

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática: Eleições e Representação Política

Evolução da Competição Eleitoral Municipal no Brasil (1996 a 2012)

Vitor de Moraes Peixoto

Professor Associado

Laboratório de Estudo do Estado e da Sociedade Civil – CCH

Nelson Motta Goulart

Mestrando do Programa de Sociologia Política – UENF

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

1 – Introdução

Os municípios brasileiros, principalmente os menores, mais pobres e localizados no Norte e Nordeste, são interpretados como locais de fragilidade do sistema partidário e propício à reprodução dos desmandos dos “Coronéis”, tais quais eternizados por Victor Nunes Leal em “Coronelismo, Enxada e Voto”. O interior brasileiro é tomado pelos analistas políticos como terras férteis para os “mandões” exercerem seus desígnios sem limites. Não obstante a intensa presença destas concepções na imprensa, os chamados “grotões eleitorais” permanecem como fenômeno pouco estudado no Brasil. O objetivo desta comunicação é produzir uma análise sistemática sobre a evolução competição eleitoral nas eleições municipais brasileiras desde 1996 a até 2012, portanto, ao longo das cinco últimas eleições. A questão analítica que se coloca refere-se aos possíveis fatores sociodemográficos, políticos e econômicos dos municípios que estão associados à maior ou menor competição eleitoral nas eleições para prefeitos e vereadores no Brasil e, principalmente, como os partidos vem se comportando no que concerne à capilaridade eleitoral. Propõem-se testar modelos multivariados no intuito de explorar as características estruturais municipais que estão associadas à variação dos indicadores de competição eleitoral neste período. Demonstra-se, por fim, como a competição eleitoral aumentando gradativamente, principalmente nas eleições proporcionais, e pode ser explicada mais por meio das características institucionais do sistema eleitoral, e menos pelas características sociodemográficas.

Em um dos mais influentes empreendimentos teóricos da democracia liberal, “*Poliarquia*”, Robert Dahl (1997) apresenta duas dimensões que permitem identificar e classificar os sistemas do mundo real de acordo com os ideais democráticos, quais sejam, contestação pública e participação¹. A primeira dimensão diz respeito exatamente ao que se pode traduzir por competição institucionalizada, que requer que os participantes – governos e oposições – tenham incentivos institucionais para aderirem às regras do jogo e respeitarem os resultados eleitorais. Ainda que Dahl não considerasse como um atributo suficiente para o desenvolvimento de um sistema democrático, a competição figura em toda sua obra como uma pré-condição para a poliarquia.

¹ Robert Dahl no livro “*Um prefácio à teoria democrática*”, editado pela primeira vez em 1952, (Dahl, 2006) já havia demonstrado preocupações nesse sentido e apresentou o embrião do que viria a ser melhor desenvolvido em 1971 em “*Poliarquia*” (Dahl, R., 1997).

Se, por um lado, Dahl estava preocupado com as variáveis político-institucionais que aumentavam a participação e oposição dos sistemas políticos; por outro, estudos desenvolvidos pela sociologia política se debruçavam sobre as características das estruturas sociais que funcionavam como insumos necessários para o estabelecimento da Democracia. Uma das obras mais marcantes dessa corrente foi “O homem Político” (Lipset, 1967), cuja perspectiva era a de que os sistemas políticos refletiriam os avanços alcançados em outras áreas da sociedade tais como a urbanização, industrialização, escolarização e, principalmente, por consequência da emergência de uma classe média robusta. Dito de outro, quanto maior o nível de modernização de um determinado país tanto mais propenso estaria a sustentar instituições democráticas. Em resumo, a cadeia de causalidade proposta pode ser expressa na forma que se segue: o crescimento econômico impele a sociedade a uma intensa urbanização e um crescimento das classes médias. Estas, por sua vez, com maior acesso à educação e maior probabilidade de mobilidade social, tendem a ser mais propícias às modificações incrementais das instituições (ou avessas às incertezas provocadas pelas revoluções). Esse conjunto de prognósticos ficou conhecido como Teoria da Modernização.

Não obstante as acentuadas diferenças teóricas entre a escola institucionalista dahlsiana e os teóricos da modernização, constata-se em ambas o conceito de competição política como base dos sistemas democráticos. Tanto em Dahl (1997) quanto em Lipset (1959) a competição política é um dos requisitos para que um sistema seja considerado democrático. Em outras palavras, por mais dissenso existente acerca das explicações de como se estabelece a competição, esta será um atributo definidor do que é um sistema democrático.

O país comemorou recentemente duas décadas da promulgação da Constituição de 1988. Na perspectiva histórica, 20 anos pode parecer um período relativamente curto. Entretanto, intensas transformações marcaram profundamente as estruturas sociais, políticas e econômicas brasileiras. A descentralização político-administrativa, sem sombra de dúvidas, é uma das principais marcas desse período. O incremento da autonomia das unidades locais foi seguido de uma intensa e abrupta criação de unidades administrativas municipais. Entre 1988 e 2001, foram criados nada menos do que 1439 novos municípios - ou aproximadamente duas unidades a cada semana! Compreender o Brasil de hoje é uma tarefa impossível sem analisar as características socioeconômicas e políticas destas unidades federativas.

