

A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta*

Electoral strategy under open-list proportional representation

Barry Ames

Resumo

Este texto revela de forma inovadora traço distintivo do nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta, a saber, a existência de quatro modalidades de distribuição espacial do voto a partir das quais se elegem quatro tipos de representantes para nossas casas legislativas: deputados com votação concentrada e dominante, deputados com base fragmentada e dominante, deputados com votação concentrada e partilhada e deputados com votação fragmentada e partilhada. O texto aponta, por meio da análise de emendas ao orçamento, o incentivo ao distributivismo e a práticas clientelistas decorrentes de propriedades de nosso sistema eleitoral. Correlaciona dados de carreira política às modalidades diversas de distribuição do voto, discrimina as circunscrições eleitorais seguras e avalia, por fim, o retorno eleitoral de práticas distributivas.

Palavras-chave: geografia; voto; localismo; distributivismo.

Abstract

The current paper discloses a distinctive trait of the open-list proportional representation adopted in Brazil. In such a system, congressmen are in fact elected from four spatial patterns or constituencies: concentrated-dominant municipalities, concentrated-shared municipalities, scattered-shared municipalities and scattered-dominant municipalities. Through the analysis of budgetary amendments made by congressmen the article sheds light on pork barrel practices that stem from our electoral system. The article also correlates variables of political career with spatial patterns of vote distribution, tries to discriminate safe seats in Brazil and, finally, the payoff of distributive and parochial attitudes.

Keywords: geography; vote; parochialism; pork barrel.

Teoria: Este artigo desenvolve uma teoria sobre estratégias de candidatos com base em princípios da escolha social e no funcionamento da representação proporcional com lista aberta. A teoria é utilizada para explicar o comportamento na campanha e os padrões espaciais de distribuição dos votos dos candidatos à Câmara dos Deputados brasileira.

Hipóteses: As estratégias de campanha são avaliadas com modelos que preveem quando os deputados submeterão emendas orçamentárias para beneficiar municípios-alvo cujos votos querem garantir nas eleições subsequentes. Os municípios-alvo são escolhidos em função do custo de erguer barreiras à entrada de outros candidatos, da dominação do deputado no município, da concentração espacial da votação estadual do deputado, da vulnerabilidade do município à invasão de candidatos de fora, da fragilidade do deputado na última eleição e da carreira política anterior do deputado.

Métodos: Regressão logística das emendas ao orçamento nacional brasileiro em 1989 e 1990 e regressão OLS dos resultados eleitorais no nível municipal para a Câmara dos Deputados brasileira nas eleições de 1990.

Resultados: Os deputados buscam re-
dutos eleitorais seguros, procuram municípios vulneráveis e lutam para superar suas próprias fragilidades eleitorais por meio de práticas clientelistas. As táticas dos candidatos variam, em parte, porque os passados políticos são diferentes e em parte porque os diferentes contextos demográficos e econômicos dos estados brasileiros recompensam algumas táticas e penalizam outras. O comportamento dos candidatos dificulta o controle dos eleitores sobre os deputados, aumenta os incentivos para

procurar obter benefícios políticos e enfraquece os programas e a disciplina dos partidos.

A América Latina, em meados da década de 1990, é uma região marcada pelo otimismo. Democracias incipientes sobrevivem; economias se estabilizam e crescem. Mas o Brasil continua a ser um enigma. Enquanto os preços sobem 30% ao mês e a distribuição de renda piora, o legislativo obstrui as tentativas de estabilização até que o executivo forneça empregos de baixo nível para os correligionários. Uma corrupção sem precedentes faz com que o Congresso afaste o primeiro presidente eleito pelo povo em 30 anos; um ano depois, um novo escândalo de corrupção abala o próprio Congresso.

Cada vez mais, os observadores culpam as instituições políticas brasileiras. Considere o sistema partidário e o legislativo. Mesmo pelos padrões latino-americanos, o sistema partidário brasileiro é frágil (Mainwaring e Scully, 1992). Poucos partidos têm raízes genuínas na sociedade. A parte dos votos que cabe a cada partido é volátil ao longo do tempo e entre eleições presidenciais e legislativas. No Congresso, os líderes dos partidos exercem pouco controle sobre suas delegações. Muitos deputados, senão a maioria, gastam a maior parte de seu tempo arranjando empregos e projetos governamentais que rendam benefícios a seus benfeitores e eleitores. Embora partidos bem-sucedidos nas eleições abranjam uma ampla gama ideológica, alguns dos maiores partidos "de centro" são, na verdade, apenas cascas para deputados sem nenhum interesse em política. Poucos partidos se organizam em torno de questões de nível nacional; conseqüentemente, o Congresso raramente aborda questões sociais e econômicas sérias.

Os presidentes do Brasil se beneficiam pouco da fragilidade do Congresso. Com chances mínimas de obter apoio legislativo estável, o executivo enfrenta governadores independentes, um calendário eleitoral que impõe eleições em três de cada cinco anos, municípios que dependem, para sua própria sobrevivência, da generosidade federal e uma quantidade substancial de deputados que valorizam sua própria renda em primeiro lugar, a reeleição em segundo e a política pública em um distante terceiro lugar. Os presidentes governam formando coalizões baseadas em nomeações para o gabinete. Pelo fato dessas nomeações terem que satisfazer tanto as demandas do partido quanto as demandas regionais, os gabinetes tendem a ser bastante inclusivos (Abranches, 1988). Os programas governamentais clientelistas necessários para mantê-los são dispendiosos e inovações nas políticas são extremamente difíceis.

No cerne da crise institucional do Brasil está o sistema eleitoral. Um conjunto singular de regras, geralmente conhecido como “representação proporcional com lista aberta”, governa as eleições legislativas. Pesquisadores têm investigado a versão brasileira da representação proporcional com lista aberta, mas a ausência de dados apropriados tem limitado as pesquisas tanto em termos de escopo como em profundidade¹ (cf. De Souza e Lamounier, 1992; Fleischer, 1973, 1976, 1977; Kinzo, 1987; Lima Junior, 1991; Mainwaring, 1993).

Em resumo, é possível que a consolidação da democracia no Brasil dependa de nossa compreensão da relação entre estruturas institucionais, especialmente o sistema eleitoral,

e os problemas do legislativo e do executivo. Este artigo examina as eleições para a Câmara dos Deputados. Focalizo as consequências da versão brasileira de representação proporcional com lista aberta para estratégias individuais de campanha e para os tipos de deputados que ganham cadeiras no legislativo, e investigo as maneiras como as estratégias de campanha atuam em estados com diferentes características sociais e econômicas. Minha exposição tem início com um esboço do sistema eleitoral e uma taxonomia dos padrões espaciais de votos. Em seguida, apresento uma teoria que explica as estratégias adotadas por diferentes candidatos à Câmara dos Deputados. A teoria se baseia em noções de estratégia desenvolvidas na literatura sobre escolha social, adaptadas ao contexto político e social do Brasil. Testar a teoria exige medir as intenções dos deputados. Utilizo as emendas orçamentárias: os deputados submetem emendas para beneficiar localidades onde buscam recompensar aliados e recrutar novos eleitores. Assim, a análise empírica tem início com um modelo que prediz a chance de que um determinado deputado submeta uma emenda orçamentária beneficiando um determinado município. Em seguida, testo a eficácia das estratégias dos candidatos elaborando um modelo dos totais de votos obtidos pelos deputados na eleição legislativa de 1990. Na conclusão, enfatizo três amplas consequências do comportamento estratégico dos deputados: o afrouxamento do vínculo mandante-mandatário entre eleitores e deputados, a intensificação dos incentivos para tentativas de obtenção de benefícios políticos e o enfraquecimento dos programas e da disciplina partidários.

O sistema eleitoral brasileiro

Nas eleições para a Câmara Nacional dos Deputados, cada estado brasileiro é um distrito único, representativo do conjunto da população e constituído por vários deputados. O número de cadeiras por estado varia de oito a 70. Estados pouco povoados são sobre-representados; estados muito povoados, principalmente São Paulo, são sub-representados. As leis eleitorais permitem reeleição ilimitada, e os partidos não podem se recusar a propor novamente a candidatura de deputados que estão exercendo o mandato. Os eleitores votam, em cédulas únicas, ou na legenda do partido – nesse caso, seu voto apenas se soma ao total do partido – ou em candidatos individuais. A maioria vota em indivíduos. Os nomes dos candidatos não aparecem em lugar nenhum na cédula; ao invés disso, o eleitor precisa escrever o nome ou código do candidato. O método D'Hondt determina quantas cadeiras cada partido ganha; a ordenação individual dos votos determina quais candidatos recebem as cadeiras.²

Outros países, incluindo a Finlândia e o Chile pré-1973, adotaram a representação proporcional com lista aberta, mas a versão do Brasil é diferente em dois aspectos: no Brasil, partidos estaduais, não nacionais, selecionam candidatos legislativos, e o distrito eleitoral (o estado) é uma arena política importante por si mesmo. Em alguns estados, governadores poderosos controlam lançamentos de candidaturas e dominam campanhas; em outros, líderes locais entregam blocos de votos a candidatos dispostos a fazer acordos; em outros ainda, nem os governadores, nem os chefes locais têm muita influência sobre os votos individuais.³

Os regulamentos das campanhas brasileiras são, ao mesmo tempo, restritivos e permissivos. Por exemplo, os candidatos não podem comprar publicidade no rádio ou na televisão. A maioria dos candidatos publica anúncios em jornais, mas a publicidade impressa produz pouco impacto (Straubhaar, 1993). Os candidatos colocam *outdoors* e cartazes nas paredes, mas geralmente o fazem em conjunto com outros esforços de campanha, tais como participação em comícios ou entrega de obras públicas a líderes locais. Leis de gastos permissivas possibilitam que candidatos à legislatura federal financiem as campanhas dos candidatos às assembleias legislativas estaduais. Pelo fato de que os distritos de assembleias estaduais também abrangem estados inteiros, e os deputados são eleitos para representar toda a população do estado, os políticos se engajam em dobradinhas, nas quais candidatos ao legislativo federal pagam pela literatura de campanha dos candidatos a assembleias cujas bases de apoio ficam distantes. Os candidatos a assembleias retribuem instruindo os correligionários a votar em seu benfeitor para o legislativo nacional. Obviamente, tais acordos não acrescentam muito aos vínculos entre os representantes e seus eleitores.

