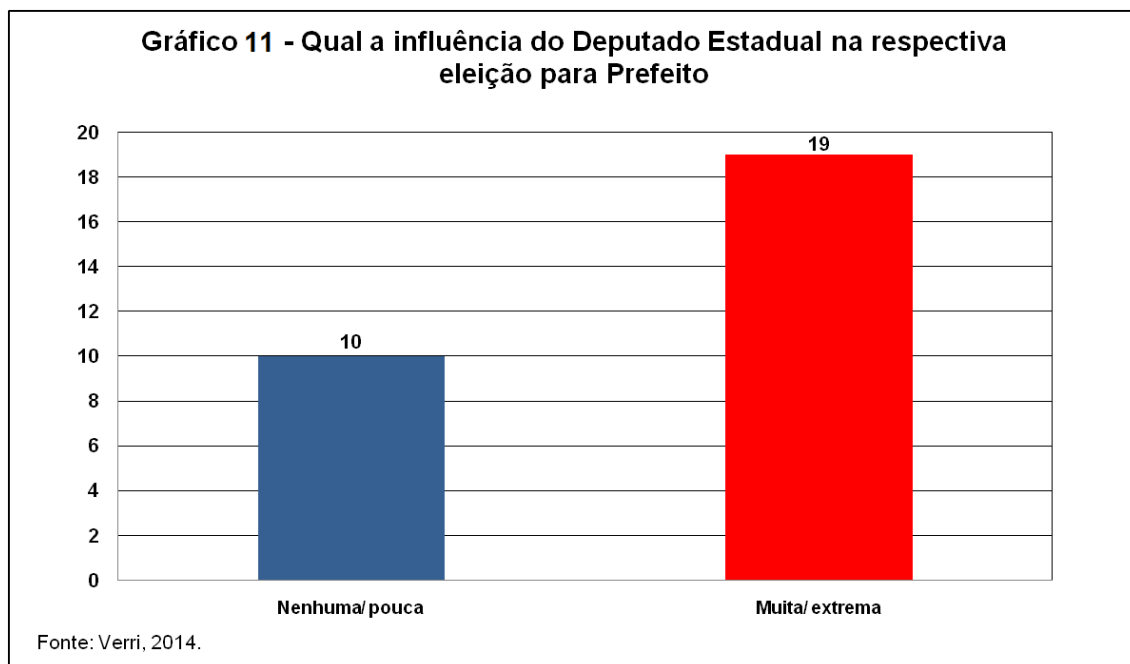
localidade. Teoricamente, os representantes tendem a conhecer os problemas vivenciados pela população daquela regionalidade e o caminho para resolver tais pendências. A proximidade desses deputados às bases territoriais e a presença constante fazem desses um instrumento qualificado para conhecer o processo de formação daquele município e levar as reivindicações às esferas governamentais em que foram eleitos e, conseqüentemente, ser o elo responsável pela intermediação e conquista dos investimentos necessários. A proximidade ainda faz com que prefeitos e lideranças locais não precisem percorrer longos caminhos até os escritórios regionais dos representantes da territorialidade.

A escolha pela regionalidade vai além das conquistas monetárias advindos do executivo. Optar por deputados da região é vantajoso ainda quanto às necessidades de solução de burocracia regional, indicação de cargos governamentais locais, parcerias com outras prefeituras ou órgãos públicos locais, entre outras vantagens que uma liderança regionalizada obtém naquela localidade. O ciclo que permeia os atores políticos locais faz com que os postos governamentais sejam representados pelas forças políticas de apoio ao Governador ou Presidente de República, indicados por deputados estaduais, federais, senadores, entre outros representantes eleitos com força política ali, que normalmente respeitam e se dedicam a atender às demandas existentes. É uma rede de favores e interesses dominada pelos atores políticos locais que permite que barreiras, dificilmente superadas apenas pela força dos prefeitos, sejam estabelecidas a partir da influência de deputados com expressividade regional.

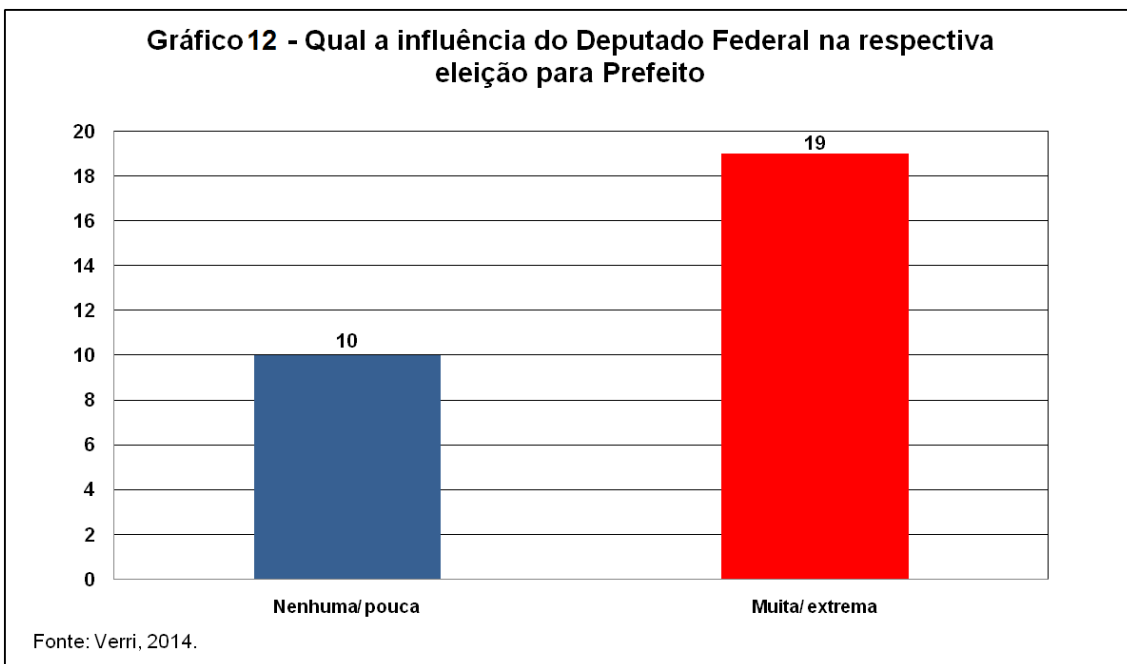
Nos melhores moldes distributivista, conforme Ames (2003) e Carvalho (2003), a regionalização dos deputados que representam o município e seu prefeito na Amusep é a potencialização de benefícios governamentais concedidos com o intuito de retorno eleitoral. É um mecanismo que permite que dificuldades da administração pública sejam superadas ou pelo menos que tenham seu processo acelerado. Investimentos em obras, liberação de projetos, acesso a postos governamentais ou de burocracia, entre outras benfeitorias, acabam por ser um diferencial para prefeitos, que pode alavancar a gestão pública do município, colocando os deputados como atores centrais no sucesso da administração municipal. Uma centralidade que não pode ser

pensada apenas na forma de administrar, mas também, sob a ótica eleitoral, visto que esses têm grande participação na continuação do mandato ou no grupo político que os chefes do executivo locais representam.

Para tanto, questionou-se a importância dos deputados estaduais para as eleições municipais.



E também dos federais,



Observa-se, que mais uma vez, os resultados mostraram um padrão de respostas. Dos 29 prefeitos questionados, 19 afirmaram que os deputados estaduais e federais tiveram muita ou extrema importância para sua eleição, totalizando 65% do total. Os que responderam que a contribuição dos parlamentares foi pouca ou nenhuma, representam 35% ou a dez prefeitos, uma parcela importante de chefes do executivo que concordam que deputado bom é aquele que traz recursos, porém, que na arena eleitoral acabam por ter uma influência reduzida sob os olhares dos entrevistados. Embora tenha uma parcela de um pouco mais de 1/3 dos questionados que limitam a importância dos deputados a suas eleições, uma fatia ainda mais expressiva credencia os parlamentares. O número que equivale a aproximadamente 2/3, revela o papel determinante dos deputados estaduais e federais na competição eleitoral e mercado político local. Trata-se de compreender a força do comportamento distributivista, na arena eleitoral, no que condiz com o pleito para prefeito da municipalidade, o qual o deputado é considerado ator central pela capacidade de conquistar investimentos que resultam em inauguração e créditos às lideranças locais, além dos benefícios concedidos ao emprestar sua imagem e presença ao competidor que apoia. A expressividade indica que o enraizamento do distributivismo na arena eleitoral transfere-se para o pleito de prefeito e para o deputado.

Compreende-se que os benefícios alocados são benfeitorias que impactam no pleito dos deputados, mas que também influem na eleição para prefeito. Nas mesmas linhas de como ocorre com os deputados que se orientam pelo comportamento distributivista, o *pork barrel* e o *credit-claiming* é um diferencial para as eleições municipais. Os investimentos conquistados para suas municipalidades é um instrumento de prestação de contas e informação do trabalho desempenhado pela prefeitura aos munícipes, bastante empenhado pelos chefes do executivo. A lógica é semelhante, os prefeitos apadrinham obras com recursos majoritariamente advindos do Governo do Estado ou Federal, colocam-se como responsáveis pela intermediação da liberação dos recursos – quase sempre refletidos na figura de um deputado -, inauguram a obra como mais uma de sua gestão e fortalecem nome e gestão perante seus eleitores que acabam por receber os benefícios das benfeitorias para aquela localidade. Trata-se de investimentos que podem ser demonstrados por grandes obras, pela implantação de postos governamentais, como Correios, pela aprovação de financiamentos, concessão de carros e soluções burocráticas, entre outros.

Aborda-se ainda que, sob a ótica dos prefeitos, o *pork barrel* não é somente importante para suprir a baixa arrecadação e dificuldades impostas pelo federalismo (ARRETCHE, 1999), mas também como um instrumento de divulgação de seus trabalhos aos seus eleitores e de fidelização da base de apoio. As obras viabilizadas são valiosos mecanismos para os prefeitos mostrarem serviço para seus eleitores, ainda mais em pequenos e médios municípios, em que grandes investimentos chamam a atenção. De acordo com Carvalho (2003), a alocação de benefícios localizados atrelada à reivindicação pela autoria é recorrente entre competidores que objetivam dominar o eleitorado da municipalidade em que disputa. Pode ser pensado como um diferencial para os competidores e para o número de candidatos que se viabilizam para disputar o pleito a prefeito. Refere-se a um condicionar qualificado para alavancar determinada candidatura de postulantes ao cargo de prefeito.