Se por um lado, a criação de municípios causa preocupação dadas as dificuldades de sustentabilidade econômico-fiscal, por outro, é inegável que aumentou a representatividade do sistema político no nível local. Este último ponto pode parecer um tanto duvidoso, no entanto, caso se leve em conta que o aumento do número de vereadores tornou cidadãos de longínquas localidades mais próximos de seus representantes, salta aos olhos o argumento tão propalado pela literatura que defende esta proximidade como uma forma de incrementar os sistemas de controle (*accountability*).

No Brasil, com as raras exceções dos estudos sobre a república velha (Leal, 1975) e o período entre 1946 e 1964, verifica-se poucos esforços na direção de testar as hipóteses da teoria da modernização no nível municipal. A esmagadora maioria dos trabalhos científicos sobre política brasileira atualmente foca suas análises primordialmente no cenário nacional. E os raros trabalhos sobre poder local são geralmente realizados sob a perspectiva metodológica de estudos de casos.

Não obstante a grande evolução da ciência política brasileira nas análises do sistema político nacional, pouca atenção tem sido dada aos sistemas locais. A esmagadora maioria dos trabalhos científicos sobre política brasileira atualmente foca suas análises primordialmente no cenário nacional. Diagnósticos sobre o sistema político brasileiro que negligenciam a política municipal correm sérios riscos de cometer falácias de desagregação (ou da divisão, aquela que toma as partes pelo todo). Exemplo pode ser encontrado em (Nicolau, 1996), ao analisar as motivações para a formação de coligações, o fato de ser um grande partido na Câmara dos Deputados não significa que assim o seja em todas as unidades da federação. O mesmo havia apontado (Lima Jr, 1983) acerca dos subsistemas estaduais, cada qual com sua própria lógica e respondendo a estímulos institucionais diferentes, tal como as magnitudes dos distritos. Toda e qualquer análise acerca da distribuição do sistema partidário nacional, portanto, deveria partir de análises dos Estados exatamente pelo efeito de agregação provocado pelo sistema eleitoral que tem nestes as delimitações dos distritos eleitorais.

Há diversas formas de se mensurar a competitividade dos sistemas, dos mais simples aos mais complexos, cada indicador busca captar uma das dimensões do conceito. Não é raro encontrar análises jornalísticas que confundem o real significado de cada indicador e acabam por interpretar equivocadamente os fenômenos que se pretende compreender. Por este motivo, vale a

pena dedicar algumas linhas para clarificar os indicadores que aqui serão utilizados. O objeto desta comunicação é produzir e analisar o Número Efetivo de Partidos, a Fracionalização, o Índice de Competitividade e por fim, o Índice Golosov para os 5568 municípios brasileiros nas cinco últimas eleições locais (1996 a 2012).

2 – Regras Institucionais

A distinção entre os sistemas partidários democráticos foi muito influenciada pela obra magistral de Maurice Duverger “Os partidos Políticos” publicado na década de 50, onde o autor distingue dois principais sistemas, quais sejam, os bipartidários e os multipartidários. Segundo Duverger (1980) as tendências políticas se apresentam na forma dualista, por este motivo o movimento natural das sociedades seria orientado para o bipartidarismo, “com isso se quer dizer que as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo de partidos, mas quase sempre há dualismo de tendência”. Mas o que explicaria a existência do Multipartidarismo? O multipartidarismo seria, então, explicado pela superposição de dualismo e pelo fracionamento de opiniões de um partido. O primeiro motivo significa a não coincidência de oposições dualistas, ou seja, duas oposições como Católicos X Protestantes e Esquerda X Direita poderiam formar quatro diferentes partidos como Católicos-Esquerdistas, Católicos-Direitistas, Protestantes-Esquerdistas e Protestantes-Direitistas. O segundo motivo poderia acontecer caso houvesse a radicalização de uma das facções do partido criando uma outra oposição, como Moderados X Extremistas, por exemplo. Duverger não explica, no entanto, como contar o número de partidos existentes, o que pode trazer grandes dificuldades nos estudos comparados.

Outras tipologias dos sistemas partidários foram criadas levando em consideração fatores diversos dos analisados por Duverger, como a força obtida pelos partidos nas eleições (SEILER, 2000). Giovanni Sartori (1996) retoma os conceitos clássicos de Duverger, porém, fundamenta sua contagem dos partidos através do conceito de “partido relevante” (Relevant Party) no intuito de suprimir as falhas de Duverger, os “partidos relevantes” são assim considerados através de dois fatores, quais sejam, a potencialidade de coalizão (regra nº 1) e a potencialidade de chantagem (regra nº 2). A primeira regra se refere aos partidos que se orientam em favor do

governo ou são aceitáveis pelos outros membros da coalizão, a segunda faz referência aos partidos da oposição ou ideologicamente incompatíveis com o governo .

Regra nº 1: Um partido menor pode ser considerado irrelevante quando continua a ser supérfluo ao longo do tempo – no sentido de que nunca é considerado necessário ou é utilizado para compor uma maioria de coalizão. Inversamente, um partido menor deve ser contado como relevante, por menor que seja, se ele se encontra na posição de determinar ao longo do tempo, ou em algum momento, pelo menos uma das possíveis maiorias governamentais.