Uma taxonomia de padrões espaciais

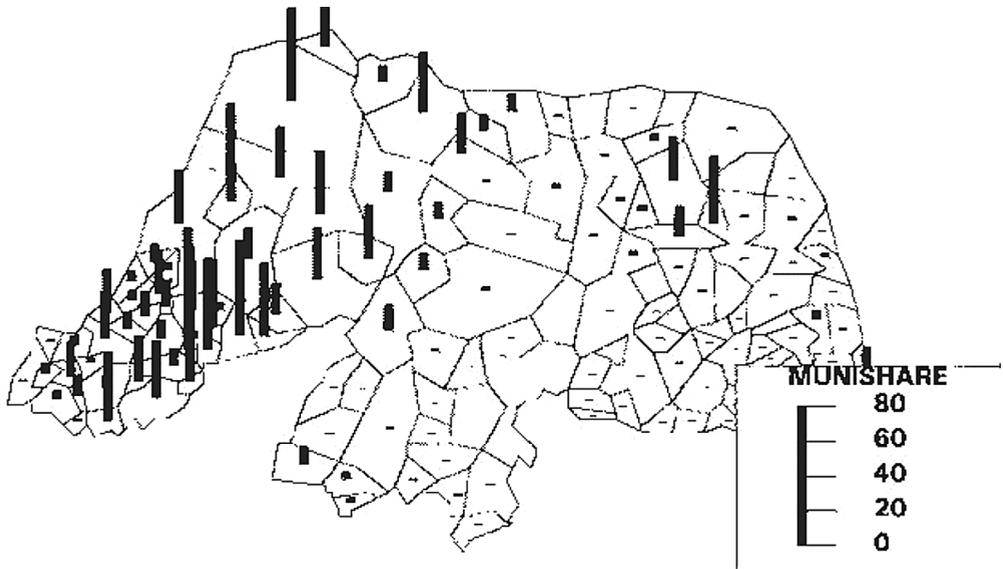
Em termos legais, os candidatos buscam votos em todos os lugares dentro de seus estados, mas na realidade a maioria limita suas campanhas geograficamente. Os padrões espaciais resultantes possuem duas dimensões no nível estadual, cada uma baseada em desempenho

municipal. Suponha que, para todos os candidatos em cada município, calculemos V_{ix} , a quota do candidato i de todos os votos dados no município x . Definimos a dominação municipal de cada candidato como a quota do candidato dos votos totais dados aos membros de todos os partidos. Essas quotas representam a dominação dos candidatos no nível municipal.⁴ Agora, suponha que usemos V_{ix} para calcular D_i , a dominação média para cada candidato em todos os municípios do estado, ponderada pela porcentagem dos votos totais do candidato fornecida por cada município. Candidatos com médias ponderadas mais altas tendem a

dominar seus municípios-chave; aqueles com médias ponderadas mais baixas compartilham seus municípios-chave com outros candidatos. Assim, “dominação-compartilhamento” é a primeira dimensão do apoio espacial.

A segunda dimensão também se inicia com V_{ix} , a quota do candidato i do total de votos dados em cada município, mas essa dimensão avalia a distribuição espacial dos municípios em que o candidato se sai bem. Esses municípios podem estar concentrados, como vizinhos próximos ou contíguos, ou dispersos. A combinação das duas dimensões produz quatro padrões espaciais:

Figura 1 – Distribuição de votos concentrada-dominante: quota municipal de votos de Laire Rosado Maia, PMDB-RN

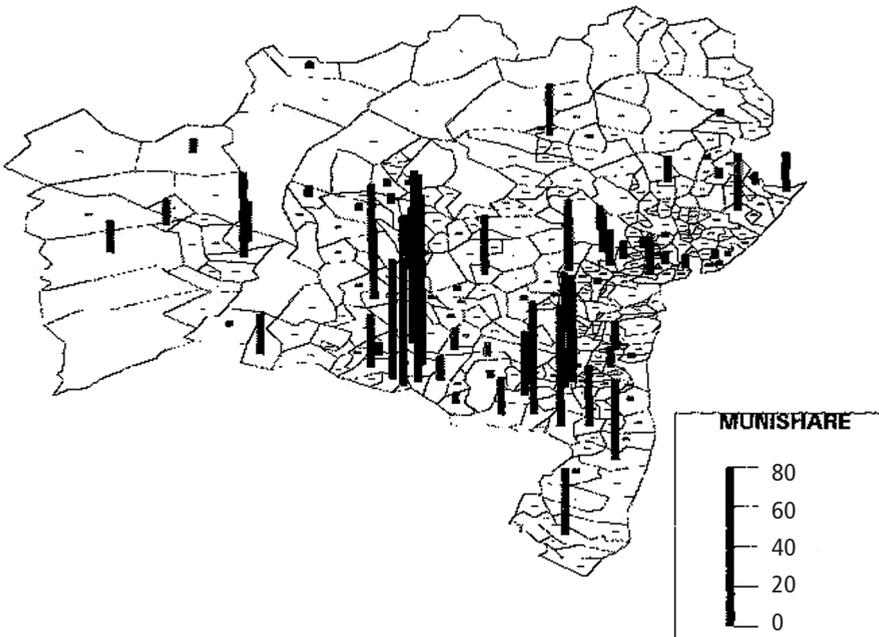


Municípios concentrados-dominados. Esse é o clássico “reduto” brasileiro, onde um deputado domina um grupo de municípios contíguos. As famílias dos candidatos podem ter tradições de poder na região; pode ser que eles galguem os degraus da política a partir de empregos locais; talvez façam acordos com chefes locais. A Figura 1 mapeia os votos do deputado Laire Rosado Maia na eleição de 1990, ilustrando concentração extrema.⁵ Rosado Maia recebeu quase todos seus votos na Tromba do Elefante, a seção ocidental do Rio Grande do Norte. Os Maias controlam o Oeste há tempos – há até uma cidade com o nome da família. Note que nos locais onde Rosado Maia recebeu votos, ele ganhou uma média de pelo menos 50% de todos os votos. Portanto,

Rosado Maia recebe todos os seus votos nessa região e, além disso, outros candidatos raramente ousam competir em seu reduto impermeável.

Municípios concentrados-compartilhados. Em grandes áreas metropolitanas tais como a Grande São Paulo, uma determinada coorte de eleitores pode ser suficiente para eleger muitos candidatos. Os candidatos da classe trabalhadora, por exemplo, frequentemente recebem três quartos de sua votação estadual total de um único município, a cidade de São Paulo. Mas talvez eles nunca recebam mais do que 5% dos votos dados na cidade ou em qualquer outro município, pois compartilham esses municípios com muitos outros candidatos.

Figura 2 – Distribuição de votos dispersa-dominante: quota municipal de votos de João Alves, PFL-Bahia



Municípios dispersos-compartilhados.

Alguns candidatos recorrem a coortes de eleitores cujo apoio é numericamente pequeno dentro de um único município. Dois exemplos comuns são os nipo-brasileiros e os evangélicos, protestantes que tipicamente votam em candidatos evangélicos. Essas coortes são coesas e leais, mas não são muito grandes; assim, os candidatos que dependem desses eleitores constroem coalizões compostas de pequenas fatias de muitos municípios.⁶

Municípios dispersos-dominados. Esse padrão se ajusta a candidatos que alguma vez tiveram cargos burocráticos de nível estadual, como secretário de educação, um cargo que tem um potencial clientelista substancial. O padrão também é típico de candidatos que fazem acordos com líderes locais. A Figura 2 apresenta os votos de João Alves, um político baiano dos velhos tempos, na eleição de 1990. A força dos votos de Alves se dispersou pelo estado, mas ele recebeu muitos votos nesses locais. João Alves conquistou 70-80% dos votos em municípios tão dispersos fazendo acordos onde quer que encontrasse chefes locais disponíveis. Alves distribuía benefícios; os chefes retribuía com votos. João Alves presidia a Comissão Orçamentária do Congresso. Em 1993, investigadores do congresso o acusaram de receber dezenas de milhões de dólares em propinas de construtoras. João Alves chegou ao Congresso em 1966 sem dinheiro; no início da década de 1990, possuía milhões de dólares em imóveis e um avião de \$6 milhões.⁷

Uma teoria sobre as estratégias dos candidatos sob a representação proporcional com lista aberta

As estratégias ideais de campanha diferem intensamente entre sistemas eleitorais proporcionais e majoritários. Pelo fato de que pequenas fatias do eleitorado podem garantir a vitória nas eleições proporcionais, os candidatos que querem se eleger concentram-se não no eleitor médio, mas em coortes distintas de eleitores (Cox, 1990). Como os candidatos definem essas coortes depende, obviamente, do tamanho dos alvos potenciais e do total de votos necessário para serem eleitos. As estratégias também dependem do custo das campanhas conforme os candidatos se distanciam dos principais correligionários, da existência de líderes locais procurando por patronagem, da concentração espacial do início das carreiras políticas dos candidatos, e da simultaneidade das eleições para outros níveis de governo.

Como os candidatos calculam os custos e benefícios dos apelos aos eleitores

Os candidatos sabem aproximadamente quantos votos garantem uma cadeira na delegação congressista do seu estado. Esse mínimo depende do resultado esperado e do número de

votos recebidos pelos candidatos mais populares do seu partido.⁸ Dada uma meta de votos, os candidatos imaginam várias maneiras de construir coalizões vencedoras. Seus cálculos estratégicos centralizam-se nos custos e benefícios de apelar a qualquer grupo potencial. Esta seção examina alguns princípios que afetam os cálculos dos candidatos sob as regras eleitorais brasileiras. Esses princípios operam em todo o país, isto é, independentemente de contextos subnacionais. Em seguida, abordo aspectos da política brasileira que variam entre estados.