Arquiteta-se o comportamento distributivista como um investimento a longo prazo, que envolve diferentes pleitos e instrumentos de fidelização, fortalecendo a conexão eleitoral entre postulantes à reeleição e prefeitos.

Seguindo a lógica exposta por Arretche e Rodden (2004), de que a alocação de benefícios é uma forma dos deputados que anseiam, a reeleição conquistar e fidelizar as lideranças locais, cabe compreender que não basta liberar um recurso para que os apoios estejam consolidados, é necessário um esforço constante que envolve a destinação de recursos, presença nas municipalidades, entrevistas aos meios de comunicação e a reivindicação de crédito, como participação em inaugurações. É um processo de enraizamento dos laços com o município e eleitores que se estende pelo ciclo eleitoral e passa, necessariamente, pela eleição de prefeitos, cuja presença de deputados ou políticos com cargos com acesso a recursos governamentais, pode fazer a diferença. É um procedimento inverso ao que ocorre no pleito para Assembleia Legislativa e Congresso Nacional. Agora, a função de cabo eleitoral não é mais dos prefeitos e, sim dos deputados.

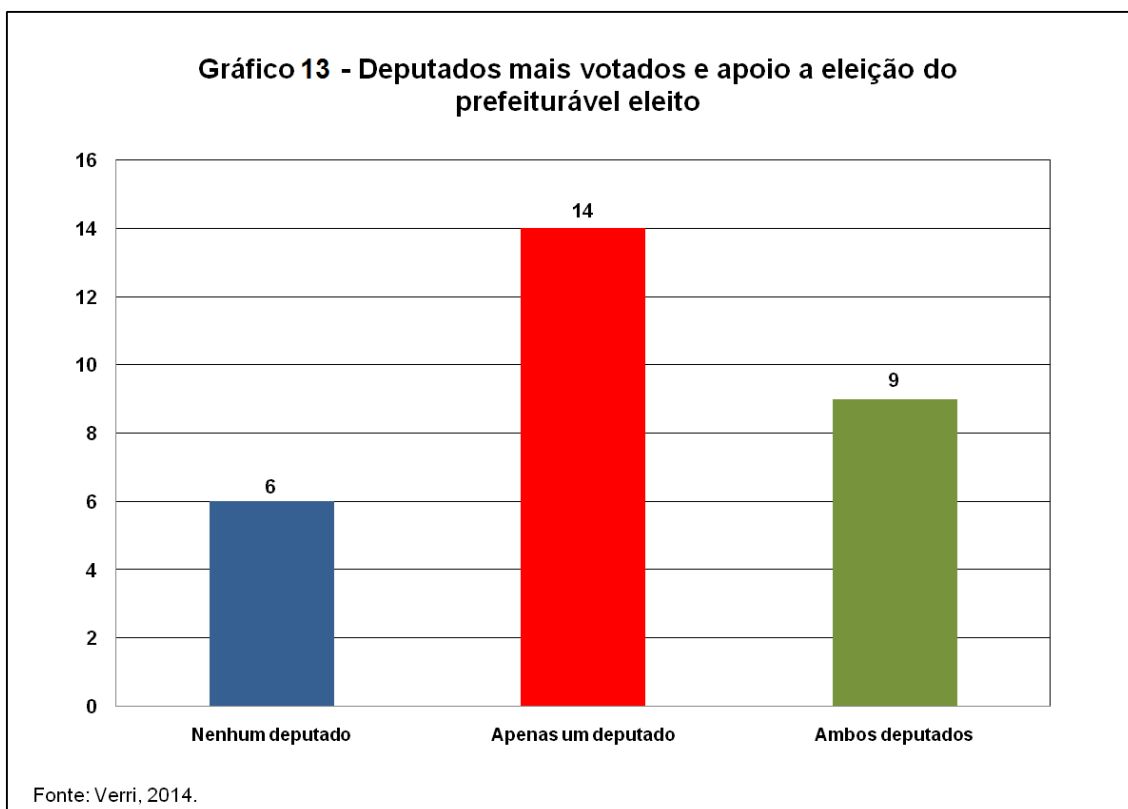
Sob esse ângulo, compreende-se que os deputados orientados pelo comportamento distributivista fidelizam a base, aproximam-se dos eleitores pela alocação de benefícios e reivindicação da autoria, reduzindo o número de competidores efetivos e movimentando o mercado político local. O número reduzido de candidatos que disputam efetivamente nas municipalidades, refere-se à composição do quadro de apoios locais, podendo ser mais concentrada ou dispersa, conforme o número de investimento médio por eleitor, como indicado pelo modelo de correlação que revelou significância entre competição eleitoral e repasses governamentais. De acordo com Rennó (2009), o sentimento pela liderança que apoia determinados competidores, é considerado um dos principais atalhos cognitivos, de forma que o resultado daquele candidato é, em parte, fruto da avaliação daquela pessoa ou grupo nos municípios. Consequentemente, o pleito para deputado é uma prévia da eleição para prefeito, visto que o desempenho dos candidatos a deputado é termômetro para as lideranças políticas que pretendem disputar a prefeitura. Se o competidor é bem votado, o grupo ou postulante a prefeito está “cacifado” para a disputa, já quando o resultado é abaixo do esperado, a possibilidade de ganhar a prefeitura é reduzida e inviabilizada. Surge ainda, como medida para avaliar a popularidade dos prefeitos, já que a tendência é que seus candidatos sejam os mais votados, devido ao domínio e acesso da máquina pública. Um

desempenho ruim pode representar a popularidade em baixa e a dificuldade em reeleger-se ou fazer sucessor.

O primeiro passo para se eleger prefeito condiz com a escolha de um competidor efetivo, com condições de se eleger e representativo na municipalidade. Trata-se de optar por um competidor que, minimamente, estruture-se financeiramente, dedique-se efetivamente à competição eleitoral e que obtenha equipe preparada para atender as bases territoriais. Requer a fidelização para que o concorrente, caso eleito, atenda às demandas da localidade e seja um potencializador da candidatura da liderança local ou grupo político que o apoiou. Transforma-se assim em um pleito em que a expressividade de votos para o candidato ao legislativo se converta em benefícios alocados àquela territorialidade ou concedidos aos representantes do parlamentar naquele município. É um investimento em um potencial investidor que visa colher os frutos no pleito posterior à prefeitura, quando será recompensada com apoio político, imagem do político colada a do postulante municipal, investimento monetários e repasses governamentais para fomentar a candidatura, entre outras benfeitorias.

Em consequência à expressividade de voto no pleito para uma vaga na Assembleia Legislativa ou Câmara Federal, os deputados se engajam na eleição para prefeito. Por meio de recursos destinados à campanha, presença na localidade ou em comícios, na liberação do uso de imagem, entre outros instrumentos para aproximar sua imagem ao competidor que apoia, invertendo os papéis desempenhados no pleito de 2010. Nas eleições de 2012, a figura do deputado é que se apresenta como atalho cognitivo, pois sua imagem passa a ser divulgada como liderança capaz de alocar benefícios e defender os interesses dos municípios na respectiva casa de leis. A associação à figura de um competidor forte, que já foi testado nas urnas locais, com representatividade na casa de leis e acesso a postos de liberação de recursos passa a ser considerada um diferencial daquela liderança que encabeça a disputa por um grupo político. O pleito, novamente, apresenta como elo o modelo distributivista.

Em relação às pequenas e médias municipalidades da Amusep, a centralidade dos competidores efetivos para deputado parece seguir a mesma lógica perante o pleito de 2012.



O gráfico acima representa a conexão entre os deputados mais votados em cada territorialidade da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense em 2010 e os prefeitos eleitos em 2012, respondendo ao anseio de encontrar um possível paralelo entre as eleições dos dois períodos abordados. O modelo construído refere-se às respostas de cada prefeito à pergunta, qual o principal candidato que apoiou a eleição para prefeito, comparando aos resultados de 2010. A comparação levou à consolidação de uma variável que demonstrou o número de candidatos eleitos mais votados nas municipalidades que estiveram ao lado do prefeiturável vencedor. O resultado comprovou a existência de uma conexão eleitoral entre lideranças locais e estaduais. Dos 29 prefeitos, nove receberam o apoio de candidatos estaduais e federais que estavam entre os competidores com maior expressividade de voto naquela localidade. Outros 14 foram contemplados com o apoio de pelos menos um deputado estadual ou federal que se destacou e, somente seis não estiveram ao seu lado nenhum dos parlamentares que receberam a confiança de uma parte expressiva dos eleitores.

A participação intensa dos deputados mais votados, em 2010, atrelada ao número reduzido de competidores à prefeitura, em 2012, fortalece os

indícios de que as eleições majoritárias municipais e proporcionais estaduais se cruzam. O apontamento apresentado reforça a tese de que as lideranças locais são protagonistas às eleições de deputados que se potencializam pelo distributivismo. A expressividade dos votos dos parlamentares, que foram eleitos e obtiveram uma boa parte do eleitorado daquela localidade, estaria centralizada nas mãos de seus apoiadores, que dominam uma parte do eleitorado, impulsionando a candidatura a prefeitos dos grupos e líderes vitoriosos nessa etapa que antecede a eleição para prefeito. Nota-se que a grande maioria dos chefes dos executivos eleitos em 2012 esteve representada por pelo menos um competidor que obteve sucesso em 2010, independentemente da esfera. Fruto de um ciclo eleitoral que emprestou a imagem do ator político local aos competidores a Assembleia Legislativa e Congresso Nacional, retribuído dois anos depois, nas eleições municipais, fechando um ciclo e começando outro que desagua na disputa em 2014 e, posteriormente, em 2016.

Compreende-se ainda que a parceria que deu resultado em 2010 também foi bem sucedida em 2012. O empréstimo da imagem, gravações de rádio e som, financiamento de campanha, apoio público em material de campanha e presença em carreatas ou palanques políticos, entre outras atividades eleitorais surtiram efeitos e podem ser consideradas como um dos fatores que contribuíram para a eleição do candidato. Identifica-se ainda o comportamento distributivista novamente como fator de fidelização de apoio e, conseqüentemente, atalho cognitivo. Nota-se que a presença dos deputados não representa apenas a sua figura popular, mas de um ator qualificado para conquistar recursos governamentais para atender às demandas locais e ser representante do município nos entes estaduais e federais. É a consolidação de um grupo político encabeçado por um competidor de sucesso e qualificado para conquistar mais investimentos para a população, concluindo que sim, os prefeitos e lideranças fortes são determinantes para a competição eleitoral e concentração de votos na municipalidade, ao mesmo tempo em que a retribuição de apoio representa um diferencial decisivo no resultado para a prefeitura das municipalidades da Amusep, no período estudado.