Regra nº 2: Um partido é relevante quando a sua existência, ou o seu surgimento, afeta a tática da competição partidária, e particularmente quando altera o sentido da competição – para a esquerda, para a direita ou nos dois sentidos – dos partidos que se orientam em favor do governo.

O critério realmente decisivo da contagem de partidos para Sartori é a influência no jogo parlamentar, os partidos que não influenciarem na constituição da coalizão de governo ou na composição da oposição, ou seja, os partidos que não estivessem em condição de influenciar o exercício do poder não seriam contabilizados.

Contudo, o critério numérico não basta para Sartori, este seria apenas o primeiro passo. Depois de contabilizado os partidos – através das duas regras acima – deve ser levado em consideração as suas posições ideológicas no eixo direita-esquerda, assim “é evidente, portanto, que há algo que a contagem não pode identificar e que, não obstante, é essencial. Isso equivale a dizer que temos, necessariamente, de passar da classificação para a tipologia e, com isso, complementar o critério numérico tomando a ideologia como critério”.

A partir desses dois critérios – fragmentação (formato) e polarização ideológica (distância dos partidos no eixo direita-esquerda) – Sartori distingui dois modelos de multipartidarismo, são eles: pluralismo moderado (alta fragmentação com baixa polarização) e o pluralismo polarizado (alta fragmentação com alta polarização).

Mas uma pergunta ainda não foi respondida: qual é, ou quais são, a(s) causa(s) responsáveis pelo formato do sistema partidário? Mais importante para nós ainda é responder que fatores contribuem ou obstruem a formação de um sistema multipartidário.

A tese mais defendida tem sido a dos efeitos dos sistemas eleitorais que recaem sobre os sistemas partidários, precisamente sobre o número de partidos. As contribuições mais discutidas ficaram chamadas “Leis de Duverger”.

Mesmo considerando que somente análises próprias de cada país poderiam determinar as fontes dos sistemas partidários, Duverger defende a influência de um fator geral de “ordem técnica”, qual seja, o sistema eleitoral. Desta forma, elabora duas proposições básicas:

- 1 – o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos;
- 2 – o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.

Após muitos testes as “leis de Duverger” sofreram algumas importantes modificações, seja por outros estudos que incluíram as exceções, seja por outros testes que tentaram negá-las totalmente.

Olavo Brasil de Lima Júnior (1999) foi bastante contundente ao discutir estas propostas:

“há mais de trinta anos, Rae (1967) chamava a atenção para o fato — com frequência e com insistência esquecido — de que o efeito do sistema eleitoral sobre o sistema partidário é marginal: o formato do sistema partidário seria realmente determinado, em eleições livres e justas, pela distribuição das preferências do eleitorado pelos partidos em competição. Isto não significa que o sistema eleitoral não produza efeitos, mas apenas que estes se exercem após, e com menor impacto, a manifestação das preferências populares. Essa advertência é hoje extremamente oportuna, pois há quem pense que a alteração do sistema eleitoral produz, praticamente, qualquer resultado que se possa desejar, no âmbito do sistema político”. (Lima Junior, 1999)

Olavo defendia que fatores como a desproporcionalidade e a magnitude do distrito são as peças chaves para o entendimento do multipartidarismo brasileiro.

Mais específico foi o estudo de Jairo Marconi Nicolau em “Multipartidarismo e Democracia” onde o autor examina o impacto da estrutura institucional sobre o sistema partidário brasileiro e analisa as principais causas responsáveis pelo grande número de partidos no sistema brasileiro, tais como: a legislação eleitoral, (1982-95) que permitiu os partidos com registro provisório a participarem das eleições apresentando candidatos ; a troca de legenda dos líderes partidários no período intereleições, que favoreceu a criação de novos partidos ; a alta magnitude (M) dos distritos, que facilita a conquista de cadeiras pelos menores partidos; a possibilidade de coligação eleitoral, permitindo que os partidos se unam nas eleições e funcionem como sendo apenas um, no cálculo eleitoral .

Por outro lado, Nicolau defende que a fórmula eleitoral D'Hondt, utilizada para a transformação dos votos em cadeiras parlamentares, pelo fato de ser muito desproporcional, é responsável pelo favorecimento dos maiores partidos e, por conseguinte, funciona como uma cláusula de exclusão. Este quadro ainda é agravado por dois fatores, primeiro pela inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral, o que pressiona para cima o número mínimo de votos necessário para um partido conquistar a primeira cadeira e, segundo, a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral na distribuição das sobras – isto explica que apesar de muitos partidos participarem das eleições poucos se transformaram em partidos parlamentares. Em resumo, a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro não é causada pelo sistema eleitoral brasileiro, pois este privilegia os maiores partidos.

3 – Contexto dos sistemas políticos municipais brasileiros

O país comemorou recentemente duas décadas da promulgação da Constituição de 1988. Na perspectiva histórica, 20 anos pode parecer um período relativamente curto. Entretanto, intensas transformações marcaram profundamente as estruturas sociais, políticas e econômicas brasileiras. A descentralização político-administrativa, sem sombra de dúvidas, é uma das principais marcas desse período. O incremento da autonomia das unidades locais foi seguido de uma intensa e abrupta criação de unidades administrativas municipais. Entre 1988 e 2001, foram criados nada menos do que 1439 novos municípios - ou aproximadamente duas unidades a cada semana! Compreender o Brasil de hoje é uma tarefa impossível sem analisar as características socioeconômicas e políticas destas unidades federativas.