Eleitores como membros de grupos politizados. Um candidato racional procura gastar a menor quantidade de recursos e obter o maior apoio possível. O alvo ideal é um membro consciente de si mesmo pertencente a um grande grupo que possua uma identificação ou queixa politizada. Os nipo-brasileiros, por exemplo, sempre compreendem sua etnia; os evangélicos sabem que não são católicos. No entanto, os evangélicos têm maior probabilidade de ver a si mesmos como vítimas do que os nipo-brasileiros; assim, o voto evangélico é mais unificado. Em ambos os casos, os que estão de fora veem a divisão de maneira menos intensa; portanto, os candidatos podem ganhar o voto dos evangélicos sem perder todos os católicos.

No extremo oposto, em termos de permanência e politização de identificações, estão os grupos ocupacionais. Para os trabalhadores industriais, a consciência de classe depende da natureza do processo de produção, dos salários e da organização do trabalho. Os trabalhadores de fábricas pequenas, especialmente no setor informal, tendem a ser mais jovens, menos qualificados, a ter chegado há menos tempo na

cidade e a ser mais deferentes em relação aos proprietários. Esses trabalhadores apóiam candidatos que oferecem benefícios particularistas ao invés de candidatos que prometem fazer a reforma social.⁹

A identificação com a comunidade, especialmente em pequenas comunidades, acontece de modo quase automático. Os políticos locais tentam fortalecer a identificação com a comunidade porque sua própria influência depende de conseguir votos para os candidatos. A centralidade de cargos governamentais facilita a mobilização dos eleitores em pequenas comunidades, e o fato de a proteção do serviço público restringir-se a posições de baixo nível politiza os cargos em setores públicos. Devido ao fato de que as eleições para cargos executivos locais e para cargos legislativos são escalonadas, as autoridades locais sabem que estarão no cargo tanto antes como depois das eleições legislativas; assim, são encorajados a fazer acordos com candidatos legislativos.

A dificuldade de assegurar benefícios para o grupo. Os deputados buscam apoio para suas promessas de campanha no legislativo. Optam por benefícios geograficamente individualizáveis, por programas clientelistas, quando o sistema decisório é fragmentado e a demanda por bens públicos é alta, relativamente estável e específica de um distrito (Lowi, 1964; Salisbury e Heinz, 1970). O Brasil se caracteriza por ter estados poderosos que agem de acordo com seus próprios interesses, seleção de candidatos ao congresso no nível estadual, municípios que elegem governos locais independentemente, lideranças fracas de partidos nacionais e separação de poderes entre o presidente e o legislativo federal. Ademais, enormes desigualdades regionais deixam alguns municípios tão

pobres que empregos governamentais e subsídios são fontes cruciais de renda. Assim, a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separados.

Os custos e benefícios das barreiras que impedem a entrada. Os deputados procuram isolar as coortes de eleitores das incursões de competidores porque sabem que as barreiras que impedem a entrada, eliminando a competição, reduzem o custo das campanhas. A dificuldade de erguer barreiras depende da natureza do grupo a ser blindado. Aumentos salariais, por exemplo, requerem amplas coalizões legislativas; portanto, é difícil para qualquer pessoa reivindicar crédito exclusivo. As barreiras contra forasteiros étnicos, por outro lado, são essencialmente automáticas, mas são mais dispendiosas para erguer contra outras etnias que pertençam ao grupo.

É difícil erguer barreiras ao redor de localidades específicas? Um simples “Você não é daqui” blinda uma comunidade pequena e altamente integrada. Violência, sob a forma de interrupção de comícios ou ameaças físicas, é rotineira em áreas rurais. Comunidades mais diversas desenvolvem competição entre facções, na qual cada lado conta com correligionários fortemente partidários. Em áreas urbanas complexas, nenhuma facção ou líder controla uma parcela significativa do eleitorado, e a polícia não deve favores a políticos individuais. Muitos candidatos tentam conseguir votos e as barreiras contra forasteiros de qualquer partido são difíceis de manter.

Suponha que um intermediário controle o acesso a um grupo de eleitores. Esse controle deriva de alguma combinação entre coerção e distribuição anterior de empregos ou serviços. Deputados tentando obter os votos do

intermediário oferecem dinheiro ou uma fatia do benefício assegurado, como um contrato para construir uma rua. Se o intermediário erguer com sucesso barreiras rígidas contra a entrada de outros intermediários, os candidatos pagarão mais pelos votos do intermediário do que a soma dos valores que pagariam por cada voto individualmente. Se, pelo contrário, o intermediário não conseguir proteger seu território, os candidatos pagarão um valor total mais baixo por esses votos do que seus valores individuais. Qualquer que seja o valor e a forma de pagamento, a remuneração dos intermediários exige que os candidatos garantam recursos individualizáveis.

O custo da comunicação com eleitores potenciais

Fazer campanhas no Brasil é uma atividade direta, realizada junto ao povo.¹⁰ Os candidatos visitam pequenas comunidades, fazem reuniões e realizam comícios. É racional fazer campanha em locais em que sua mensagem atinge poucos eleitores? Na verdade, é. Em primeiro lugar, quanto mais concentrado for o grupo-alvo, menor será o custo de construir uma coalizão vencedora. Em segundo lugar, coalizões eleitorais que cobrem pequenas áreas têm grande probabilidade de ser locais, isto é, baseadas puramente na identificação com a comunidade. Embora teoricamente os critérios locais e não-locais combinem perfeitamente (todos os habitantes do Sul são negros, todos os habitantes do Norte são brancos), existem poucos casos como esse no Brasil. Assim, a distância física entre um candidato e o último eleitor, o eleitor cujo

apoio garante a vitória, é quase sempre menor para coalizões locais.¹¹

O suprimimento de políticos. As trajetórias das carreiras dos candidatos restringem suas estratégias de campanha e padrões de votos. Candidatos locais, isto é, ex-prefeitos ou vereadores, sempre existirão em abundância.¹² Exceção aqueles cujas carreiras estão enraizadas em grandes áreas metropolitanas, os candidatos locais naturalmente desenvolvem distribuições concentradas, pois o reconhecimento de seu nome diminui conforme a distância em relação ao seu emprego local aumenta. O que acontece quando aparecem candidatos que trabalharam na burocracia do estado, ou candidatos sem história política? Não é uma pergunta simples, pois em qualquer eleição, o mix de carreiras dos candidatos depende de dois conjuntos de fatores. Um conjunto (que pode ser chamado de endógeno) depende do contexto da própria eleição, no sentido de que as novas candidaturas dependem da distribuição inicial dos candidatos que estão exercendo seus mandatos. Por exemplo, em locais em que os custos do transporte são altos, onde o reconhecimento do nome do candidato em todo o estado é baixo, onde há pouca concentração de trabalhadores ou de etnias e onde os eleitores preferem candidatos com experiência política municipal, apenas os tipos locais se oferecem. Mas o mix de carreiras dos candidatos também depende de um segundo conjunto de fatores, exógeno no sentido de que novas candidaturas respondem às oportunidades e recompensas da atividade legislativa. Pessoas com formações diferentes tornam-se candidatos porque buscaram extrair recompensas pessoais da atividade legislativa.

Meu argumento é simples: em campanhas, o que você fez afeta o que você faz. Para

muitos candidatos locais, concorrer ao legislativo federal é a primeira atividade política que abrange todo o estado. Como os candidatos locais começam com um único pico de reconhecimento de seus nomes, uma campanha concentrada é a escolha óbvia. Mas suponha que o candidato tenha chefiado um departamento do governo que administrava ruas ou escolas. Certamente, os burocratas que estiverem considerando a carreira política alocariam projetos de modo a obter vantagens políticas, e tais candidatos se tornariam conhecidos nas comunidades que se beneficiam da sua generosidade. Assim, o apoio dos votos de tais candidatos deveria ser disperso ao invés de concentrado. Se eles dominarão ou compartilharão municípios depende do município-alvo e do programa que dirigiram. Nas comunidades rurais, a dominação pode resultar do fato de que um único programa afeta muitas pessoas intensamente ou do programa ter sido elaborado para comprar o apoio de pessoas influentes locais, ao invés de eleitores individuais.¹³ Comunidades urbanas absorvem múltiplos programas – muitas vezes, dirigidos por políticos rivais – e os eleitores não são tão facilmente controlados. Finalmente, suponha que a carreira do candidato seja na área de negócios. As pessoas dessa área talvez comecem com algum pico de reconhecimento central ao redor da localização do seu negócio, mas tais picos raramente são tão grandes quanto os dos políticos locais. Sua vantagem é o dinheiro: camisetas, painéis de pressão (a metade inferior dada antes da eleição, a metade superior depois) e empregos políticos para os eleitores. O dinheiro compra os chefes políticos que controlam os eleitores, e o dinheiro engraxa as dobradinhas entre os candidatos às assembleias legislativas estaduais e à Câmara

Federal. Portanto, para os executivos, o apoio disperso produz resultados: o candidato estratégico da área de negócios compra o apoio onde quer que ele esteja disponível.

Neste ponto, é necessário distinguir entre desafiantes e titulares dos cargos. Suponha que um político local desafie o titular em um reduto concentrado-dominante. Superficialmente, o desafio lembra uma disputa por uma cadeira ocupada na Câmara do Deputados dos EUA, mas, na verdade, é mais difícil. Redutos locais geralmente são esparsamente povoados. Se o desafiante conseguir apenas 51% dos votos do titular, o confronto levará à derrota mútua. Como os benefícios são mais importantes do que a política nacional, nem os chefes locais, nem os eleitores querem substituir um deputado que os tenha beneficiado. Disputas locais, portanto, são tão difíceis que raramente ocorrem.¹⁴ A menos que o titular negligencie o distrito ou enfureça o chefe local, os desafiantes terão que esperar alguém se aposentar.

O que devemos esperar dos próprios titulares locais? Dada a baixa frequência de desafios diretos em seus redutos, os locais têm medo principalmente de uma queda no voto partidário agregado. Se diminuir suficientemente, a mesma classificação pós-eleição pode não garantir uma cadeira. Assim, os titulares locais têm que caçar novos eleitores ou nos redutos de colegas de partido ou nos redutos de titulares de outros partidos. A identificação partidária no Brasil é fraca; os deputados atraem facilmente eleitores de outros partidos. Como a representação proporcional recompensa totais partidários mais altos com cadeiras adicionais, os líderes dos partidos não encorajam a caça furtiva nos redutos de partidos aliados. Resumindo, os candidatos brasileiros

devem procurar votos em território inimigo. E como os municípios compartilhados são mais vulneráveis do que os dominados, a dominação e também a concentração devem diminuir para os candidatos locais.