## 7. Conclusão

Embasado pelo debate sobre os estudos legislativos e a geografia social do voto, a pesquisa investigou a Amusep devido a sua capacidade, em princípio, de organização política-institucional e de influenciar na arena legislativa e eleitoral. A entidade associativa surge como um fator de modernização de administrações públicas municipais e das práticas políticas tradicionais, enfraquecendo a conexão eleitoral entre prefeitos e deputados que se utilizam do modelo distributivista para se aproximar das bases territoriais, garantir apoio de lideranças locais e impulsionar a votação paroquial e, conseqüentemente, sua reeleição ou uma vaga em uma esfera mais elevada do legislativo.

Originada em 1972, a associação se desenvolve a partir da década de 90, impulsionada pelo novo momento imposto pelo federalismo instituído pela Constituição Federal. Formada por 30 municípios, em sua maioria enquadrada no Norte Central do Paraná, apenas um pertence ao Noroeste do Paraná, é potencializada com o objetivo de cooperação e fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social, troca de experiências, de pressão e reivindicação a outros entes federativos, de prestação de assessoria jurídica, contábil e técnica, promoção de integração dos municípios e desenvolvimento regional. É uma instituição que traz novos instrumentos para que as municipalidades estudadas se desenvolvam economicamente e socialmente, que integrem as demandas até então impossíveis de serem solucionadas para serem ultrapassadas por intermédio de um esforço coletivo e que, ainda, valorize a voz dos associados perante o estado e união, ganhando mais força para que recursos sejam liberados ou outras expectativas sejam bem sucedidas nesses entes federativos.

Compreendida como espaço democrático importante para a organização de uma governança mais ampla e eficiente, a associação dos municípios se constitui como uma ferramenta importante para as administrações municipais, segundo os prefeitos entrevistados. Do total, 22 administradores responderam que a Amusep é importante para o estímulo de políticas cooperativas entre as municipalidades. Dois chefes do executivo concordaram com a afirmação anterior, porém, entendem que a associação está servindo para acomodar

interesses políticos, remetendo a sua competência em interferir no jogo eleitoral tanto nas eleições municipais, quanto estaduais. Três gestores públicos afirmaram que a Região Metropolitana de Maringá é mais eficaz que a associação dos municípios, enquanto outro prefeito afirmou que a Amusep poderia funcionar caso recebesse repasse oficial direto. Por fim, um único administrador alegou que a instituição serve apenas para acomodar os interesses políticos e eleitorais. O questionário reforça a importância do associativismo municipal às pequenas e médias localidades, entretanto, abre brechas para refletir sobre o quanto sua modernização influi nas relações distributivistas entre prefeitos e deputados.

Aproveitando-se do Índice Locacional e dos estudos de Ames (2003) e Carvalho (2003), foram traçados os padrões espaciais de distribuição de votos dos 11 competidores eleitos para uma vaga na Câmara Federal e dos 13 que concorreram com sucesso a uma vaga na Assembleia Legislativa em 2010. Em ambos os casos, selecionou-se quem obteve votação expressiva nas territorialidades abordadas. O resultado do modelo, que teve como intuito traçar os padrões de votação e comportamento legislativo e eleitoral do competidor eleito, revelou uma predominância dos padrões disperso–não dominante e a presença, ainda que pequena do padrão concentrado – não dominante, indicando que a competição eleitoral, pelo menos em 2010, não se concentrou em apenas um concorrente dominante na região. Revelou-se que, mesmo com um número reduzido de competidores efetivos, a disputa nos limites da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense não obteve a predominância de nenhum competidor, deixando para os municípios a responsabilidade de cortar o número de concorrentes efetivos naquela localidade. O fato de poucos postulantes a uma vaga no legislativo fecharem com uma votação concentrada, fortalece a tese de que os parlamentares analisados dispensaram seu tempo e investimentos massivos em municípios dispersos ou setores específicos da sociedade.

Sob a perspectiva de Carvalho (2003), o padrão disperso–não dominante vai além do viés universalista de Ames (2003) e parte para uma lógica mais próxima do distributivismo. O padrão, de acordo com Carvalho (2003), está relacionado às carreiras políticas, das quais o representante se beneficia com a difusão de seus nomes pelo estado. Logo, não ter seus votos

concentrados, não necessariamente se refere ao comportamento do representante no parlamento e sim, muitas vezes, à estratégia eleitoral que adota e ao reconhecimento que possui ante o eleitorado, todo distrito em que concorre. O reconhecimento do nome ou até mesmo sobrenome atrelado aos apoios firmados e/ou recursos destinados, enquanto esteve à frente de uma secretaria de estado ou posto governamental com acesso a benefícios monetários, coloca em evidência a importância do comportamento distributivista, na arena eleitoral, mesmo que não resulte na concentração ou dominância dos votos. A tática para impulsionar sua votação passa a ser o investimento em lideranças locais e para as municipalidades em que julga que pode ser expressivamente lembrado. O foco não está mais no domínio e concentração em uma determinada regionalidade e, sim, em municípios chaves, chamando a atenção para a competição eleitoral e movimentação do mercado político no interior dos entes municipais.

Composto por deputados que se apoiam na carreira política e no distributivismo, a competição eleitoral, nos pequenos e médios municípios analisados, também apresentou um pequeno número de competidores efetivos, no pleito em 2010. Utilizando-se dos padrões de concentração e dispersão dos votos no interior dos municípios – idealizado por Carvalho (2003) – para deputado federal e estadual reforçou a compreensão de que o mercado político local e o grau de competição eleitoral são frutos de um processo de negociação, no interior dessas localidades que pode concentrar o eleitorado nas mãos de apenas um competidor que domina a localidade ou dispersar por vários candidatos que compartilham o eleitorado. Apresenta-se como resultado de um jogo estimulado pela conexão eleitoral presente na relação dos parlamentares com lideranças locais envolvendo a arena legislativa e eleitoral e perpetuando o modelo distributivista como fator importante a reeleição ou eleição a um cargo superior no legislativo.

De acordo com o modelo de dispersão e concentração de votos, no interior dos municípios, a disputa para o Congresso Nacional demonstrou que, em sua maioria, as municipalidades estudadas estiveram divididas entre dois, a no máximo, quatro competidores em 2010. Do total, Munhoz de Melo foi a única localidade que obteve concentração alta, ou seja, obteve um competidor que dominou o eleitoral. Ângulo, Atalaia, Floresta, Flórida, Iguaraçu, Itaguajé,

Lobato, Mandaguari, Nossa Senhora das Graças, Nova Esperança, Ourizona e Santa Inês, representando 41,1%, foram as localidades que tiveram o eleitorado compartilhado entre dois competidores, apresentando concentração média. Com os mesmos 41,4% de representação: Astorga, Doutor Camargo, Florai, Itambé, Ivatuba, Mandaguaçu, Marialva, Paiçandu, Santa Fé, São Uniflor, Sarandi e Uniflor, dividiram seu eleitorado entre três a quatro candidatos. Por fim, apenas quatro municípios: Colorado, Paranacity, Presidente Castelo Branco e Santo Inácio - tiveram seus eleitores depositando os votos em diversos competidores, enquadrando-se no padrão de dispersão alta. Para uma cadeira na Assembleia Legislativa, nenhuma municipalidade obteve um competidor dominante, visto que 12 se enquadraram no padrão de concentração média - Atalaia, Florai, Flórida, Iguaraçu, Itaguajé, Lobato, Mandaguari, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças, Ourizona, Santa Inês e Santo Inácio. Outras nove municipalidades – Ângulo, Astorga, Floresta, Itambé, Ivatuba, Marialva, Santa Fé, São Jorge do Ivaí e Uniflor -, representando 31%, ficaram na casa da dispersão média e outras oito – Colorado, Doutor Camargo, Nova Esperança, Paiçandu, Paranacity, Presidente Castelo Branco e Sarandi - fazem parte das territorialidades com dispersão alta.

Os padrões de distribuição espacial dos votos e de concentração e dispersão de votos, no interior dos municípios apontam para uma dura competitividade entre os competidores efetivos que disputaram o eleitorado das municipalidades da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense em 2010. O fato de que nenhum dos deputados mais lembrados, nos pequenos e médios municípios, apresentar perfil de dominância, respinga no grau de competitividade e, conseqüentemente, no mercado político local. A competição concentrada em poucos competidores, em sua maioria deputados reeleitos ou tentando uma cadeira na esfera nacional, acaba por ser impulsionada pela capacidade de acessar recursos financeiros e dedicar seu tempo a visitar as municipalidades, além de atender às reivindicações das lideranças locais durante o período que antecede as eleições e durante o pleito.

A proximidade dos postulantes ao legislativo com as bases territoriais atrelada ao acesso a postos responsáveis pela alocação de benefícios ou a sua competência em atender a favores de lideranças locais, que possibilita o

apadrinhamento de obras e exposição do eleitorado, coloca o distributivismo em um patamar importante para o resultado do pleito de 2010. O modelo distributivista voltado para a distribuição de benfeitorias, enraizamento na localidade e fidelização de lideranças locais acaba por ser organizado como um instrumento de barreira à entrada de novos competidores e para que nenhum dos concorrentes, no mesmo espaço, consigam dominar o território em disputa. Compreende-se a competitividade na região da Amusep como fruto de monetário e temporal massivo pelos competidores com acesso à máquina estatal. Os padrões de dispersão e concentração de voto nos municípios atrelados a uma perspectiva de destinação de recursos às localidades pelo comportamento distributivista, foram as bases para a existência de um padrão de relacionamento entre investimento governamental, que agrega emendas ao orçamento incluídas pelos deputados e convênios firmados sobre a influência dos parlamentares, com o grau de competição no interior das municipalidades.

No intuito de compreender qual o impacto do comportamento distributivista e da destinação de recursos para os municípios, apresentou-se um modelo de correlação que mede o relacionamento entre as variáveis do padrão de dispersão e concentração de votos no interior dos municípios e investimento médio por eleitor que indicou que a modernidade da Amusep parece não romper com as práticas tradicionais de se fazer política no que se refere a uma vaga no Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa do período estudado. Os modelos indicaram que o investimento governamental, destinado pelo Governo Estadual e pelo Governo Federal, está diretamente relacionado com o resultado do pleito e o grau de competição eleitoral dentro dos municípios. Apontam que quanto mais reduzido o investimento por eleitor maior a possibilidade de o município, nas eleições de 2010, obter um eleitorado concentrado em um número menor de competidores. O relacionamento negativo indica que a competitividade eleitoral está relacionada com a quantidade de recursos monetários destinados ao município, independentemente de qual esfera governamental. Ressalta-se que é apenas um apontamento de uma regionalidade específica e em um período determinado. Indicativo esse que não pode ser definido como o condicionador da competição eleitoral, mas sim, como um fator que tende a ser um dos mecanismos que interfere na disputa eleitoral e no mercado político.