Em resposta ao período de extrema centralização político-administrativa da ditadura militar, criou-se um forte movimento no Brasil pela descentralização, que visava retirar tudo o que fosse atribuído ao regime anterior – instituições ficaram conhecidas “por entulho autoritário”. No momento seguinte à queda da autocracia militar brasileira, descentralização se tornou sinônimo de democratização. Este movimento teve grande parte de suas demandas atendidas e decantadas na Constituição de 1988. Aos municípios foi atribuída uma série de responsabilidades de provimento de políticas públicas, assim como repasses constitucionais de recursos tributários.

As conseqüências da referida descentralização tributária, promovida pela Constituição de 1988, fica evidente na comparação longitudinal das participações das receitas dos entes federados. Afonso e Araújo (2000) detectaram um impressionante crescimento das receitas municipais entre 1989 e 1999. Segundo os autores, os municípios aumentaram suas receitas em 197%, passando de R\$ 4.917 milhões para R\$ 14.625 milhões, enquanto a União teve um incremento de 54,8% (de R\$ 121.303 milhões para R\$ 187.733 milhões) e os Estados 63,9% (de R\$ 44.625 milhões para R\$ 73.178 milhões)².

Embora o crescimento das receitas municipais seja explicado em parte pelos tributos como o ISS (Imposto sobre venda de serviços), IPTU (Impostos sobre propriedade territorial urbana) e demais taxas instituídas pelos próprios municípios, o principal responsável pela crescente participação dos municípios na distribuição dos recursos tributários são de fato os repasses constitucionais oriundos tanto da União quanto dos Estados.

“Apesar do ótimo desempenho da arrecadação direta municipal desde a Constituição de 1988, revertendo a centralização promovida pela reforma de 1965/67 e levando uma participação relativa no “bolo” tributário superior à observada no início dos anos 60, os municípios arrecadam apenas 5,3% de todos os tributos cobrados no país, aí incluídas as contribuições sociais. Para atingir o atual patamar de 17% da receita tributária disponível, as participações municipais na receita de impostos federais e estaduais ainda são preponderantes.” (Afonso and Araújo, 2000)

Em grande medida, as transferências governamentais constitucionais foram criadas para amenizar as enormes desigualdades regionais e acabaram por incentivar a criação de novos municípios. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por exemplo, representa uma importante fonte de receita dos municípios e tem como princípio de distribuição o fator demográfico.

Não é demais acrescentar que o FPM, se representa, por um lado, a primeira fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras, por outro, tem uma relevância inversamente proporcional ao tamanho do município. Nos últimos anos, as regras de repartição do FPM incentivaram a proliferação de centenas de novas unidades municipais, na maioria dos casos muito pequenas e sem a menor condição de se sustentarem sem os repasses do governo federal. (Afonso and Araújo, 2000)

² Ver (Afonso and Araújo, 2000) p: 21 (tabela 2).

São inegáveis, portanto, os incentivos à criação de municípios instituídos pela descentralização tributário-administrativa. Não obstante, escapam aos analistas outros incentivos de ordem política, a saber, juntamente com a criação novos municípios são novas câmaras municipais. No Brasil, os municípios são os menores distritos eleitorais e, no seu conjunto são responsáveis pelo maior número de representantes eleitos, pois, são mais 5560 municípios com magnitudes variando entre nove (9) e cinquenta e cinco (55) nas eleições proporcionais (vereadores)³. Imagine, por exemplo, que um município com 9.000 habitantes que eleja 9 vereadores será desmembrado em dois outros do mesmo tamanho. A relação entre representantes e representados que era de um vereador para cada mil eleitores passará a ser de um para cada 500. Com isso, automaticamente também diminui o quociente eleitoral para os partidos⁴.

Se por um lado, a criação de municípios causa preocupação dadas as dificuldades de sustentabilidade econômico-fiscal, por outro, é inegável que aumentou a representatividade do sistema político no nível local. Este último ponto pode parecer um tanto duvidoso, no entanto, caso se leve em conta que o aumento do número de vereadores tornou cidadãos de longínquas localidades mais próximos de seus representantes, salta aos olhos o argumento tão propalado pela literatura que defende esta proximidade como uma forma de incrementar os sistemas de controle (*accountability*).

No Brasil, com as raras exceções dos estudos sobre a república velha (Leal, 1975) e o período entre 1946 e 1964, verifica-se poucos esforços na direção de testar as hipóteses da teoria da modernização no nível municipal. A esmagadora maioria dos trabalhos científicos sobre política brasileira atualmente foca suas análises primordialmente no cenário nacional. E os raros trabalhos sobre poder local são geralmente realizados sob a perspectiva metodológica de estudos de casos.