Mudanças na concentração espacial também ocorrem entre candidatos não locais. Os principais círculos eleitorais dos candidatos que dependem de distribuições dispersas – evangélicos, apresentadores de TV e burocratas do estado – são relativamente estáveis em tamanho; portanto, tais candidatos precisam de novos seguidores. Como um pouco dos benefícios que esses deputados dão aos seus principais correligionários beneficia outros nos mesmos municípios, e como os deputados economizam recursos permanecendo perto de seu apoio principal, sua concentração espacial deve aumentar.

Os homens de negócios inicialmente compram votos dando propinas para chefes locais, mas uma vez na legislatura, é provável que busquem apoio mais popular para preencher o espaço entre as áreas onde são fortes. A concentração entre candidatos bem-sucedidos que são homens de negócios aumenta. Maior concentração, contudo, pode não produzir maior sucesso eleitoral. O apoio eleitoral de candidatos da área de negócios é mais inconstante do que o apoio recebido por políticos locais. Ofertas melhores fazem a lealdade dos chefes oscilar em direção a quem oferece o lance mais alto. Assim, os homens de negócios enfrentam incentivos contraditórios. Embora as oportunidades sejam claramente melhores para candidatos não limitados por carreiras locais, os homens de negócios podem perder o apoio tão rapidamente quanto o ganham. Os negócios fornecerão muitos candidatos novos, mas os titulares da área de negócios serão

mais vulneráveis à derrota eleitoral do que candidatos com outras trajetórias.

Análise

As linhas gerais do argumento devem manter-se ou cair por terra no terreno empírico.¹⁵ A análise se inicia com um modelo de estratégia de campanha que utiliza emendas orçamentárias como indicadores da intenção do candidato. A seção a seguir incorpora emendas orçamentárias a um modelo de resultados eleitorais reais.

Estratégia de campanha na eleição de 1990

Os deputados submetem emendas orçamentárias para reter antigos seguidores e atrair novos. O Congresso não recuperou o direito constitucional de modificar o orçamento nacional até 1988, mas os deputados aprenderam rapidamente. Entre 1989 e 1992, o número anual de emendas orçamentárias subiu de 8.000 para 72.000, e mais de 90% foram direcionadas a municípios específicos. O modelo avalia, para cada município, a probabilidade de que um deputado concorrendo à reeleição submeta uma emenda orçamentária.¹⁶ Especificamente, a probabilidade de que um deputado que esteja concorrendo à reeleição em 1990 tenha submetido uma emenda em 1989 ou 1990 direcionada ao município X é uma função de seis fatores: (1) a distância de X do centro da votação obtida pelo deputado em 1986; (2) a dominação e a concentração dos

votos recebidos pelo deputado em 1986; (3) a vulnerabilidade do município X à invasão de candidatos; (4) a similaridade socioeconômica e demográfica de X em relação ao eleitorado principal; (5) a insegurança eleitoral do deputado; (6) a trajetória da carreira do deputado.

Distância do centro da votação obtida em 1986. O "centro da votação" obtida por cada deputado titular em 1986 é medido de duas formas.¹⁷ O *centro municipal*, C_m , está baseado na dominação municipal – a porcentagem da votação total recebida pelo deputado i em cada município. O *centro pessoal*, C_p , se baseia na quota pessoal – a porcentagem do total estadual do deputado i recebido em cada município. Calculo a distância de cada município do estado em relação a C_m e C_p . Conforme os municípios ficam mais distantes, o reconhecimento do nome diminui e o custo da campanha aumenta; municípios distantes possuem menor probabilidade de serem alvos do deputado i . Ao mesmo tempo, deputados com centros pessoais de votação em municípios nos quais não dominam (tipicamente, grandes cidades) têm probabilidade de fazer emendas mais longe de seus centros pessoais porque compartilham o município central com tantos outros candidatos que reivindicar o crédito é impossível.¹⁸

Dominação e concentração. Mais acima, defini dominação e concentração como características dos deputados medidas no nível do estado como um todo. Contudo, a dominação também é significativa no nível municipal. Um deputado poderia dominar municípios menores, por exemplo, mas compartilhar municípios maiores com outros. Apenas a dominação no nível municipal deve afetar a realização de emendas.¹⁹ Quanto maior o nível de dominação em um município, mais o deputado

pode reivindicar crédito por esforços clientelistas e, portanto, mais emendas orçamentárias ele ou ela submeterão. Quando a dominação atinge níveis muito altos, o deputado tem uma “cadeira segura” (como no velho Sul norte-americano, que só possuía um partido); assim, as emendas devem diminuir.

Candidatos cujo apoio foi concentrado em 1986 devem fazer mais emendas, pois são vulneráveis às incursões de candidatos com carreiras burocráticas ou na área de negócios. Candidatos concentrados saem de suas bases originais em círculos relativamente concêntricos. Têm que ser menos seletivos do que os candidatos com votos dispersos, pois escolhem alvos não apenas pelo critério da vulnerabilidade, mas também do critério de proximidade de seu próprio centro. Como resultado, candidatos concentrados apresentam “emendas demais”.

Vulnerabilidade municipal. Os desafiantes têm poucos incentivos para invadir municípios dominados por titulares fortes que buscam a reeleição. Mas as condições mudam; os municípios tornam-se permeáveis. Um deputado dominante se aposenta, deixando um vazio eleitoral. Um influxo de migrantes sinaliza um eleitorado livre do controle de velhos líderes e antigas lealdades. A invasão é encorajada pela fragmentação municipal, ou no sentido de que muitos candidatos de um único partido compartilham votos ou no sentido de que candidatos de muitos partidos obtêm sucesso eleitoral.²⁰

Paridade social. Se os titulares identificam certos grupos ocupacionais ou étnicos como correligionários-chave, devem visar novos municípios onde grupos semelhantes estão presentes. Deputados que dependem

dos votos da classe trabalhadora procurariam municípios industriais. Deputados que apelam para funcionários públicos deveriam fazer isso em localidades nas quais há muitos cargos governamentais. Assim, os deputados procuram novos alvos que tenham composição socioeconômica semelhante à dos antigos redutos. Início definindo, com base na participação nos votos e na dominação municipal, o município principal de cada deputado.²¹ Em seguida, calculo a diferença entre cada município e o município principal em relação a três indicadores socioeconômicos: tamanho do eleitorado, renda *per capita* e porcentagem da força de trabalho empregada pelo governo. Os primeiros dois indicadores refletem a possibilidade de busca de votos baseada em classes, enquanto o terceiro representa um interesse bem-organizado. Como no Brasil, em geral, apelos à classe social não rendem frutos, os funcionários do governo são o alvo mais provável. Para cada indicador, os municípios mais parecidos com o município principal do deputado devem receber mais emendas.²²

Insegurança eleitoral. Sabemos que os votos individuais determinam, em grande medida, a sorte dos deputados nas eleições. Aqueles cuja posição em 1986 foi baixa, que escaparam por pouco da eliminação, trabalharão mais na próxima eleição. Seu número total de emendas aumentará.

Trajetória da carreira. Devido ao fato de que políticos locais têm maior probabilidade de manter vínculos próximos com os eleitores do que políticos com carreiras burocráticas ou na área de negócios, os candidatos locais devem apresentar mais emendas. Os locais também devem concentrar suas campanhas, incluindo suas emendas orçamentárias, mais perto de suas

casas. Candidatos com carreiras burocráticas e na área de negócios dispersam as atividades de campanha, comprando apoio onde implantaram projetos e onde identificam municípios vulneráveis. Candidatos de famílias com longa tradição em política devem ser mais propensos ao clientelismo, fazendo mais emendas.²³

Agrupamento e estimativa. A estimativa teve início com observações no nível dos deputados; isto é, todos os deputados que serviram em 1986 e concorreram à reeleição em 1990. Em seguida, agrupei os deputados por estado, e em dois casos – seis pequenos estados nordestinos e três estados do Sul – agrupei deputados em grupos de estados. Esse agrupamento de muitos estados, que aumentou substancialmente o número de observações, combina estados que são semelhantes em tamanho, condições econômicas e tradições políticas.²⁴

Como o número de emendas em cada município não pode ser menor do que zero, e como a maioria dos deputados faz poucas emendas em qualquer município em particular, as estimativas de mínimos quadrados não são apropriadas. Experimentei um modelo de Poisson de contagem de eventos, mas os resultados revelaram algumas irregularidades estatísticas, então distribuí os dados sobre as emendas em uma variável dicotômica e implementei uma regressão logística.²⁵ A Tabela 1 apresenta os resultados simplificados para seis estados ou grupos de estados: Bahia, os seis pequenos estados do Nordeste, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e os três estados do Sul. Os resultados completos, incluindo coeficientes e erros-padrão, estão disponíveis aos interessados.

Interpretação. Em cada estado ou grupo de estados, o modelo atingiu um alto nível de significância estatística; portanto, os resultados empíricos sustentam bem a teoria de maneira geral.²⁶ Em termos dos elementos específicos da teoria, primeiramente consideraremos os argumentos confirmados em todas ou quase todas as seis configurações, seguidos das hipóteses que não conseguiram apoio consistente.

Em todos os lugares, a dominação municipal estimulou fortemente a realização de emendas. Quanto maior a porcentagem de votos de um município o deputado tivesse recebido em 1986, maior a probabilidade de aquele deputado buscar mais apoio no mesmo local em 1990. A inclinação negativa no termo ao quadrado significa que os deputados em algum momento consideraram um município como “fechado”, não merecendo nenhum esforço adicional. Em outras palavras, a diminuição dos retornos acontecia, mas os verdadeiros pontos de inflexão estavam além de quase todos os casos.