A significância negativa do modelo de correlação pode ser explicada pela dependência às lideranças locais que ocupam cargos eletivos para conquistar recursos governamentais. Os municípios que receberam um maior repasse dos entes estaduais e federais tendem a reduzir a conexão do principal deputado da localidade, possibilitando que outros competidores ganhem espaço na localidade ou até mesmo que a pressão pela união em torno de apenas um candidato seja reduzida. Pensa-se, assim, tratar a arena eleitoral sob o ângulo de prefeitos e vereadores que, veem nos competidores eleitos, o caminho para alocação de emendas, intermediação em postos governamentais e facilitadores de favores. A lógica imposta condiz com o raciocínio de que um dos condicionadores mais importantes para compreender a competição eleitoral no interior dos pequenos e médios municípios da Amusep, em 2010, refere-se às lideranças locais, principalmente, aos que ocupam um cargo eletivo. A equação é simples, quanto mais repasses, maior a liberdade para que novos competidores dividam a base, enquanto que menos recursos, aumenta a dependência a um deputado, responsável por alocar grandes investimentos.

Entende-se que legisladores, que se orientam pelo distributivismo, tendem a destinar recursos mais volumosos às territorialidades em qual obtiveram uma votação mais expressiva, enquanto em localidades com menor representatividade, o volume de investimento monetário é menor. É uma equação que coloca nas mãos de prefeitos e vereadores o poder de definir quem competirá efetivamente naquela localidade. Compreende-se que, nas municipalidades mais contempladas, os prefeitos têm maior liberdade de liberar seus vereadores e secretários, entre outras lideranças locais de sua base de apoio para trabalhar para diferentes parlamentares que julgam serem parceiros do município. São acordos em que formalizam a campanha de deputados ou postulantes com chance de se elegerem em troca de emendas ou benefícios localizados advindos de ministérios, secretarias ou outras fontes governamentais. Reconhece-se que os recursos devem ser proporcionalmente menores, conforme expressividade dos votos de seus apoiadores. É uma estratégia que efetiva o número de competidores e movimenta o mercado político local em torno de mais nomes.

No lado oposto, encontram-se os chefes do executivo daquelas municipalidades que receberam menos investimentos governamentais por eleitor. Receosos com a necessidade de maiores repasses para os munícipes, acabam por recorrer a um número menor de competidores. O modelo de correlação apontou que as territorialidades da Amusep, que receberam menos investimentos por eleitor, objetivaram uma chance mais elevada do eleitor se dividir em um número reduzido de competidores efetivos. Prefeitos nessa posição se tornam propensos a unificar sua base aliada em torno de uma candidatura sólida e considerada fiel, de forma que a eleição do candidato resulte em representação e dedicação para angariar benfeitorias localizadas no município. O foco se volta para a expressividade da votação do competidor que ao ser bem avaliado, tende a se dedicar e conquistar um número expressivo de benefícios suficientes para atender às demandas locais e retribuir a confiança dos eleitores daquela territorialidade.

Os apontamentos dos modelos de correlação chamam a atenção para a centralidade do mercado político local no pleito, sendo esse, condicionado pelo modelo distributivista, às dificuldades impostas à administração pública local, tornando-se inerente à conexão eleitoral que, a princípio, esteve enraizada nos municípios estudados em 2010. Destaca-se que, ainda que seja um apontamento, o modelo enfraquece a tese de que a associação de municípios é um diferencial para a redução drástica à dependência das municipalidades aos deputados municipalistas, responsáveis pela destinação de recursos e favores às lideranças locais. Como visto anteriormente, quando questionados os prefeitos destacaram a importância da entidade no que condiz à cooperação entre as localidades e capacidade de suprir as dificuldades impostas pelo federalismo. Entretanto, pouco foram às referências ao papel da associação na arena eleitoral. Muito menores foram as abordagens sobre o papel da instituição em modernizar as práticas eleitorais conhecidas nas territorialidades.

Ressalta-se que embora pouca explorada, o funcionamento da associação reflete, indiretamente, nas relações distributivistas entre parlamentares e suas bases eleitorais, devido ao fato de se utilizarem das modernidades da entidade para garantir que projetos e burocracias necessárias à liberação de recursos sejam efetivados, Assim sobra aos deputados o papel de intermediação e facilitação da aprovação e destinação

desses recursos. Identifica-se ainda que, sob os olhares dos chefes do executivo, os parlamentares deixam de ser um fiscalizador ou normatizador e passam a ocupar a função de agentes dos gabinetes do executivo. Perguntados sobre a afirmação de que deputado bom é aquele que consegue verbas para o município, 27 dos 29 prefeitos, o equivalente a 93,1%, disseram concordar, reforçando a ideia do entrelaçamento do comportamento distributivista aos redutos eleitorais locais e, mais, do esfarelamento dos universalistas. Trata-se de enaltecer os parlamentares como captadores de investimentos e reduzir a importância das prerrogativas constitucionais (BRASIL, 1988) de fiscalização e elaboração de leis.

Longe de negar o fator modernizante da Amusep, apenas minimiza o impacto modernizante às práticas tradicionais de fazer política. Trata-se de compreender a associação de municípios como uma extensão das administrações públicas, até porque quem preside a entidade são os prefeitos, onde o corpo técnico supre as necessidades legais de conquistar recursos facilitando a vida dos deputados, que deixam de lado o papel de legislador para assumir a função do chefe do executivo e, conseqüentemente, ser responsável pela liberação de investimentos monetários. A lógica distributivista, na relação entre prefeitos e a Amusep, reforça o entendimento dos prefeitos de que a alocação de benefícios localizados para seus municípios é um fator determinante ao cenário político e eleitoral. O elo entre lideranças locais e deputados que se orientam pela lógica da destinação de recursos monetários em troca de benefícios eleitorais, é nítido quando perguntado aos entrevistados sobre a concordância com a afirmação: deputado que apoia o prefeito nas eleições terá como retribuição o apoio a sua reeleição. O equivalente a 89,7% dos entrevistados demonstraram concordar total ou parcialmente, chamando atenção para a expressividade de chefes executivos municipais, que se mostraram fiéis aos deputados que estiveram ao seu lado nas eleições. O resultado aponta que o enraizamento do distributivismo, na arena eleitoral, transfere-se para o pleito de prefeito e deputado. A lógica é que o apoio da prefeitura agrega mais votos para os parlamentares e vice-versa. É uma via de mão dupla que agita o mercado político local a cada pleito. Lideranças municipais tornam-se diferenciais para as eleições proporcionais estaduais. Em



retribuição, competidores com sucesso eleitoral retribuem e se comportam como atalho cognitivo nas eleições municipais.

Observando a competição eleitoral e o mercado político sob o viés das eleições municipais em 2012, a conexão eleitoral e importância do distributivismo mantêm laços semelhantes ao ocorrido dois anos antes. Verificou-se que em 29 das pequenas e médias municipalidades, 19 delas concentraram o pleito para prefeito em duas candidaturas. Em seis, a prefeitura foi cobiçada por três competidores, enquanto outras três tiveram um número mais elevado de concorrentes à prefeitura. Ainda, a recorrência de uma municipalidade, onde houve consenso e apenas uma candidata teve seu nome na urna eletrônica. A concentração em poucos candidatos, repetindo o pleito de 2010, na Amusep, atenta-se para duas explicações sobre mercado político local e à competição eleitoral. A primeira, condiz à adaptação da Lei de Duverger, que defende que o sistema eleitoral brasileiro tende a concentrar a disputa majoritária em dois partidos, refletindo na baixa variação de competidores. A segunda, segundo Peixoto (2011, 2012), refere-se à fragmentação partidária no interior dos municípios, que fortalece a tese de que as agremiações locais tendem a não seguir a lógica e orientação de seus partidos em outros níveis, preferindo a figura do ator político a sua posição no espectro ideológico da agremiação .

A competição eleitoral e o mercado político local nos municípios passam a ser concebidos a partir do fortalecimento dos postulantes e seus grupos que, conseqüentemente, pode angariar apoio de partidos ou lideranças importantes na localidade. Eis que novamente os deputados se apresentam como figuras centrais na disputa. Perguntados sobre a importância dos deputados federais e estaduais para a sua eleição, 65% dos prefeitos concordaram que esses parlamentares obtiveram muito ou extremo valor para o resultado das eleições de 2010. Trata-se de compreender a força do comportamento distributivista na arena eleitoral e a centralidade dos legisladores em conquistar investimentos que resultam em inauguração e créditos às lideranças locais. Também se colocam como determinantes ao emprestar sua imagem, presença e investir, eleitoralmente, no competidor municipal que apoia. Ressalta-se que os benefícios destinados são benfeitorias que impactam no processo de votação para deputados, mas que também, implicam na eleição para prefeito.

O *pork barrel* e o *credit-claiming* nas mesmas linhas de como ocorre com os deputados que se orientam pelo comportamento distributivista, é um diferencial para as eleições municipais. Os investimentos alocados nas suas municipalidades são instrumentos de prestação de contas e informação do trabalho desempenhado pela prefeitura aos eleitores, bastante empregados pelos chefes dos executivos. O raciocínio é semelhante, os prefeitos apadrinham obras com recursos majoritariamente advindos do Governo do Estado ou Federal, portam-se como responsáveis pela intermediação da liberação dos recursos, frequentemente refletidos na figura de um deputado, inauguram benfeitorias como mais uma de sua gestão e reforçam seus nomes ante aos munícipes que recebem os benefícios naquela localidade. Dedicam-se assim a mostrar serviço ao eleitorado, fidelizando sua base de apoio, em que recaem os benefícios alocados e aproximando-se, ainda mais, dos eleitores. Entende-se que a conexão eleitoral vai além de se aproveitar de benfeitorias.