Santos e Guimarães (no prelo) em análises sobre os sistemas locais, chegam mesmo a concluir, ao contrário do que se apregoa nos noticiários nacionais, um robusto crescimento das

³ Em dezembro de 2008, o Senado Federal aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que altera o número de vereadores nos municípios, aumentando o número para 59.267 cadeiras. Esta foi uma resposta do Senado à uma resolução do TSE (Resolução nº 21.702, de 2 de abril de 2004) que reduziu o número de vereadores em 159 municípios. Foi esta resolução de 2004 do STF que vigorou nas eleições municipais de 2008.

⁴ Até a instituição da Lei complementar que regulamentou o cálculo do FPM para os novos municípios, a divisão representava um jogo de soma quase zero.

pequenas legendas nos municípios brasileiros e a absoluta falta de critério para condenar a priori estes partidos como ilegítimos (partidos de aluguel) no cenário onde atuam:

“O pessimismo de semelhantes prognósticos é bastante questionável, em particular o do presumido contágio institucional, segundo o qual os partidos ditos “de aluguel” representam estadualmente e municipalmente o mesmo que representariam a nível nacional, isto é, praticamente nada.” (Santos e Guimarães, no prelo, pp: 13-14)

Em estudo sobre os determinantes da eleição de Lula em 2006 Nicolau e Peixoto (2007) verificaram que os partidos dos prefeitos não tinham os efeitos esperados de alinhamento das esferas nacional e local. Ou seja, pela tese do alinhamento entre as diferentes esferas de poder, nos municípios governados pelo DEM (PFL) e PSDB o candidato do PT deveria angariar menos votos do que em prefeituras do próprio partido. Não foi o que se verificou naquelas eleições. Antes pelo contrário, Lula obteve proporcionalmente melhor desempenho em municípios governados por partidos que compunham a oposição no cenário nacional. Fato este que torna evidente a desconexão entre as esferas locais e nacionais. Dito de outra, a lógica local opera de modo distinto da lógica da esfera nacional. Torna-se patente, pelos motivos acima expostos, a necessidade de se avaliar os sistemas municipais com instrumentos analíticos capazes de dar conta da importância que realmente possuem, assim como das conseqüências que podem ter para o sistema nacional.

5 – Dispersão das forças eleitorais nos municípios brasileiros

Há diversas formas de se mensurar a competitividade dos sistemas, dos mais simples aos mais complexos, cada indicador busca captar uma das dimensões do conceito. Não é raro encontrar análises jornalísticas que confundem o real significado de cada indicador e acabam por interpretar equivocadamente os fenômenos que se pretende compreender. Por este motivo, vale a pena dedicar algumas linhas para clarificar os indicadores que aqui serão utilizados.

Como se observa na tabela abaixo, existem fortes indícios de que o número efetivo de partidos para eleições proporcionais tem crescido nos municípios em decorrência não somente de uma fragmentação das forças eleitorais já existentes, mas, sobretudo, pela introdução de novos atores na competição. Em geral, percebe-se um aumento significativo do número de municípios em que os partidos lançam candidatos, com exceção dos grandes partidos nacionais como PMDB, PSDB, DEM/PFL nas eleições majoritárias⁵. Nas eleições proporcionais, quase todos os partidos aumentam o número de municípios que participam lançando candidatos, principalmente os pequenos partidos como PSB, PV, PDT, PSC e PC do B. Este aumento do número de atores, com especial destaque para o PT e pequenos partidos, e da fragmentação de forças podem ser observados para todas as faixas de tamanho da população.

Tabela 1: Número de municípios que os partidos concorreram nas eleições majoritárias e proporcionais

PARTIDOS	PROPORCIONAIS					MAJORITÁRIAS				
	1996	2000	2004	2008	2012	1996	2000	2004	2008	2012
PFL/DEM*	4.439	4.860	4.690	4.388	3.880	2.231	2.293	1.766	1.238	733
PAN	96	255	622	****	****	14	25	43	****	****
PC do B	599	780	1.354	1.873	2.296	51	28	105	193	227
PCB	57	69	165	195	81	10	4	12	40	36
PCO	14	14	41	9	5	5	12	34	9	5
PDT	3.217	3.080	3.682	3.959	4.060	1.219	902	859	980	844
PHS	805	841	1.046	1.217	1.473	14	52	141	96	120
PMDB	5.003	5.241	5.161	5.211	5.206	2.997	2.838	2.485	2.653	2.269
PMN	592	657	1.235	1.302	1.409	197	79	153	170	178
PP	3.820	4.189	4.357	4.275	4.457	1.574	1.407	1.268	1.205	1.078
PPL	****	****	****	****	566	****	****	****	****	49
PPS	820	2.620	3.411	3.170	3.012	162	627	894	523	431
PL/PR**	2.361	2.530	4.013	3.701	3.659	687	601	1.040	914	707
PRB	****	****	****	2133	2.524	****	****	****	261	300
PRONA	135	148	451	****	****	37	15	37	****	****
PRP	714	713	1.179	1.101	1.462	161	78	149	92	134
PRTB	118	433	891	939	1.230	22	52	89	96	100
PSB	1.399	2.010	2.689	3.519	3.960	490	481	621	884	1.039
PSC	978	1.132	1.654	2.237	2.751	260	166	181	248	312

⁵ Para as eleições majoritárias foi considerado apenas o candidato à prefeito da coligação. A rigor, isto não significa necessariamente que um partido ao lançar o candidato à vice-prefeito não tenha participado das eleições, mas que participou como coadjuvante.