A teoria argumentava que os municípios vulneráveis, aqueles com altas proporções de migrantes ou com altos níveis de fragmentação partidária, seriam alvos de campanha. Somente nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (onde o sinal estava correto), os municípios com muitos migrantes não atraíram deputados. O desvio do Rio e a fragilidade de São Paulo provavelmente se originam da alta proporção de migrantes nas próprias cidades do Rio e de São Paulo. Como muitos deputados recebem votos nesses locais, nem mesmo uma alta proporção de migrantes consegue fazer essas cidades serem atrativas como alvos de emendas, embora elas atraíam outras táticas de campanha.

Tabela 1 – O deputado submeterá uma emenda orçamentária a um município?

Características municipais e individuais	Estimativa Logit						
	Predição	Bahia	Nordeste	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Sul
Distância do centro municipal	-		-	-	+	+	+
Distância municipal ao quadrado	+		+	+			-
Distância do centro pessoal	+		+		-	-	-
Distância pessoal ao quadrado	-		-		+		+
Dominância municipal	+	+	+	+	+	+	+
Dominância municipal ao quadrado	-	-	-	-	-	-	-
Concentração	+	+	+			-	
Porcentagem de votos a deputados aposentados	+	+					-
Porcentagem de migrantes	+	+	+	+	-		+
Paridade ao município principal: distribuição de renda	?		+	-		-	
Paridade ao município principal: funcionários do governo	-	-	-				-
Paridade ao município principal: população	?	+			-	-	
Fragmentação interpartidária	+	+	+	-	+		+
Fragmentação intrapartidária	+		+	+		+	
Classificação na lista do partido em 1986	+	+	+	+		+	+
Carreira local	+	-			+	+	-
Carreira local x Distância municipal	-	+	-	+	-		+
Carreira local x Distância pessoal	-	-	+	-	+		-
Família política	+		-		+		
N =		6666	3841	9106	1536	7410	6841

+ significa um coeficiente positivo, significativo no nível 0,10.

- significa um coeficiente negativo, significativo no nível 0,10.

Todas as razões de verossimilhança são significativas no nível 0,0001.

Altos níveis de fragmentação partidária, tanto interpartidária quanto intrapartidária, aumentam, em todos os lugares, as chances de os candidatos focalizarem um dado município. Em Minas Gerais e São Paulo, apenas a fragmentação intrapartidária aumentou a realização de emendas pelos candidatos. Nesses dois estados, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, havia conquistado um

alto nível de dominação em 1986. Em 1990, o PMDB iria inevitavelmente escorregar; assim, sobreviver significava caçar os eleitores de companheiros de partido.

Os deputados que ficaram em posições baixas nas listas pós-eleição de seus partidos em 1986 certamente tinham motivos para se sentir vulneráveis. Em todos os estados, com exceção do Rio de Janeiro, deputados

com baixa classificação (baixas classificações recebem pontuações mais positivas) realizaram significativamente mais emendas do que seus colegas cuja classificação foi alta. No Rio, a relação foi positiva, mas muito abaixo da significância estatística. É bastante provável que a fragilidade da relação vulnerabilidade-realização de emendas no Rio se origine da importância demográfica da capital, combinada com sua falta de atratividade como alvo de emendas.

À primeira vista, as hipóteses da distância não parecem ter sido confirmadas. Uma investigação mais detalhada, contudo, revela que a realização de emendas reflete a distância dos municípios em relação ao apoio principal dos deputados na maioria dos casos. Minas Gerais e os seis estados do Nordeste corroboram o argumento original (“realizam menos emendas conforme a distância do centro municipal aumenta”).²⁷ No Rio, em São Paulo e nos três estados do Sul, os deputados diminuíram suas campanhas como função da distância de cada município em relação ao centro de seu apoio pessoal, ao invés do centro da sua dominação municipal.²⁸ Por que a variação? Em Minas e no Nordeste, o nível médio da dominação municipal é muito mais alto do que em qualquer outro lugar; os deputados mineiros e nordestinos conseguem quotas substanciais de seus totais pessoais nos locais que dominam. Essas localidades permanecem cruciais para eles e ficam próximas de suas casas. No Rio, em São Paulo e no Sul, o nível médio de dominação (a porcentagem obtida pelo deputado dos votos totais do município) é menor do que a metade do nível conquistado por deputados mineiros e nordestinos. Com níveis baixos de dominação, reivindicar crédito é mais difícil; portanto, o centro da dominação municipal não é o ponto

de referência da campanha. Ao invés disso, os deputados focam suas campanhas onde recebem a maior parte de seus totais pessoais.

Apenas na Bahia as emendas orçamentárias não têm relação com a distância dos municípios em relação ao apoio principal dos candidatos. Por que a Bahia é excepcional? Considere o contexto político. O governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães (popularmente conhecido como ACM) é tão poderoso que pode mandar os candidatos fazerem campanha em determinados municípios. A máquina de ACM foi construída sobre seus vínculos com o antigo regime militar, vínculos que garantiram à Bahia uma considerável generosidade federal. ACM e seus aliados na burocracia estatal colheram os lucros políticos, e deputados com carreiras burocráticas no nível estadual continuam a dominar a delegação da Bahia no Congresso. Apenas um em cada oito deputados baianos tem um passado local – o segundo menor número em qualquer estado – e deputados puramente locais são fracos. Deputados baianos não locais tendem a ter distribuições de votos dominantes-dispersas; assim, suas emendas são necessariamente espalhadas. De certo modo, o conceito de centro de votos significa pouco para tais deputados; eles lidam com os chefes locais onde quer que haja algum disponível.

E as variáveis que medem a paridade social de cada município em relação aos eleitorados principais dos deputados? Se os deputados recorrem a eleitorados que lembram aqueles onde se saem bem, as emendas devem diminuir conforme a distância social aumenta. Os funcionários do governo são um eleitorado importante para muitos deputados, e tais deputados realmente parecem procurar municípios semelhantes: três estados ou grupos de

estados obtiveram resultados significativos na direção esperada; apenas São Paulo teve o sinal errado.²⁹

As outras variáveis de paridade social demonstram que os apelos ideológicos são realmente raros no Brasil. Semelhanças em distribuição de renda e população produziram resultados imateriais e inconsistentes.³⁰ Além disso, se os deputados buscam alvos em bases ideológicas, a paridade social deve ser mais forte nas regiões mais desenvolvidas do país. Rio, São Paulo e o Sul, contudo, não produziram resultados mais consistentes do que o Nordeste, a Bahia e Minas Gerais. O resultado negativo é importante: isto é, a maioria dos deputados vê as características sociais e ideológicas dos municípios como fatores menores em sua decisão de usar a política do clientelismo como uma ferramenta de campanha.

Considere agora as hipóteses que não se confirmaram de maneira consistente. A teoria original previa, embora de forma hesitante, que candidatos com carreiras na política local realizariam mais emendas do que aqueles com carreiras burocráticas ou na área de negócios. Apenas no Rio e em São Paulo a hipótese foi confirmada, e na Bahia e no Sul, os candidatos locais realizaram menos emendas. Essas diferenças não são simplesmente funções da dominação dos candidatos com origens locais, pois o Sul e Minas possuem a mais alta porcentagem de candidatos locais, ao passo que a Bahia e o Rio possuem a mais baixa. As táticas dos candidatos locais dependem de contextos históricos. A Bahia, por exemplo, tem poucos candidatos locais, e aqueles que se aventuram a sair de seus redutos eleitorais correm o risco de incorrer na ira de ACM. O Rio tem ainda menos candidatos locais do que a Bahia, mas por

razões demográficas, não históricas. O Rio tem apenas 65 municípios para servir de trampolins para seus 46 deputados (1,41 municípios por deputado), enquanto a Bahia tem 8,6 municípios por deputado. Faltam oportunidades aos candidatos locais do Rio, mas como não enfrentam nenhuma máquina coerciva, são livres para competir com candidatos estaduais através da submissão de um grande número de emendas. São Paulo tem um número substancial de candidatos locais, mas entre 1987 e 1990, muitos desertaram do PMDB, o partido dominante. Os desertores tiveram que lidar com a máquina poderosa do PMDB de Orestes Quércia, que enviou candidatos para os redutos eleitorais desses candidatos. Mas a máquina não tinha poder para manter seus oponentes dentro de seus redutos; assim, a expansão foi sua estratégia ideal.

A política no Sul e no Nordeste reflete contextos históricos distintos. No Sul, as legendas partidárias são significativas, nenhum governador tem a hegemonia de um ACM, a concentração espacial é intensa e os candidatos locais dominam. Os candidatos que não possuem base local lutam para encontrar apoio; assim, os políticos locais sabiamente permanecem em seus redutos eleitorais, fazendo menos emendas. O Nordeste e Minas Gerais apoiam níveis intermediários de candidatos locais; os locais não lutam, como fazem na Bahia e no Rio, e não dominam, como no Sul.

Originalmente, eu esperava que os políticos locais simplesmente realizariam menos emendas conforme se distanciassem de suas bases. Ao invés disso, os resultados fornecem uma comparação instrutiva com nossas medidas de distância, isto é, as variáveis que medem mudanças no comportamento de todos os

deputados em relação à realização de emendas, independentemente de suas carreiras políticas. Na Bahia, no Sul e em Minas Gerais, os deputados locais aumentam a realização de emendas conforme se distanciam dos municípios onde são mais dominantes, mas diminuem a realização de emendas conforme se distanciam dos municípios onde obtêm a maior parte de seus votos. As capitais, nesses casos, possuem pouca importância nos eleitorados totais dos estados; poucos centros pessoais são encontrados em cidades nas quais a presença de muitos deputados desencoraja a reivindicação de créditos. Para a maioria dos deputados, portanto, faz sentido permanecer perto dos locais que contribuem com a maior parte de seus votos. No Nordeste e no Rio, no entanto, as capitais têm muito mais peso nos eleitorados totais dos estados, e mais candidatos possuem centros pessoais exatamente nessas capitais. Mas como essas capitais são o lar de muitos deputados, elas desencorajam a reivindicação de crédito, e os candidatos locais são forçados a fugir em busca de novos eleitores.