A competição para a prefeitura começou no pleito para deputado, reforçando o elo entre os postulantes em 2010 e de 2012. Apoiando-se em Rennó (2009), que descreve o sentimento pela liderança que apoia o competidor específico é um dos principais atalhos cognitivos, de forma que o resultado daquele concorrente é também fruto da avaliação daquela pessoa ou grupo no município, entende-se a eleição de 2010 como uma prévia do pleito para prefeito. O desempenho do candidato na primeira disputa é termômetro para as lideranças políticas que pretendem disputar a prefeitura. A lógica é simples. O concorrente é bem votado, o grupo ou postulante a prefeito está “cacifado” para a disputa. O competidor vai mal, inviabiliza-se o seu nome à prefeitura. Destaca-se que, teoricamente, os candidatos apoiados pelos prefeitos tendem a ser os mais lembrados naquela localidade, devido ao domínio da máquina pública. Um desempenho abaixo do esperado pode revelar que a popularidade está em baixa.

A viabilização de sua candidatura a prefeito passa pela seleção de um competidor efetivo, com condições de se eleger e representativo na municipalidade. Trata-se de escolher um concorrente que, minimamente, estructure-se financeiramente e se dedique, efetivamente, a competição eleitoral e que esteja cercado por uma equipe preparada para atender as bases

territoriais. Exige a fidelização para que o concorrente, se eleito, responsabilize-se pelas demandas locais e seja um potencializador da candidatura à prefeitura dessa liderança ou grupo político. É um investimento em um potencial investidor futuro, que objetiva colher os frutos dois anos depois, quando receberá apoio político, concessão da imagem do político, investimentos monetários e repasses governamentais para fortalecer a candidatura, entre outras benfeitorias, que podem não só viabilizar o seu nome, mas também aumentar as chances de reunir, em torno de si, um grupo de partidos e líderes fortes que, conseqüentemente, pode ser o diferencial à vitória. Ressalta-se que entre os 29 prefeitos pesquisados, 19 responderam que preferem competidores de sua região devido ao conhecimento e a proximidade das bases desses concorrentes, enquanto quatro selecionaram o partido como definidor da escolha do candidato. Outros seis mostraram não ter preferência.

Em retribuição à expressividade dos votos nas eleições de 2010, os deputados acabaram por se engajar na eleição para prefeito. Por intermédio de recursos destinados a campanha, presença em carreatas ou em comícios, pela liberação do uso de imagem, entre outros instrumentos, aproximam sua imagem ao competidor que apoiam, invertendo os papéis desempenhados no pleito anterior. Nas eleições de 2012, foi a figura do deputado que se apresenta como atalho cognitivo, visto que sua imagem passou ser divulgada como liderança capaz de alocar benefícios e defender os interesses dos municípios na respectiva casa de leis. A associação à figura de um parlamentar forte que já foi testado nas urnas naquela localidade, com representatividade na casa de leis e acesso a postos de liberação de recursos passa a ser considerada um trunfo daquela liderança que encabeça a disputa por um grupo político. O deputado deixa de ser o personagem avaliado para ser o fiador da competência e compromisso do candidato a prefeitura.

Conclui-se, assim, que o modelo distributivista, como tudo indica, foi um determinante que influenciou diretamente na competição eleitoral e mercado político local, nas eleições para deputado em 2010 e para prefeito em 2012, revelando o elo entre parlamentares e chefes dos executivos locais. Identificou-se ainda que a modernidade da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense, na arena eleitoral, não se mostrou capaz de

enfraquecer as práticas tradicionais. Percebeu-se que no campo administrativo e de cooperação, a entidade foi concebida como um diferencial para as municipalidades estudadas. Entretanto, no que se refere às eleições, a instituição, formada pelos prefeitos, não apenas não impede o distributivismo, como acaba sendo utilizada pelos interesses eleitorais dos chefes dos executivos. Compreende-se, assim, que o enraizamento do comportamento distributivista, no que se refere aos pequenos e médios municípios da Amusep, fortaleceu a conexão eleitoral entre lideranças políticas no período eleitoral de 2010 e 2012.

## 8. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, p. 5-38, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luis; (1997), Federalismo e Processo de Governo no Brasil: O Ultrapresidencialismo Estadual. Trabalho apresentado no Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, ALAS, São Paulo, outubro.

ABRUCIO, Fernando Luis; FRANZESE, Cibele; **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Igepp, 2007.

ABRUCIO, F. L. (Org.); SANO, H. (Org.) . **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**.. 1. ed. Brasília - DF: Editora IABs, 2013. 260p .

AFFONSO, José Roberto. Brasil: Descentralização fiscal e avanços das políticas sociais. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 15., 2003, Santiago de Chile. Santiago de Chile: Cepal, 2003. p. 1 - 23.

AMES, Barry. A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 27, n. 14, p.59-87, jan./jun. 2012.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**: 39:406-33, 1995.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto:: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.661-698, jan. 2003.

AMUSEP. **Institucional**. Disponível em: <<http://amusep.com.br/site/institucional/2>>. Acesso em: 01 out. 2014.

AMUSEP. Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense. Disponível em: <<http://www.amusep.com.br/>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O Município na Política Brasileira:: Revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. Sistema Político Brasileiro: Uma introdução. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 243-260.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Rbcs, v. 14, n. 40, p.111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação:: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. American Political Science Association - Apsa,, Filadélfia, v. 1, n. 1, p.530-560, jul. 2004.

Assembleia Legislativa do Paraná. **Conheça os deputados**. Disponível em: <[http://www.alep.pr.gov.br/os\\_deputados/conheca\\_os\\_deputados](http://www.alep.pr.gov.br/os_deputados/conheca_os_deputados)>. Acesso em: 01 out. 2014.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro. Obras e Votação Municipal de Candidatos a Deputado Federal no Estado de São Paulo:: Alguns resultados preliminares. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Ufmg, 2009. p. 313-334.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das associações de Municípios dos Consórcios intermunicipais: Regime administrativo e autonomia política. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. , p.375-383, 2004.

BARBETTA, Pedro Alberto. Estatísticas Aplicada às Ciências Sociais. Florianópolis: Daufsc, 1994.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Partidos Políticos**. Brasília: Senado Federal, 1979.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese: Revista Eletrônica os Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, Florianópolis, n. , p.68-80, jan. 2005.

BRANDÃO, Carlos. Descentralização Enquanto Modo de Ordenamento Espacial do Poder e de Reescalamento Territorial do Estado: Trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais . Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115-135.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1981.

BRASIL. PNUD. .Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>. Acesso em: 03 mar. 2013.

BRASIL. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. . Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

BRASIL. SENADO FEDERAL. . **Senado Federal**. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2014

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . Estatística Eleição. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: Historia y Argumento, in M. Carmagnani (comp.), Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, Nelson Rojas de. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 11, n. 22, p.367-384, jul./dez. 2009.

CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p.1-22, fev. 2009.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A Hibridização de Formas Constitucionais: A constituição brasileira de 1988 em um perspectiva histórica. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Ufmg, 2009. p. 55-76.

CHIES, Cláudia; YOKOO, Sandra Carbonera. Colonização do Norte Panaense:: Avanço da cafeicultura e problemas decorrentes desse processo. Geomae, Campo Mourão, v. 3, n. 1, p.27-44

CINTRA, Antonio Octávio (Org.). Instituições e Sistema Político: Os poderes e suas inter-relações. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro:: Uma introdução. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 35-58.

CINTRA, Antonio Octávio (Org.). O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro: Uma introdução. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 59-80.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BUTTENBENDER, Pedro; BIRKNER, Walter. A Experiência de Descentralização Político-administrativa dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul: Concepções, percepções e síntese avaliativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais . Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLARIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais . Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 40-52.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMMERMANN, Viro. Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: A possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais . Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 94-114.

DOWNS, Antony (1999). **Uma Teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp.

FABER, Marcos. **História dos Partidos Políticos no Brasil**. História Livre, 2010.

FLEISCHER, David. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 303-34

FIELD, Andy. Descobrimo a Estatística usando o SPSS. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, Henrique et al. O Método de Pesquisa Survey. Revista de Administração, São Paulo, n. , p.105-112, 2000.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. IPEA – textos para discussão, nº. 1243, 2006.

GIRARDI, Eduardo Paulon. O Rural e o Urbano: É possível uma tipologia. Presidente Prudente: Unesp, 2008

INÁCIO, Magna. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Ufmg, 2009. p. 353-380.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Brasília: IBGE, 2010.



IPEA; IBGE. Unicamp. Brasília: Finep, 2001

KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Escalas Urbana e Regional: Discursos e Práticas de descentralização no Paraná (1995-2010). In: DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais . Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 431-466.

LEMOS, Leany Barreiro. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994:: Uma Análise Distributivista. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.561-605, jan. 2001.

LIMA, Tatiana Mello de. O Federalismo Brasileiro: Uma forma de estado peculiar. Estação Científica Online, Juiz de Fora, v. 5, n. , p.1-15, 2008

LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol.38, nº3, IUPERJ, 1995.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Ufm, 2009. p. 77 -104

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos A Literatura Norte-americana Recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, v. 1, n. 37, p.3-38, jan. 1994.

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização Fiscal no Brasil: Evolução e tendências recentes**. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Unb, Brasília, 2006.

MAINWARING, Scott, *Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*, in S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997

MONTERO, Mercedes Garcia. SÁEZ, Manuel Alcántara. (2009), "Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina: partidos e instituições", in M. INÁCIO, L. RENNÓ, 149 (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte, Editora UFMG

MOURAO, Paulo Reis; CUNHA, Eurico José A.. Políticas Pork Barrel:: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC1. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p.73-93, jun. 2011.

NICOLAU, Jairo Marconi. Como Controlar o Representante?: Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.219-236, jan. 2002.

NICOLAU, Jairo Marconi. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro, in E. Diniz (org.), O Desafio da Democracia na América Latina. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. Partidos na República de 1946: Uma Réplica Metodológica. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p.589-609, 01 jan. 2005.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil: O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, , jan. 2000.

PARANÁ. IPARDES. . Perfil dos Municípios. 2013. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=29](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=29)>. Acesso em: 19 mar. 2013.

PARANÁ. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. . Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa:: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p.735-771, jan. 2003.

PEREIRA, Carlos, POWER, J. Timothy, RAILE, D. Eric. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Ufmg, 2009. p. 207 - 234

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o Reeleito Tem?: Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, n. , p.1-29, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno:: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p.664-683, out./dez. 2009.

PEIXOTO, Vitor. Competição Eleitoral nos Municípios Brasileiros. **World Association For Public Opinion Research**, Belo Horizonte, v. 09, n. 1, p.1-23, 04 maio 2011.