PSD	****	****	****	****	4.019	****	****	****	****	1.102
PSDB	4.229	4.536	4.651	4.711	4.648	2.186	2.073	1.924	1.777	1.625
PSDC	229	527	1.087	1.075	1.254	44	66	128	92	88
PSL	539	783	1.279	1.419	1.847	109	100	125	95	113
PSOL	****	****	****	408	517	****	****	****	280	348
PSTU	82	91	116	71	80	44	48	104	34	60
PT	2.853	3.411	5.069	4.976	5.122	1.077	1.314	1.952	1.634	1.781
PT do B	341	432	858	998	1.422	73	48	94	87	107
PTB	2.964	3.711	4.250	4.161	4.061	1.079	1.069	1.098	1.007	824
PTC	156	231	900	1.105	1.382	23	29	98	94	90
PTN	110	317	859	1.012	1.324	19	24	70	96	80
PV	549	772	1.842	2.496	2.878	122	135	294	384	413

Fonte: Dados calculados pelo autor com base no TSE.

Fracionamento e Número Efetivo de Partidos

Talvez o indicador mais comum na literatura especializada que se lança na empreitada de mensurar a competitividade dos sistemas seja o número efetivo de partidos, que foi criado por (Laakso and Taagepera, 1979) a partir do índice de fracionalização de Rae⁶. Este indicador tem como objetivo estabelecer o nível de fragmentação das forças competitivas. Por mais que tenha sido demasiadamente utilizado pela literatura, vale um nota a respeito do cálculo e das interpretações destes indicadores.

O índice fracionalização (F) é calculado pela fórmula $F = 1 / \sum vi^2$, onde vi é a proporção obtida por cada partido. O indicador pode variar entre 0 e 1, e sua interpretação é bastante simples: dada uma determinada distribuição de votos entre os partidos, quanto maior for a fracionalização, maior a probabilidade de se escolher ao acaso (aleatoriamente) dois votos e eles pertencerem a partidos diferentes. Se o indicador for igual a zero (0), significa que um único partido conquistou todos os votos, ou seja, não há competição; no lado oposto, se o indicador for igual a um (1), cada voto foi dado a um partido diferente, ou seja, competição absoluta. O auxílio de um exemplo torna a compreensão um tanto mais intuitiva.

⁶ Em realidade, o indicador proposto por Douglas Rae é uma adaptação do conhecido índice de Herfindahl-Hirschman (H-H) amplamente utilizado na economia para mensurar dispersão-concentração de indústrias e mercados. Para maiores detalhes sobre os índices mais utilizados na Ciência Política e seus limites ver (Nicolau, 1997). Michael Gallagher em sua página na internet disponibiliza arquivos em excel que fornecem formas simples de se calcular uma série de indicadores, basta o usuário inserir os dados e o programa calcula automaticamente, ver: http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php.

Imagine uma situação hipotética na qual concorrem cinco partidos com as seguintes proporções de votos cada: o partido A obteve 20%, B 40%, C 5%, D 1%, E 4% e F 30%; assim temos: $F = 1 - [(0,2)^2 + (0,4)^2 + (0,05)^2 + (0,01)^2 + (0,04)^2 + (0,3)^2]$