As aposentadorias (avaliadas pela porcentagem dos votos recebida em 1986 por candidatos que não concorreram em 1990) estimularam mais emendas somente na Bahia. No Sul, as emendas na verdade diminuíram onde as aposentadorias libertaram mais eleitores. Isso não era esperado, pois nas minhas entrevistas, os deputados do Sul mencionaram municípios que haviam se tornado vulneráveis devido a aposentadorias. Talvez o problema tenha sido falta de sincronia: quando os deputados ofereceram essas emendas em 1988 e 1989 (para os orçamentos de 1989 e 1990), talvez não soubessem quem estava planejando se aposentar.

O argumento original sugeria que os candidatos com apoio espacialmente concentrado iriam realizar muitas emendas para compensar suas bases de votos geograficamente restritas. Apenas na Bahia e no Nordeste a hipótese provou ser correta. Talvez o argumento falhe porque concentração é frequentemente relacionada à dominação; isto é, o que realmente importa é a dominação local, e não a contiguidade espacial dos votos. Como resultado, a variável dominação (que confirmou a previsão em todos os casos) simplesmente subjuga a concentração. O caso da Bahia mais uma vez reflete o poder da máquina política desse estado. A máquina desencoraja os candidatos em relação a deixar suas bases; assim, eles realizam muitas emendas para aumentar a dominação local.

Finalmente, por que os deputados de famílias políticas não conseguem se destacar? Suspeito que o aprendizado político é muito rápido. Sendo membros de famílias políticas ou não, os deputados aprendem táticas de campanha rapidamente. É interessante notar que membros das famílias políticas do Nordeste realizaram significativamente menos emendas do que os nordestinos sem laços de família. Tais laços são muito mais importantes no Nordeste do que em qualquer outro lugar; cerca de 30% de todos os deputados nesses estados têm parentes na política, em comparação a menos de 10% no Sul. Famílias políticas no Nordeste frequentemente significam fazer acordos à moda antiga, não populismo; políticos nordestinos tradicionais fazem menos por seus eleitores – especialmente em termos de assistência social – e mais pelos chefes locais.

Recapitulação. As estratégias de campanha dos deputados brasileiros no nível

municipal respondem fortemente à dominação local, à vulnerabilidade à invasão de alvos potenciais, à sua própria fragilidade eleitoral e a suas carreiras anteriores. Mas a ausência de esforços de campanha em comunidades sociologicamente semelhantes aos principais círculos eleitorais dos deputados (exemplificada pela fraqueza das variáveis de paridade social) confirma a impressão de que poucos deputados buscam votos seguindo linhas ideológicas. A ausência de programas de partido e a fragilidade da disciplina partidária fazem com que tais apelos, exceto para o Partido dos Trabalhadores, sejam improdutivos.

O comportamento estratégico compensa eleitoralmente?

As táticas dos nossos deputados em busca de votos dão certo? A Tabela 2 estima um modelo de “resultados”. É semelhante ao modelo de “estratégia”, mas com importantes acréscimos. O modelo de resultados incorpora a votação de 1986 como um preditor da votação de 1990. Também avalia os efeitos da dominação total (nível estadual) – além da dominação no nível municipal – para descobrir se certos tipos de deputados foram mais bem-sucedidos. As emendas de cada deputado, junto com as

emendas feitas por outros deputados, são agora variáveis explicativas. Finalmente, o modelo inclui (para investigar o realinhamento partidário) variáveis que medem o ganho de candidatos de partidos aliados.³¹

O modelo de resultados funciona bem e explica mais de 50% da variação na votação de 1990 dos candidatos em todos os lugares, com exceção de São Paulo.³² Os votos recebidos em 1986 foram os preditores mais poderosos. Esse resultado seria esperado na maioria das sociedades, mas, aqui, contradiz a sabedoria convencional do Brasil, segundo a qual a impopularidade dos deputados faz com que ter exercido um mandato seja uma desvantagem. Fazer campanha é importante. Na Bahia, no Nordeste, em Minas Gerais e no Sul, as emendas aumentaram os votos.³³ As emendas fizeram a diferença no Rio de Janeiro e em São Paulo também, mas apenas para deputados mais dominantes, isto é, as emendas nesses estados tornaram-se mais importantes à medida que a dominação municipal aumentou. Os municípios no Rio e em São Paulo são, em sua maior parte, competitivos, com poucos deputados dominantes. Em lugares em que os deputados compartilham votos com muitos outros (como nas capitais), as emendas são fúteis, mas à medida que a dominação aumenta, elas fazem mais sentido.

Tabela 2 – O que determina o sucesso eleitoral?

Características municipais, individuais e eleitorais	Estimativa OLS dos resultados da eleição de 1990					
	Bahia	Nordeste	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Sul
Votação em 1986	+	+	+	+	+	+
Emendas por deputado (registradas)	+	+	+			+
Emendas* dominância municipal	+	+	+	+	+	-
Emendas realizadas por outros deputados	-	-	-		+	-
Distância do centro municipal					-	
Distância do centro pessoal						
Dominância estadual em 1986		+		+		+
Dominância municipal em 1986	+	-	+	+	+	-
Dominância municipal ao quadrado	-	+	-			-
Concentração em 1986			+			
Fragmentação interpartidária em 1986			+			
Fragmentação intrapartidária em 1986			-			-
Paridade ao município principal: Distribuição de renda		+				
Paridade ao município principal: Funcionários do governo		-				
Paridade ao município principal: População			-			-
Classificação na lista do partido em 1986	-	+	+		+	
Carreira local						
Ganho dos partidos aliados - 1986	+	+	+	+	+	+
Candidato PFL-PDS	+	+	+		+	+
Candidato PMDB ou de esquerda		+	+			
Família política		+	+			
Família política* dominância municipal		-	-			
R ₂ =	53%	57%	53%	53%	20%	56%
N =	8040	6629	13740	1536	16530	8803

+ significa um coeficiente positivo, significativo no nível 0,05.

- significa um coeficiente negativo, significativo no nível 0,05.

Todos os testes F para o modelo inteiro são significativos no nível 0,05.

Emendas realizadas por outros deputados deveriam diminuir a votação de um deputado, pois tais emendas significam que os oponentes também focalizaram o mesmo município. Exceto no Rio e em São Paulo – onde as emendas de outros deputados não produziram impactos –, foi exatamente isso que aconteceu.

A hipótese falhou no Rio e em São Paulo pelas mesmas razões que vimos acima.³⁴

Deputados dominantes ganharam mais votos do que aqueles com distribuições compartilhadas, mas a concentração ajudou somente em Minas Gerais.³⁵ Em uma eleição com mais de 50% de rotatividade dos titulares,

e com perdas substanciais por parte dos partidos de centro e centro-esquerda, esse resultado tem grande importância. A dominação protege os deputados de oscilações partidárias. A maioria dos titulares que perderam as cadeiras em 1990 compartilhava os círculos eleitorais. Municípios representados por um único deputado, sejam contíguos ou dispersos, são mais seguros. Em um ambiente de partidos fracos e política de clientelismo, a realização de acordos com os políticos locais – o clássico padrão dominante-disperso – faz sentido.

O modelo de estratégia demonstrou que os deputados raramente procuram alvos de campanha socioeconomicamente similares aos seus municípios principais. Como era de se esperar, também é pouco provável que eles ganhem ou percam votos nessa base. Embora em grandes cidades os deputados façam apelos ideológicos ou para grupos, eles não procuram ou recebem apoio em alvos de campanha distantes com tais apelos. Dado o alto custo de caçar no território de companheiros de partido, os candidatos aumentam o apoio apelando para novos grupos em suas áreas de base, ao invés de buscar grupos semelhantes, mas geograficamente distantes. Consequentemente, embora mudanças na composição ideológica geral de legislaturas possam resultar de realinhamentos eleitorais, tais realinhamentos não são produto de apelos de campanhas individuais.

Trocas de partidos desempenham um papel importante na sorte dos deputados. Em todos os estados, os ganhos gerais de partidos próximos no espectro político ajudaram os candidatos. Como essa eleição representou

uma derrota para o PMDB após seu sucesso esmagador em 1986, os candidatos de direita (“candidato PFL-PDS”) ganharam, ao passo que o PMDB e os candidatos de esquerda receberam um impulso apenas no Nordeste e em Minas Gerais.

Finalmente, as trajetórias das carreiras dos deputados, pelo menos conforme medidas por ocupações anteriores ou por participação em famílias políticas, não tiveram efeito consistente sobre os resultados eleitorais. No Nordeste e em Minas Gerais – áreas em que porcentagens substanciais de deputados vêm de famílias políticas – esses deputados se saíram melhor. Mas na Bahia, onde as famílias políticas são mais comuns, tais deputados não receberam ajuda. Além disso, os candidatos locais não tiveram melhor desempenho em nenhum estado. A eleição de 1990 representou um influxo de dinheiro alto na campanha para o Congresso. Se essa tendência continuar, os candidatos locais, como esses resultados demonstram, terão sérios problemas.

Recapitulação. As estratégias dos deputados têm importância. Os deputados lucram realizando suas próprias emendas; sofrem quando outros deputados visam os mesmos municípios. Os deputados com distribuições dominantes de votos conseguem resistir mais a oscilações partidárias do que aqueles com distribuições compartilhadas.³⁶ Mas a maioria dos deputados ganha pouco concentrando suas distribuições de votos ou fazendo apelos ideológicos ou a grupos, e os padrões de carreiras não têm um efeito amplo sobre a sorte em eleições.

Conclusão

A maioria das discussões sobre política brasileira enfatiza suas raízes tradicionais, clientelistas. A teoria desenvolvida aqui, pelo contrário, está baseada no comportamento estratégico de políticos racionais. Inseridos em um sistema eleitoral cujos principais atributos incluem representação proporcional com lista aberta, grandes distritos representados por vários deputados, seleção de candidatos no nível de unidades subnacionais politicamente ativas e possibilidade de reeleição imediata, a maioria dos deputados presta pouca atenção a apelos ideológicos. Ao invés disso, buscam redutos eleitorais seguros, procuram municípios vulneráveis e lutam para superar sua própria fraqueza eleitoral por meio de esquemas políticos. Candidatos estratégicos não se comportam de maneira idêntica, já que seus passados políticos variam e também porque os diferentes contextos demográficos e econômicos dos estados brasileiros recompensam algumas táticas e penalizam outras.