PEIXOTO, Vitor. Onde estão os grotões?: Competição eleitoral nos municípios brasileiros. **Anpocs**, Águas de Lindóia, v. 36, n. 1, p.1-19, 21 out. 2012.

**PIONEIRISMO E FUTURO**. Maringá: Unesp, 2010.

POPKIN, Samuel (1994). **The reasoning voter: communication and persuasion in presidential campaigns**. Chicago: The University of Chicago Press. 2. ed.

PROAMUSEP. **Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP** – PROAMUSEP. Disponível em: <<http://amusep.com.br/sistema/arquivos/3ddf8d9fd460.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

RABAT, Márcio Nuno. A Federação: Centralização e descentralização do poder político. Brasília: Câmara de Deputados, 2002.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In BEUREN, Ilse Maria: organizadora e colaboradora. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004. SILVA, Antonio Carlos Ribeiro. **Metodologia da Pesquisa aplicada à Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

**REGIÃO EM REVISTA**. Maringá: Amusep, 2012.

RENNÓ, Lucio. Atalhos Cognitivos em Contextos Eleitorais Complexos: as eleições legislativas de 2002 no Brasil. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lucio (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Ufm, 2009. p. 207 – 234

ROGÉRIO, Moacir Franco. Um estudo dos discursos parlamentares sobre sistemas de governo na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

ROMANELLI, Luiz. **Biografia**. Disponível em: <<http://luizromanelli.com.br/luiz-romanelli-biografia/>>. Acesso em: 01 out. 2014.

SANTOS, Vanessa Cristina dos. Indicadores Parciais de Produtividade e de Eficiência Técnica para a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense. 2004. 94 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

SAUGO, Josiana Fatima. Geografia do Voto e Conexão Eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Ufrgs, Porto Alegre, 2007.

SILVA, Patrick Cunha. A conexão eleitoral: A produção de benefícios concentrados no município de São Paulo. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO DO DCP-USP, 1., 2001, São Paulo. Seminário. São Paulo: USP, 2001. p. 1 - 16.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, jul/dez! 2006.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias**. 2ª ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2002

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. **O Teatro Das Oligarquias**: uma revisão da política Do Café Com Leite. Belo Horizonte: C/Arte, 2001

## APÊNDICE I

### PERFIL DOS DEPUTADOS ESTADUAIS E FEDERAIS MAIS VOTADOS NOS PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS DA AMUSEP EM 2010

#### **. Deputado Estadual Anibelli Neto (PMDB)**

O veterinário, advogado e deputado estadual, Antonio Anibelli Neto nasceu em 1973 na capital paranaense. Proveniente de uma família tradicional na política paranaense, deu os primeiros passos politicamente no movimento estudantil. Foi presidente do centro acadêmico da Faculdade de Direito, da União Paranaense dos Estudantes (UPE) e vice-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE) (ALEP, 2014). Em 2010, seguindo os passos de seu avô e seu pai, elegeu-se à Assembleia Legislativa com 60.606 votos. Em 2014, recebeu a confiança de 49.349 de eleitores.

#### **. Deputado Estadual Artagão Júnior (PMDB)**

Formado em direito e membro de uma família tradicional na política paranaense, Artagão de Mattos Leão Júnior nasceu em 1975 em Ponta Grossa. Seguindo os passos do pai, Artagão de Mattos Leão, ex-deputado estadual e conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, foi conduzido pela primeira vez, em 2002, a Assembleia Legislativa (ALEP, 2014). Reeleito nos três pleitos posteriores, recebeu 74.063 votos em 2010 e, 78.594 em 2014.

#### **. Deputado Estadual Cleiton Kielse (PMDB)**

Cleiton Kielse Bordini Crisostomo, deputado estadual, nasceu em 1967, em Curitiba. Filho do ex-deputado estadual e conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, Quielse Crisóstomo da Silva, o parlamentar, que já passou pelo Partido da Frente Liberal, Partido Ecológico Nacional e Partido do Movimento Democrático Brasileiro, completou cinco mandatos na Assembleia Legislativa (ALEP, 2014). Eleito pela primeira vez em 1990, Kielse recebeu 57.084 votos em 2010 e, não se reelegeu em 2014.

#### **Deputado Estadual Dr Batista (PMN)**

O médico e deputado estadual Manoel Batista da Silva Junior nasceu em 1953 em Pompéia (SP). Formado em Marília (SP), especializou-se em cirurgia no aparelho digestivo, área em que atua há 30 anos. Residente em Maringá, Dr. Batista foi vereador

por dois mandatos em Maringá, entre 1997 a 2000. Em 2006, elegeu-se pela primeira vez deputado estadual. Em 2010, reelegeu-se com 41.891 votos. Em 2014, novamente concorreu a Assembleia Legislativa e ganhou com a confiança de 62 707 paranaenses.

**. Ex - deputado Estadual e Conselheiro Tribunal de Contas do Paraná  
Durval Amaral (DEM)**

Nascido em 1958, em Londrina, José Durval Amaral é advogado e administrador de empresa. Professor concursado de direito público da Universidade Estadual de Londrina, reelegeu-se em 2010, deputado estadual com 62.275. Em 2012, foi empossado conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, abandonando o cargo de deputado. Em 2014, lançou seu filho Tiago Amaral (PSB), eleito com 86.390 votos.

**. Deputado Estadual Enio Verri (PT)**

O economista e deputado estadual, Enio Verri nasceu em 1961 em Maringá. Professor da Universidade Estadual de Maringá, ocupou o primeiro cargo público em 2000, quando assumiu a Secretaria de Fazenda de Maringá. Ainda foi secretário de Governo do município. Em 2004, mudou-se para Brasília, onde ocupou o cargo de Assessor Técnico da Presidência da Comissão Mista de Orçamento e, posteriormente, a chefia de gabinete do Ministério do Planejamento. Eleito pela primeira vez à Assembleia Legislativa, assumiu a Secretaria de Planejamento do Paraná, durante o governo de Roberto Requião (PMDB), em 2006 (ALEP). Em 2010, reelegeu-se com 87.080 mil votos. Em 2014, concorreu a uma vaga na Câmara de Deputados e elegeu-se com 107.508 votos.

**. Deputado Estadual Evandro Jr (PSDB)**

Evandro Buquera de Freitas Oliveira Júnior, deputado estadual, nasceu em 1988 em Curitiba, porém, possui residência eleitoral em Maringá, onde começou sua carreira política. Neto do ex-presidente da Assembleia Legislativa e conselheiro aposentado do Tribunal de Contas, Hermas Brandão e sobrinho do deputado estadual, Hermas Brandão Júnior (PSB), Evandro Jr elegeu-se vereador maringaense em 2008 com 3.220 votos. Em 2010, concorreu a uma vaga na Assembleia Legislativa, onde conquistou a confiança de 41.083 paranaenses (ALEP, 2004). Em 2014, concorreu novamente a deputado estadual, reelegendo-se com 64.467 votos.

### **. Deputado Estadual Luiz Accorsi (PSDB)**

Luiz Roberto Accorsi Motta, médico e deputado estadual, nasceu em 1949, em Ariranha (SP). Formado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), especializou-se em pediatria e neonatologia, tornando-se membro da Associação Médica do Paraná (AMP) e da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). Radicou-se em Loanda, Noroeste do estado, porém, começou sua trajetória na vida pública em Curitiba. Elegeu-se vereador da capital paranaense no começo da década de 90. Em 1994, foi conduzido à Assembleia Legislativa, onde completou o quinto mandato (ALEP, 2014). Em 2010, obteve a votação de 61.820. Em 2014, candidatou-se novamente e dessa vez não se elegeu.

### **. Deputado Estadual Nereu Moura (PMDB)**

O deputado estadual, Nereu Alves Moura nasceu em 1959 em São João, Sudoeste do Paraná. Morou em Guarapuava e fixou residência em Curitiba no começo da década de 80. Sua trajetória política iniciou-se ainda no ensino médio, quando assumiu a presidência do Centro de Atividades Estudantis de Guarapuava (CAEG). Foi presidente do Conselho Estadual dos Representantes Estudantis do Paraná (Coeres) e membro da União Paranaense dos Estudantes e União Paranaense dos Estudantes Secundaristas (UPES). Em 1993, após assessorar por 10 anos deputados estaduais, assumiu uma vaga na Assembleia Legislativa. Em 1994, concorreu novamente e se reelegeu, mantendo-se na casa até hoje (ALEP, 2014). Em 2010, recebeu 83.034 votos, enquanto em 2014, foi reeleito com a confiança de 48.735 eleitores.

### **. Deputado Estadual Pugliese (PMDB)**

O dentista e deputado estadual, Waldyr Pugliesi nasceu em 1936 em Monte Alto (SP), contudo, construiu sua vida em Araçongas, no Norte do Paraná, desde o final da década de 50, quando mudou para o município. Pugliesi possui uma larga experiência na vida pública. Foi vereador por duas ocasiões em Araçongas pelo MDB. Ainda assumiu a prefeitura em 1973, 1983 e 1992. Em 1987, eleito deputado federal, participou da Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição Federal. Na Assembleia Legislativa ocupou uma cadeira pela primeira vez em 1979. Em 1999, voltou a casa, onde completou outras quatro legislaturas (ALEP, 2014). O deputado

ainda foi secretário de Transportes em 2003, na gestão de Roberto Requião (PMDB). Em 2010, recebeu a confiança de 52.524 mil eleitores. Em 2014, não se reelegeu.

#### **. Deputado Estadual Romanelli (PMDB)**

O advogado e deputado, Luiz Cláudio Romanelli nasceu em Londrina em 1957. Formado ainda em ciências sociais, elegeu-se representante na Assembleia Legislativa por três vezes. Entre 1991 a 1994, na primeira gestão de Roberto Requião (PMDB) foi Secretário Especial de Política Habitacional e presidente da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar). Em 1994, elegeu-se pela primeira vez deputado estadual. Em 2006, voltou à assembleia, reelegendo-se em 2010, com 68.037 votos. (ROMANELLI, 2014) Durante o governo, Beto Richa (PSDB), assumiu a Secretaria de Trabalho do Paraná. Em 2014, recebeu 60.298 votos de confiança e elegeu-se pela quarta vez.