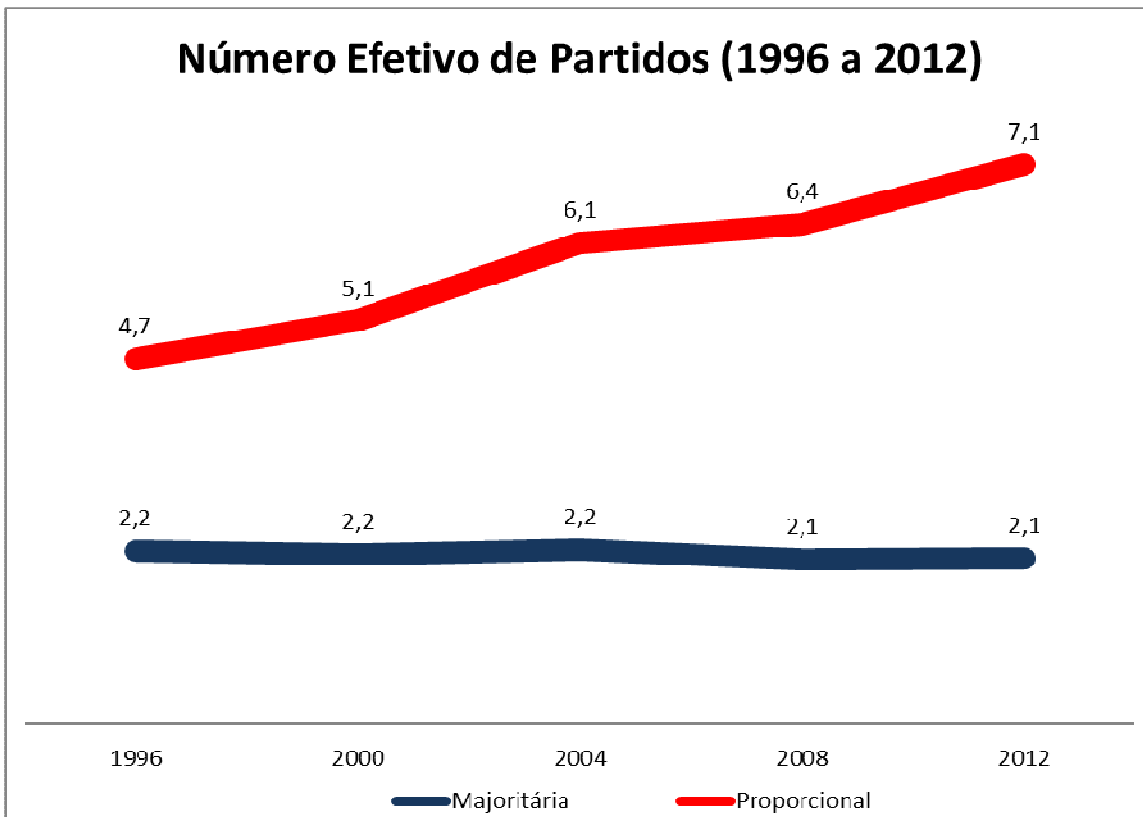
$$F = 1 - 0,29 = 0,71$$

Neste caso hipotético acima, a chance de escolhermos dois votos e eles pertencerem a partidos diferentes é igual a 79%, ou a probabilidade de 0,79. Após este exemplo fica mais simples compreender o real significado do indicador número efetivo de partidos (Nep), posto que este é simplesmente uma transformação daquele. O Nep é dado por $1 / \sum vi^2$; onde vi também representa a proporção de votos obtida por cada partido. Então, segue-se que: $Nep = 1 / (1 - F)$. Para utilizar novamente o caso hipotético, o Nep seria igual a $1/(0,29)$, ou seja, 3,45. Ao contrário do índice de fracionalização, o número efetivo de partidos não possui uma interpretação substantiva. Entretanto, sua utilização se tornou muito mais comum⁷.

Como já afirmado anteriormente, os sistemas partidários nos municípios podem ser bastante distintos do sistema nacional, cabe investigar em que grau está e como foi a evolução da competição eleitoral nos sistemas municipais. Vejamos mais detidamente o fenômeno da competição eleitoral e sua recente evolução. Nas últimas quatro eleições municipais (1996, 2000, 2004 e 2008), os indicadores de Número Efetivo de Partidos (NEP) têm demonstrado uma crescente competição eleitoral no nível municipal. O Gráfico 1 demonstra as médias do NEP para as quatro eleições municipais, tanto para as majoritárias quanto para as proporcionais. Observa-se um crescimento contínuo da competição das eleições proporcionais, e uma aparente estabilidade nas eleições majoritárias.

Gráfico 1: Número Efetivo de Partidos nos Municípios (1996-2012)

⁷ Quiçá a tradução do inglês (*effective number of parties*) e a altíssima ressonância do termo deste indicador tenha provocados interpretações equivocadas. O principal deles é o chamado “equivoco de retorno”, ou seja, o leitor interpreta o indicador agregado (por exemplo, $Nep = 3$) e retorna à distribuição dos votos acreditando ser os três maiores partidos os realmente efetivos. Em realidade, o que é efetivo é o número, e não o partido. O indicador é simplesmente uma construção abstrata de uma probabilidade.



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no TSE.

Índice de Golosov

O cômputo do Número Efetivo de Partidos de Golosov (2009) é dado pela seguinte fórmula:

$$N_G = \sum_{i=1}^n \frac{1}{1 + (p_i^2/p_i) - p_i} \quad 1].$$

Pelo somatório da razão entre o tamanho total do mercado, 1 e o tamanho total do mercado adicionado das razões internas ao conjunto das proporções, da maior proporção e todas as proporções, $1 + (p_i^2/p_i)$, subtraídas de cada uma das proporções ($- p_i$). A aparente

complexidade substitui o núcleo computacional do Índice N e LAAKSO e TAAGEPERA (1979), o somatório dos quadrados das proporções, $\sum_{i=1}^n p_i^2$, por uma outra disposição entre as parcelas de votos de cada partido.

Por exemplo, onde competem quatro partidos, suponhamos a seguinte disposição ordenada das proporções de votos; 0,40, 0,25, 0,18 e 0,17. O quadrado da maior dentre estas proporções é 0,1600; e a razão entre este quadrado da maior parcela e as parcelas, respectivamente; 0,40, 0,64, 0,88 e 0,94. Somando-se 1 a cada uma destas razões obtém-se; 1,40, 1,64, 1,88 e 1,94. Subtraindo-se destas o valor de cada parcela temos; 1,40 – 0,40, 1,64 – 0,25, 1,88 – 0,18 e 1,94 – 0,17, que nos dá respectivamente, 1,00, 1,39, 1,70 e 1,77. E mais uma vez, a razão entre o tamanho total do mercado e estes valores resulta em; 1,00, 0,72, 0,59 e 0,56. O somatório destes valores, por fim, é o valor do Índice N proposto por Golosov; 2,87.