Qual é o significado desses resultados? Considere a relação mandante-mandatário entre eleitores e deputados. O sistema eleitoral brasileiro dificulta o controle do eleitor. Força os candidatos a procurar nichos monofocais, a gastar muito e a fazer acordos com candidatos a outros cargos, candidatos com quem não têm nada em comum. O sistema não pode ser julgado não-democrático; na verdade, ao não favorecer nenhuma divisão em particular, permite que todas as reclamações sejam articuladas. Porém, os cidadãos aprendem pouco sobre a importância de questões de nível nacional, e eleitores racionais apoiam candidatos

com base no potencial dos benefícios que podem obter.

O sistema eleitoral brasileiro motiva os deputados a procurar benefícios. Quando combinamos esses incentivos com a qualidade centrada no estado que a política brasileira possui, os resultados sugerem que a procura de benefícios pode não ter atingido um equilíbrio. Os deputados no Sul do Brasil e em estados mais industrializados enfrentam uma competição maior por parte de candidatos de outros partidos, mas também têm distribuições de votos mais concentradas. Níveis mais altos de educação e riqueza aumentam o interesse e o envolvimento dos eleitores em política, mas esse interesse aumenta os incentivos para os deputados focalizarem os benefícios. Ao mesmo tempo, demandas por benefícios locais podem contribuir para as taxas elevadas de rotatividade e baixos níveis de antiguidade no cargo das delegações congressistas do Sul, fatores que mudam o centro ideológico do Congresso para a direita.

No processo legislativo, o sistema do Brasil produz partidos sem programas, partidos que abrigam uma enorme gama de interesses e preferências. A representação proporcional com lista aberta não é uma condição suficiente para partidos fracos; o Chile pré-1973 combinava a representação proporcional com lista aberta com partidos ferozmente ideológicos. Mas a representação proporcional com lista aberta no Brasil funciona de modo diferente, porque os interesses dos estados controlam as indicações, porque os partidos não podem controlar o comportamento de seus deputados, e porque a importância dos distritos aumenta tanto a fragmentação interpartidária quanto a intrapartidária.

Esta análise apenas tocou a superfície do argumento teórico.³⁷ Quais são as implicações das distribuições espaciais de votos para o comportamento legislativo subsequente? De fato, os deputados brasileiros representam uma ampla gama de eleitorados, que varia de distritos dominados por um único representante a cortes de interesses especiais dispersas, passando por acordos dispersos e distritos da classe trabalhadora. Será que alguns distritos isolam os deputados das demandas presidenciais? A corrupção é um desenvolvimento natural de certos círculos eleitorais? Alguns deputados são mais

orientados para a legislação nacional? A aceitação ou rejeição do Congresso das emendas orçamentárias dos deputados também merece investigação. Por que alguns deputados são mais bem-sucedidos do que outros? Há regras que garantem a todos uma parte da ação? Os deputados seniores podem comprar os votos de membros juniores necessitados? O caso brasileiro – um sistema que permite a formação de vários círculos eleitorais dentro de um único arcabouço institucional – é um laboratório perfeito para o estudo de influências eleitorais sobre o comportamento legislativo.

Apêndice

Fontes e problemas dos dados

O mapa e Moran I. Construí os mapas informatizados utilizando mapas estaduais de ruas, uma mesa digitalizadora e Autocad. A base de dados também inclui, além dos resultados eleitorais, indicadores do censo de 1980, todas as emendas orçamentárias submetidas para os orçamentos de 1989-91 e os resultados da eleição presidencial de 1989. As matrizes de vizinho mais próximo utilizadas para calcular a estatística de Moran I foram derivadas das coordenadas dos mapas. Paul Sampson (University of Washington) forneceu o programa que criou as matrizes. Para uma introdução à análise espacial, cf. Cliff et al. 1975.

A tendência de subdivisão dos municípios, que é motivada politicamente, pode prejudicar seriamente a elaboração de mapas. Como os dados censitários são baseados nas fronteiras de 1980, municípios criados após essa data precisaram ser agregados aos municípios antigos. Em alguns casos, o número de novas unidades era tão grande que a agregação distorceu os eventos políticos. Em outros casos, estados antigos foram comprometidos pela criação de novos estados. Como resultado, a análise exclui Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. Embora a divisão inadequada dê a esses estados força política considerável, a maioria possui populações muito pequenas.

Emendas orçamentárias. A cada ano, a Comissão de Orçamentos publica as emendas de deputados e senadores (Brasil, Congresso Nacional, 1988-1990). Os membros submetem essas emendas

em pequenos cartões de aproximadamente 5 cm por 15 cm, e os volumes publicados reproduzem esses cartões, muitos dos quais escritos à mão. Cada cartão contém o nome e o estado do deputado ou senador, o programa modificado, o município beneficiado, a quantia de dinheiro e o programa debitado para financiar a emenda. Codifiquei todas as emendas de 1990 e 1991, mas apenas uma amostra das 72.672 emendas realizadas em 1992. Este artigo não utiliza o grupo de 1992 porque as emendas foram submetidas pelos membros da nova Câmara de 1991-94. A análise também exclui emendas (cerca de 1%) que não beneficiavam nenhum município específico. Agradeço a Orlando de Assis e Carmen Pérez pela ajuda na obtenção das emendas de 1991.

Resultados eleitorais. Para 1978 e 1982, os resultados eleitorais vieram do Prodasen, o braço de processamento de dados do Senado. Agradeço a Jalles e William pelo auxílio. Para 1986, o Tribunal Superior Eleitoral forneceu alguns dados, mas oito estados nunca enviaram os resultados eleitorais para Brasília. Copiei os resultados nos tribunais regionais nesses estados. Para 1990, o Tribunal Superior, com a assistência de Roberto Siqueira, Sérgio, Flávio Antônio, Conceição e Nelson, forneceu dados de 15 estados em disquetes. Manuel Caetano, em Porto Alegre, auxiliou com os resultados dos gaúchos.

Barry Ames

Cientista político pela Universidade de Stanford. Professor do Departamento de Ciências Políticas na Universidade de Pittsburgh. Pittsburgh, Pennsylvania, EUA.
barrya@pitt.edu

Notas

(*) Texto originalmente publicado em *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, maio 1995, pp. 406-33. Revisão técnica de Carolina Ventura.

Os dados utilizados neste artigo serão colocados no ICPRS no final de 1995. Pesquisadores interessados nos dados antes dessa data podem contatar o autor. Esta pesquisa foi financiada pela National Science Foundation, Washington University, St. Louis, e pelo IRIS – Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, College Park.

(1) Nenhum estudo com muitos Estados foi realizado, provavelmente devido à escassez de dados sobre eleições de nível municipal, à ausência de mapas municipais digitalizados e à falta de familiaridade com técnicas estatísticas espaciais.

(2) Até 1994, não havia um patamar mínimo para os partidos conseguirem cadeiras no legislativo. Em 1993, o Congresso aprovou um patamar de 3%, mas uma brecha na lei minimizará seus efeitos.

- (3) As máquinas de estado mais fortes provavelmente são as do Maranhão e da Bahia, ambos no Nordeste. Enquanto era governador, Orestes Quércia dominava o PMDB em São Paulo, e manteve muito desse poder durante a administração do sucessor que ele escolheu. Líderes locais poderosos são encontrados principalmente em áreas menos industriais.
- (4) Observe que dominação municipal não tem relação nenhuma com efetivamente ganhar cadeiras; estados, não municípios, são distritos eleitorais. Também experimentei conceituar dominação somente em termos de votos para candidatos do próprio partido do candidato.
- (5) O Apêndice discute a construção do mapa, assim como outros problemas dos dados.
- (6) Para ilustrações gráficas de padrões dispersos-compartilhados e concentrados-compartilhados, cf. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Legislature" (1995), de minha autoria.
- (7) Alves comandava um grupo de deputados conhecidos, por sua estatura, como os Sete Anões. A comissão interna de investigação da Câmara acusou quase todos de extorquir e aceitar propinas, mas a Câmara exonerou alguns. Quase todos têm a mesma distribuição de votos: bolsões dispersos de apoio muito intenso.
- (8) Os votos dos principais candidatos podem superar os dos retardatários, mas como o número de candidatos eleitos é diretamente proporcional à quota cumulativa de todos os votos do partido, os candidatos populares possibilitam a eleição de candidatos com muito menos votos.
- (9) Paulo Maluf, um político populista conservador, não conseguiu ganhar o estado de São Paulo na eleição presidencial de 1989, mas ganhou a eleição para a prefeitura da cidade de São Paulo em 1992 precisamente com os votos desses trabalhadores.
- (10) O acesso à mídia permanece central para realizar campanhas, embora os candidatos não possam comprar tempo no rádio nem na TV. Pelo fato de o rádio e de os jornais no Brasil serem geralmente partidários, as conexões da mídia fornecem uma barreira efetiva à competição, assim como um meio de comunicação com os eleitores. Recentemente, muitos apresentadores de programas que se tornaram celebridades viraram candidatos.
- (11) As exceções incluem coalizões eleitorais vencedoras baseadas no voto de classe nas cidades do Rio de Janeiro ou São Paulo.
- (12) Os prefeitos precisam procurar outro cargo, já que não podem se reeleger imediatamente. O cargo de deputado federal, no entanto, não é necessariamente um passo acima: em 1992, cerca de um quinto de todos os deputados federais fizeram o caminho inverso, disputando prefeituras. Os detentores de cargos locais são abundantes como candidatos exceto em estados fronteiriços, os quais se desenvolvem tão rapidamente que a política local tende a ser extremamente fraca. Municípios de fronteira dependem da generosidade estadual e federal, e os políticos frequentemente "caem de paraquedas" para conseguir votos.
- (13) Uma rua, por exemplo, pode se destinar a enriquecer um determinado empreiteiro ou um grande fazendeiro.