#### **. Deputado Estadual Teruo Kato (PMDB)**

O empresário, administrador e deputado estadual, Antonio Teruo Kato é, residente de Paranaíba, município do Noroeste do Paraná. Hoje com 60 anos, Kato começou na vida pública no final da década de 80, quando assumiu o Conselho de Segurança Comunitário de Paranaíba. Foi presidente da Associação Comercial e Empresarial do município (Aciap) e da Coordenadoria das Ações Comerciais e Industriais do Noroeste do Paraná. Eleito em 1996, o deputado foi prefeito entre 1997 a 2000 de Paranaíba. Entre 2006 a 2014, cumpriu dois mandatos na Assembleia Legislativa do Paraná. Em 2010, foi reeleito com 50.271 votos (ALEP, 2004). Em 2014, candidatou-se a deputado federal, cargo ao qual não foi eleito.

#### **. Deputado Estadual Wilson Quinteiro (PSB)**

O advogado e deputado estadual, Wilson Quinteiro, nasceu em 1971, em Maringá. Formado pela Universidade Estadual de Maringá, iniciou sua vida política no movimento estudantil. Foi presidente do Centro Acadêmico de Direito da UEM e diretor do Diretório Central dos Estudantes (DCE) da instituição. Em 2006, foi primeiro suplente, assumindo em definitivo o cargo de deputado estadual em 2009. (ALEP, 2014). Secretário de Relações com a Comunidade no Governo Beto Richa (PSDB), recebeu a confiança de 43.791 eleitores em 2010. Em 2014, obteve 41.195 votos, tornando-se primeiro suplente.



### **. Deputado Federal Alfredo Kaefer (PSDB)**

Formado em Administração e contabilidade, o empresário e deputado federal, Alfredo Kaefer nasceu em 1955 em Roque Gonzales (RS). Radicado em Cascavel, começou sua trajetória política na presidência do Rotary Club do município no final da década de 80 e acumulou participação em associações, como a Associação Comercial e Industrial de Cascavel (ACIC) e Associação Brasileira de Exportadores de Frango. Em 2006, assumiu pela primeira vez uma cadeira no Congresso Nacional (CÂMARA FEDERAL, 2014). Em 2010, foi reconduzido a casa com 102.345 votos. Em 2014, mais uma vez se reelegeu, recebendo o apoio de 82.554 paranaenses.

### **. Deputado Federal Alex Canziani (PTB)**

Formado em direito, o deputado federal Alex Canziani começou sua trajetória política ainda jovem. Nascido em 1964, o parlamentar natural de Londrina, foi presidente do Centro Acadêmico de Direito na Universidade Estadual de Londrina. Vereador por dois mandatos, Canziani foi vice-prefeito de Londrina entre 2006 a 2010 e secretário de Emprego do Paraná em 2000, no governo de Jaime Lerner (PFL). Em 2002, elegeu-se para o primeiro mandato como deputado federal (CÂMARA FEDERAL, 2014). Desde então, se reelegeu para o cargo, sendo em 2010 com 149.693 e, 2014, com 187.475 votos.

### **Deputado Federal André Vargas (sem partido)**

André Luiz Vargas Ilário, comerciante e deputado federal, nasceu em Assaí (PR), Norte Pioneiro do estado, em 1964. Radicado em Londrina, começou na vida pública no início da década de 80, quando assumiu a superintendência geral da Associação Londrinense de Assistência. Posteriormente, foi presidente da Associação das Entidades Sociais Benéficas do Paraná. Em 2001, assumiu o mandato de vereador em Londrina pelo PT. Em 2004, alçou novos voos e se elegeu deputado estadual. Em 2006, candidatou-se a uma cadeira na Câmara Federal e a conquistou, reelegendo-se com 151.769 votos em 2010. (CÂMARA FEDERAL, 2014). Em 2014, não se candidatou a nenhum cargo.

### **Deputada Federal Cida Borghetti (PROS)**

Membro de uma família tradicional na política paranaense, Maria Aparecida Borghetti, eleita esse ano, vice-governadora do Paraná, nasceu em 1965 em Caçador (SC). Empresária e deputada federal, Cida é esposa do deputado federal eleito, Ricardo Barros (PP), mãe da deputada estadual eleita Maria Victória Barros (PP) e cunhada do ex-prefeito de Maringá, onde ela é radicada, Silvio Barros (PHS). Eleita em 2010 pelo PP, recebeu 147.910 votos para a Câmara Federal, após cumprir dois mandatos na Assembleia Legislativa, entre 2003 a 2010 (CÂMARA FEDERAL, 2014).

### **Deputado Federal Edmar Arruda (PSC)**

O economista, empresário e deputado federal, Edmar Arruda nasceu em 1959 em Maringá. Líder evangélico, possui em seu currículo a presidência do Programa de Apoio às Igrejas e Entidades sem Fins Lucrativos e da Fundação Isis Bruder. Vereador em Maringá entre 2001 a 2004, elegeu-se deputado federal em 2010 com 61.309 votos (CÂMARA FEDERAL, 2014). Em 2014, concorreu novamente a uma vaga no Congresso Nacional e reelegeu-se com a confiança de 85.155 eleitores.

### **Deputado Federal Hermes Parcianello (PMDB)**

O contador e deputado federal, Hermes Parcianello nasceu em Goioerê, no Centro-Oeste do Paraná, em 1958. Radicado em Cascavel, no Oeste do Estado, Frangão, como é conhecido na política, estreou como vereador em 1983, cargo para o qual se reelegeu por duas vezes. Em 1994, elegeu-se pela primeira vez deputado federal, repetindo o feito 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. Em 2010, recebeu a confiança de 154.910 eleitores, enquanto em 2014, a votação foi de 150.213 (CÂMARA FEDERAL, 2014).

### **Deputado Federal Luiz Nishimori (PR)**

O agricultor, comerciante e deputado federal, Luiz Nishimori nasceu em Marialva, Norte Central do Paraná, em 1949. Imigrante japonês, sua trajetória política sempre esteve envolvida aos temas relativos à etnia. Em 1988, foi diretor da Câmara do Comércio Brasil-Japão do Paraná. Ainda foi presidente da executiva da Comemoração de 90 anos de Império, da Comissão de Festejo Imin- 100, entre outras ações. Em 2002, elegeu-se deputado estadual pelo PP, sendo reeleito em 2006 pelo PSDB (CÂMARA FEDERAL, 2014). Em 2010, pelo partido tucano, recebeu 70.088 votos, assumindo

uma vaga no Congresso Nacional. Em 2014, pelo PR, recebeu a confiança de 106.852 eleitores, garantindo quatro anos em Brasília.

#### **Deputado Federal Marcelo Almeida (PMDB)**

Neto de Francisco Beltrão, que dá nome a duas municipalidades paranaense, e filho de Cecílio do Rego Almeida, proprietário da construtora CR Almeida, o engenheiro Marcelo Almeida nasceu em Curitiba, em 1966. Disputou sua primeira eleição em 1992, quando elegeu-se vereador, cargo a que voltou em 2000. Em 2003, assumiu o Departamento de Trânsito do Paraná (Detran), a convite do governador, Roberto Requião (PMDB). Elegeu-se em 2006, deputado federal e, em 2010, recebeu 82.518 votos, assumindo posteriormente uma cadeira. Em 2014, competiu por uma vaga no senado e perdeu.

#### **Deputado Federal Odilio Balbinotti (PMDB)**

Empresário, agropecuarista e deputado federal, Odilio Balbinotti nasceu em Gaurama (RS) em 1941, porém, radicou-se em Barbosa Ferraz, no Norte do Paraná. A carreira política de Balbinotti começou ainda durante a Ditadura Militar. Em 1973, elegeu-se vereador de Barbosa Ferraz pela Arena. Na mesma localidade foi prefeito entre 1977 a 1983 e 1989 a 1993 já pelo PFL. Em 1995, assumiu uma cadeira na Câmara Federal, onde ocupa até hoje (CÂMARA FEDERAL, 2014). Em 2010, foi reeleito com 84.523 votos para aquele que seria seu último mandato no Congresso Nacional. Em 2014, não se candidatou.

#### **Deputado Federal Reinhold Stephanes (PSD)**

Nascido em 1939, em Porto União (SC), o economista, professor universitário e deputado federal Reinhold Stephanes possui um currículo na vida pública extensa. Em 1964, começou sua trajetória como assessor econômico do Departamento de Fazenda da Prefeitura de Curitiba. Na década de 60, revezou-se em funções econômicas na prefeitura da capital paranaense. Durante a Ditadura Militar, ocupou cargos nacionais na área da agricultura e previdência social. No Paraná, entre o fim da década de 70 até 2014, ocupou a Secretaria do Estado, do Planejamento, Administração e Previdência, chefia do gabinete e presidente do Banco do Estado do Paraná (Banestado). No mesmo espaço do tempo, ainda foi ministro do Trabalho, Previdência Social e da Agricultura (CÂMARA FEDERAL, 2014). Ao todo, representou o Paraná como deputado federal

em seis legislaturas. Em 2010, pelo PMDB, reelegeu-se com 95.147 votos, porém, não teve a mesma sorte, pelo PSD, em 2014

#### **Deputado Federal Zeca Dirceu (PT)**

Filho do ex-deputado e ex-ministro José Dirceu, o empresário e deputado federal, José Carlos Becker de Oliveira e Silva, nasceu em Umuarama, no Noroeste do Paraná, em 1978. Secretário de Indústria e Comércio de Cruzeiro do Oeste de 2001 a 2002 e chefe regional da Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, o parlamentar se elegeu prefeito, em 2004, do município do qual participou da administração dois anos antes. Reeleito em 2008, candidatou-se a uma cadeira na Câmara Federal, para o qual se elegeu com 109.565 votos em 2010. Em 2014, competiu novamente e obteve a confiança de 155.583 eleitores.

## **APÊNDICE II**

### **PREFEITOS ELEITOS EM 2012 NOS PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS DA AMUSEP**

#### **Ângulo**

Pedro Vincentin (PPS) nasceu em Joaquim Távora em 1942. Candidato a reeleição, foi reconduzido à prefeitura vencendo Rubens Romando (PSB) seu único adversário.

#### **Astorga**

Arquimedes Zirolto (PTB), o Bega, nasceu em 1955, em Astorga. Competindo pela reeleição, venceu Carlos Keide (PSC).

#### **Atalaia**

Fábio Vilhena (PT), natural de Nova Esperança, nasceu 1983. Concorrendo contra o candidato da situação, Bráulio da Silva (PMDB), elegeu-se prefeito pela primeira vez.

#### **Colorado**

Joaquim Rodrigues (PP), nascido em 1971, em Paranacity, concorreu com três competidores – Mário da Fruticol (PHS), Renato Cardoso (PMDB) e Valdomiro Zanardi (PSC) – e venceu.