- (14) Na eleição de 1990, o governador de São Paulo, Orestes Quércia, apoiou um desafio a um deputado que havia sido membro do PMDB de Quércia, mas havia desertado para o PSDB. O desafiante bem financiado de Quércia ganhou, mas seu alvo também. Para um teste mais amplo, considere a eleição de 1990 no Paraná. Das 30 cadeiras do estado no Congresso, os não-titulares ganharam 24. Desses 24, 12 ganharam com redutos locais concentrados. Desses 12, seis construíram redutos onde antes não havia nenhum. Quatro essencialmente assumiram os distritos de titulares que não concorreram. Apenas dois conquistaram os redutos de titulares que concorreram. Em um dos casos, o desafiante construiu um reduto muito maior; no outro, o desafiante se beneficiou da oscilação para a direita do estado, derrotando dois titulares que haviam compartilhado a mesma área.
- (15) Dada a considerável continuidade entre as últimas eleições legislativas da ditadura e as da Nova República, não há campanhas sem titulares. Além disso, a disponibilidade de resultados para apenas quatro eleições deixa a estabilidade do sistema em aberto.
- (16) Obviamente, as emendas orçamentárias não são a única tática que os deputados utilizam. Eles visitam vários municípios, fazendo comícios e oferecendo apoio a candidatos a outros cargos. Assim, as emendas orçamentárias representam uma gama de atividades de campanha. Por essa razão, minha análise focaliza as emendas submetidas ao invés das emendas efetivamente aprovadas pelo comitê orçamentário. As ações do comitê orçamentário representam um processo legislativo decisório que analiso em uma obra que desenvolvo no momento.
- (17) O centro é o centróide de uma superfície plana na qual se assume que os votos de um município são dados em seu centro. Note que C_m e C_p não estão necessariamente no centro físico real de nenhum município em particular. Os centros socioeconômicos na seção de paridade social, contudo, são mesmo municípios individuais.
- (18) Sobre o efeito da distância do eleitor em relação aos mercados locais de mídia do candidato, cf. Bowler et al., 1992.
- (19) Se a dominação no nível estadual tem algum efeito no nível do município, deve ser verdade que os deputados, cujo apoio vem principalmente dos municípios que dominam provavelmente, fazem mais emendas mesmo nos municípios que eles apenas compartilham. Isto é, o hábito do clientelismo de deputados dominantes faz com que se comportem de maneira irracional.
- (20) Fragmentação interpartidária é definida como 1 menos a soma do quadrado da quota de cada partido em relação ao número total de votos. Fragmentação intrapartidária é definida de maneira equivalente no nível do candidato individual, i.e., 1 menos a soma dos quadrados da quota de cada candidato em relação ao total do partido.
- (21) Se um deputado possuía um único município com uma participação pessoal claramente acima de qualquer outra, selecionei aquele município como o principal. Se as participações pessoais do deputado em dois municípios tinham diferença de poucos pontos percentuais, escolhi o município com uma participação municipal maior como sendo o principal.
- (22) Os indicadores socioeconômicos vêm do censo de 1980, exceto pelo tamanho da população de eleitores, que é extraído dos registros eleitorais.
- (23) Os deputados têm famílias políticas se um parente da mesma geração ou de geração anterior tiver sido prefeito, deputado estadual ou federal, senador, governador ou presidente. Para dados biográficos, cf. Câmara dos Deputados (1981, 1983, 1991); Brasil (1989); e *Isto é* (1991). Entrevistas com jornalistas suplementaram as fontes oficiais.

- (24) Os seis estados do Nordeste são Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Os três estados do Sul são Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
- (25) Em alguns estados ou grupos de estados, o diagnóstico tanto para o modelo de Poisson como para o binomial negativo mostrou superdispersão; para outros, Poisson funcionou bem. Como a verdadeira questão é se um candidato visou o município x , e não quantas emendas foram realizadas em x , a forma logística é perfeitamente adequada. Essencialmente, os resultados são um pouco mais próximos às predições do modelo com o Poisson original, mas ambas as formas são bastante similares.
- (26) Pelo fato de este ser um estudo exploratório – e para minimizar as referências a coeficientes insignificantes com frases como “sinaliza a direção certa” –, adotei um nível de significância de 0,10. No entanto, mais de 80% dos coeficientes significativos também atingem o nível de 0,05.
- (27) A ausência do sinal previsto no termo quadrático simplesmente significa que a realização de emendas não mostrou retornos decrescentes.
- (28) Tanto no Rio como no Sul, o coeficiente negativo na variável distância-em-relação- ao-centro-pessoal domina o coeficiente da variável distância-em-relação-ao-centro-municipal.
- (29) O desvio de São Paulo provavelmente resulta da extrema falta de atratividade da cidade altamente competitiva na qual a maioria dos burocratas mora.
- (30) O fracasso dos candidatos em buscar municípios de tamanho semelhante pode ter outra causa: pequenas comunidades produzem poucos votos, enquanto grandes cidades são muito competitivas.
- (31) Na construção desse indicador, os votos do PFL e do PDS medem o ganho da direita; os votos do PMDB medem o ganho da esquerda. Essa última é uma medida imperfeita, mas em muitos municípios o PMDB era a única oposição à direita. Cada deputado foi codificado, com base na filiação ao partido, em termos de orientação de direita ou de centro-esquerda. Resultados semelhantes são obtidos utilizando-se os totais de votos de 1978 e 1982 do MDB-PMDB como substitutos mais puros da votação do PMDB de 1986.
- (32) O desempenho ruim do modelo em São Paulo (embora atinja facilmente significância estatística geral) pode resultar do alto nível de política ideológica do estado, que é uma função da força dos partidos de esquerda como o PT. O PT encoraja os eleitores a escolher a legenda do partido ao invés de candidatos individuais.
- (33) O modelo incorpora emendas registradas para reduzir o efeito de cada emenda “adicional”. No Sul, o coeficiente negativo no termo que representa a interação entre emendas e dominação significa que as emendas são contraproducentes acima de um certo nível de dominação. Cerca de 5% dos deputados do Sul ficam acima desse ponto de inflexão. Tais deputados podem estar engajados em uma luta inútil para manter suas bases em uma região onde a dominação é cada vez mais rara.
- (34) Sabemos, a partir do modelo de estratégia, que os deputados realizam menos emendas conforme aumenta a distância em relação aos seus centros de votação. O modelo de resultados mostra que sua votação de 1990 não estava relacionada, de maneira geral, à distância do centro. Devemos lembrar, contudo, que o modelo inclui a votação de 1986; portanto, o coeficiente só deverá ser significativo se houver uma concentração de votos adicional e inesperada. Isso ocorre em dois casos, Minas e São Paulo, em que deputados com padrões de votos mais concentrados tiveram melhor desempenho em 1990 do que em 1986. No momento, não tenho como explicar esse resultado.

- (35) A variável dominação mascara quaisquer possíveis efeitos produzidos pelas duas medidas de fragmentação. Obviamente, a fragmentação é menor quando os deputados dominam os municípios.
- (36) Os deputados também podem mudar de partido para lucrar com o aumento dos esquemas de bancadas partidárias.
- (37) Esses achados também têm implicações para outros contextos políticos com regras similares, e.g., as eleições primárias no EUA (tanto a legislativa quanto a presidencial) e eleições para os conselhos municipais. Com a disseminação dos sistemas de informações geográficas, ficou muito mais fácil explorar esses contextos.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. de (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, n. 31 (1), pp. 5-34.
- AMES, B. (1995). Electoral rules, constituency pressures and Pork Barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57.
- BOWLER, S.; DONOVAN, T. e SNIPP, J. (1992). Local sources of information and voter choice in state elections: micro-level foundations of the "friends and neighbors" effect. *American Politics Quarterly* 21, pp. 473-489.
- BRASIL (1989). *Assembleia Nacional Constituinte 1987*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- ____ (Congresso Nacional) (1988-1990). *Projeto de lei: estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1989-1991. Emendas*.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (1981). *Deputados brasileiros: 46th legislatura, 1979-1983*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- ____ (1983). *Deputados brasileiros: 47th legislatura, 1983-1987*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- ____ (1991). *Deputados brasileiros: 49th legislatura, 1991-1995*. Brasília, Câmara dos Deputados.
- CLIFF, A.; HAGGETT, P.; ORD, J. K.; BASSETT, K. A. e DAVIES, R. (1975). *Elements of spatial structure: a quantitative approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, G. W. (1990). "Multicandidate spatial competition". In: ENELOW, J. M. e HINICH, M. J. (ed.) *Advances in the spatial theory of voting*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DE SOUZA, A. e LAMOUNIER, B. (1992). *As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate*. São Paulo, Sumaré.
- FLEISCHER, D. (1973). O trampolim político: mudanças nos padrões de recrutamento político em Minas Gerais. *Revista de Administração Pública* n.7, pp. 99-116.
- ____ (1976). Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais (1966-1974). *Revista Brasileira de Estudos Políticos* n. 43, pp. 333-360.

- FLEISCHER, D. (1977). A bancada federal mineira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* n. 45, pp. 7-58.
- ISTO É (1991). *Perfil Parlamentar Brasileiro*. São Paulo, Três.
- KINZO, M. D'A. G. (1987). *A bancada federal paulista de 1986: concentração ou dispersão do voto?* Presented at the meeting of the Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências sociais, Águas de São Pedro.
- LIMA JUNIOR, O. B. (1991). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- LOWI, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Science. *World Politics*, July.
- MAINWARING, S. (1993). Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly* n. 107, pp. 677-708.
- MAINWARING, S. e SCULLY, T. R. (1992). *Party systems in Latin America*. Presented at the 1992 LASA meeting, Los Angeles.
- SALISBURY, R. e HEINZ, J. (1970). "A theory of policy analysis and some preliminary applications". In: SKARANSKY, I. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago, Markham.
- STRAUBHAAR, J.; OLSEN, O. e NUNES, M. C. (1993). "The brazilian case: influencing the voter". In: SKIDMORE, T. E. (ed.). *Television, Politics and the transition to democracy in Latin America*. Washington DC, The Woodrow Wilson Center Press.

Texto recebido em 12/jul/2011
Texto aprovado em 30/jul/2011