#### **Doutor Camargo**

Sérgio dos Reis (PSDB), natural de Doutor Camargo, nasceu em 1969. Concorrente à reeleição, elegeu-se para o segundo mandato contra Zé Donha (PT).

#### **Floraí**

Fausto Herradon (PSDB) nasceu em 1970 em Maringá. Desafiando o professor Marino (DEM), elegeu-se para o primeiro mandato à frente da prefeitura.

### **Floresta**

José Roberto Ruiz (PP), que já foi prefeito de Floresta, nasceu em 1963, em Maringá. Competindo contra a enfermeira Silvanir (PT) e Junão (PMDB), conquistou o retorno à prefeitura.

### **Flórida**

Rosemery Molina (PP) nasceu em 1966 em Flórida. Concorrendo à prefeitura da terra natal, conquistou o primeiro mandato ao vencer Afonso Dallago (PTB).

### **Iguaraçu**

O ex-prefeito Tião Aurélio (DEM), nascido em Astorga no ano de 1955, retornou à prefeitura ao conquistar mais votos que o candidato à reeleição, Nelinho (PSDB).

### **Itaguajé**

Nascido em 1967, em Itaguajé, o candidato à reeleição, Jairo Parron (PMDB) levou a melhor contra Juninho (PTB)

### **Itambé**

Antonio Carlos Zampar (PT) nasceu em 1966, no município de Itambé. Competindo pela continuação no cargo, venceu os concorrentes, João Cabrera (PMDB) e Vitão (DEM).

### **Ivatuba**

Concorrendo a um cargo eletivo pela primeira vez, o médico Robson Ramos (PSC), de 39 anos e natural de Campo Mourão, levou a melhor sobre o concorrente Varlei Vercezi (PSB).

### **Lobato**

Natural de Santa Fé, Fábio Chicaroli (PR) nasceu em 1970. Competindo contra Tania Costa (PMDB), levou a melhor e conquistou o direito de assumir a prefeitura.

### **Mandaguaçu**

Ismael Fouani (PSD), candidato à reeleição, nasceu em 1968 no município de Mandaguaçu. Desafiado pelos concorrentes, Índio professor (PSB) e Sigmar Navachi (PT), reelegeu-se prefeito.

### **Mandaguari**

Romualdo Batista, o Batistão (PT), concorreu, a primeira vez, a um cargo eletivo e venceu. Nascido em 1962 em Arapongas, levou a melhor sobre o candidato da continuação, Cláudio Fachini (PSDB).

### **Marialva**

Edgar Silvestre, o Deca (PSB) reelegeu-se prefeito em uma eleição conturbada. Depois de uma candidatura ser indeferida e outra, renunciada, Victor Martini (PP) perdeu o pleito para o competidor que nasceu em 1955 em Marialva.

### **Munhoz de Mello**

O candidato da situação, Geraldo Gomes, o Gera (PMDB) nasceu em 1965 no município mineiro de São João do Paraíso. O situacionista venceu Marli Chierici (PT).

### **Nossa Senhora das Graças**

Nascido em Centenário do Sul no ano de 1952, João Pedroso (DEM) se elegeu prefeito pela primeira vez. O concorrente foi João Rigieri, o Tavinho (PSDB).

### **Nova Esperança**

Em uma eleição com um candidato indeferido e renunciado, Gerson Zanusso (PSD), natural de José Bonifácio (SP), voltou à prefeitura. Zanusso, com 70 anos, venceu os candidatos Junior Moser (PSDB), Fátima Chaves (PMDB), Moacir Olivatti (PPS) e Rafael Kreling (PSDC).

### **Ourizona**

Janilson Donasan (PP) nasceu em Ourizona em 1964. Candidato à reeleição levou a melhor sobre Laerte Chiorato, o Lé (PT) e Paulo Marques, o Paulo Fofoca (PMN).

### **Paiçandu**

Natural de Maringá, Tarcisio Reis (PT) de 53 anos, levou a melhor e elegeu-se prefeito de Paiçandu. Seus concorrentes foram os postulantes Argeu Lopes (PSDC), Haroldo Françoço (PP), Katia da Auto Escola (PMDB) e Paulo Soni (PSB).

### **Paranacity**

Ednea Batista (PSDB) nasceu em 1944 no município de Paraguaçu Paulista (SP). Candidata da oposição venceu o grupo situacionista encabeçado pela Sueli Wanderbroock (PP).

### **Presidente Castelo Branco**

Candidata de consenso no município, Gisele Faccin (DEM), natural de Presidente Castelo Branco, de 31 anos, assumiu a prefeitura.

### **Santa Fé**

Edson Palotta Neto (PSDB) nasceu em 1959, em Lobato. Tornou-se prefeito ao derrotar Ademir Licce (PMDB).

### **Santa Inês**

Em eleição suplementar, Marcel Regovichi (PSD), natural de Colorado, derrotou Adenilson Pacheco (PR). O candidato de 44 anos se tornou prefeito pela primeira vez.

### **Santo Inácio**

Aos 65 anos, Valdir Turcato (PSD) se elegeu prefeito de Santa Fé, município em que nasceu. O derrotado foi José Ferreira, o Zé Branco (PTB).

### **São Jorge do Ivaí**

Filho de ex-prefeito, André Luis Bovo (PP), natural de São Jorge do Ivaí, nasceu em 1982. O situacionista venceu Agnaldo Guimarães, o Guina (PSD).



### **Sarandi**

Candidato à reeleição, Carlos de Paula (PDT) levou a melhor contra Adauto da Silva (PT) e Walter Volpato (PSDB). De Paula nasceu em Maringá, no ano de 1967.

### **Uniflor**

Reeleito prefeito de Uniflor, Antonio Zanchetti Neto (PSD) nasceu em 1951, em Astorga. Em 2012, derrotou José Pagliaci (PTB) e Miguel Pattenazzi (PP).

**APÊNDICE III**  
**QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PREFEITOS DAS 29**  
**MUNICIPALIDADES DA AMUSEP**

Nome: \_\_\_\_\_

Partido: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

1. Profissão;

\_\_\_\_\_

2. Escolaridade;

( ) Ensino Fundamental Incompleto ( ) Ensino Fundamental Completo ( ) Ensino  
Médio Incompleto ( ) Ensino Médio Completo ( ) Ensino Superior ( ) Pós-  
graduação

3. O senhor (a) pode contar sua trajetória política levando em consideração os cargos  
eletivos e executivos anteriores, os partidos políticos a que pertenceu e há quanto tempo  
milita em sua atual agremiação?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. Quais os motivos que o (a) levaram a adentrar na política?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Houve alguma liderança política que influenciou sua carreira no município?

( ) Sim ( ) Não

6. Se sim, cite o nome.

---

---

7. O senhor (a) está no seu primeiro mandato ou segundo?

( ) 1º Mandato ( ) 2º Mandato

8. Como o senhor (a) considera seu mandato em relação à gestão anterior?

( ) Continuidade ( ) Oposição

9. Se oposição, qual a principal diferença de sua atual gestão em relação a anterior?

---

---

---

10. Qual a importância dos respectivos entes para a eleição?

a) Partido

b) Partidos aliados

c) Deputado estadual

d) Deputado federal

e) Senador

f) Governador

g) Presidente

Nenhuma	1
Pouca	2
Muita	3
Extrema	4

11. O (A) senhor (a) recebeu o apoio de algum deputado estadual para sua eleição à Prefeitura?

Sim     Não

12. Caso sim, como foi esse apoio?

Financeiro     Direito ao uso de imagem     Liberação de funcionários     Outro \_\_\_\_\_

13. Qual deputado estadual foi o principal apoiador a sua eleição?

\_\_\_\_\_

14. O (A) senhor (a) recebeu o apoio de algum deputado federal?

Sim     Não

15. Caso sim, como foi esse apoio?

Financeiro     Direito ao uso de imagem     Liberação de funcionários     Outro \_\_\_\_\_

16. Qual deputado federal foi o apoiador principal a sua eleição?

\_\_\_\_\_

17. Se tivesse que optar entre o apoio de um deputado de seu partido ou de sua região pertencente à outra agremiação, o senhor optaria pelo parlamentar que representa:

Região     Partido

18. O repasse do Fundo de Participação de Municípios não é suficiente para atender às necessidades dos entes municipais.

Concorda totalmente     Concorda em parte     Discorda em Parte     Discorda totalmente

19. É melhor apoiar o governador do Estado e garantir recursos a ser oposição e colocar em risco as verbas destinadas ao município.

Concorda totalmente     Concorda em parte     Discorda em Parte

Discorda totalmente

20. Quem é o principal deputado estadual do município?

---

21. Há algum outro?

Sim     Não

22. Se sim, quais?

---

---

---

23. Quem é o principal deputado federal do município?

---

24. Há algum outro?

( ) Sim ( ) Não

25. Se sim, quais?

---

---

---

Analise as frases abaixo e diga se:

a) Concorda totalmente;

b) Concorda em parte;

c) Não concorda e nem discorda;

d) Discorda em Parte;

e) Discorda totalmente;

( ) Deputado bom é aquele que consegue verbas para a cidade

( ) Candidato a deputado apoiado pelo prefeito tende a ser o mais votado no município

( ) Deputado que apoia o prefeito nas eleições terá como retribuição o apoio a sua reeleição

26. Como o (a) Sr. (a) avalia a existência da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense - AMUSEP. (No máximo 2 respostas)

( ) É importante para estimular políticas cooperativas entre os municípios.

( ) Não funciona, serve para acomodar interesses políticos.

( ) Poderia funcionar caso recebesse repasse oficial direto.

( ) A Região Metropolitana de Maringá é mais importante.

( ) Só tem sentido a Associação dos Municípios do Paraná.

( ) Outro.

27. Como o (a) Sr. (a) avalia o desempenho da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense?

---

---

---

---

28. O que deveria mudar na Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense?

---

---

---

---

29. Quais as ações e políticas implantadas em seu município em parceria com a Amusep?

---

---

---

---

**ANEXO I**  
**INFORMAÇÕES TÉCNICAS DO ÍNDICE DE DOMINÂNCIA**

$$\sum_i^{n=15} (v_i/p_i) \times (v_i/V)$$

$$\sum_i^{n=15}$$

Soma dos quinze municípios em que o candidato recebeu mais votos

$$(v_i/p_i)$$

Número de votos recebidos pelo deputado na municipalidade dividido pelo número de votos válidos para deputado na mesma localidade

$$(v_i/V)$$

Número de votos recebidos pelo deputado na municipalidade dividido pela votação total do deputado em todo o estado.