Ambos os indicadores (número efetivo de partidos e aumento de municípios que os partidos lançam candidatos) demonstram que o fenômeno da nacionalização dos partidos no âmbito municipal tem ocorrido com certa intensidade

Se o número efetivo de partidos eleitorais capta a dispersão dos votos entre os partidos, portanto, o resultado da partilha do poder político pós-eleições, há outro indicador mais indicado

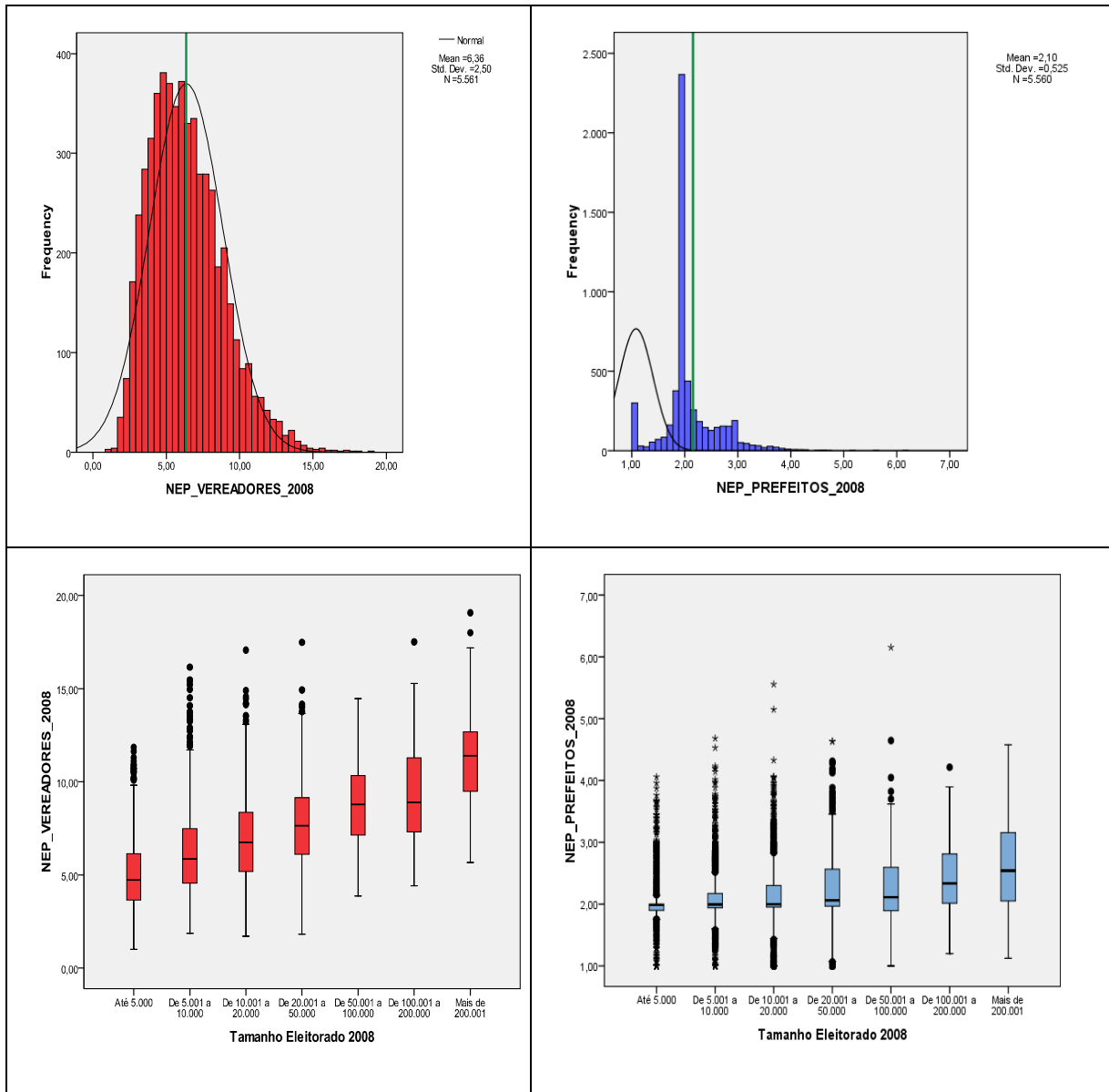
capturar o lado da oferta, a saber, o Índice de Competitividade (IC). Ou seja, o IC mensura a competitividade da própria eleição antes mesmo do resultado. Seu cálculo é bastante simples: $IC = (N - 1)/2W$,

Onde N representa o número candidatos que disputam o determinado cargo e W se refere ao número de cadeiras disputadas (magnitude dos distritos). Em realidade, esta é uma forma um pouco diferente de se apreender a relação candidato/vaga. Segundo o próprio inventor do indicador, sua interpretação se faz da seguinte forma:

“Se o número de candidatos fosse igual ao número de vagas, não haveria competição pelos lugares disponíveis. Minimamente, é necessário que existam dois candidatos para cada vaga, de onde o 2W do denominador, exprimindo a fórmula $N/(2W)$ o número de vezes em que o número real de candidatos é superior ou inferior ao que, normativamente, deveria ser para que se alcançasse o grau mínimo de competitividade. Retirar uma unidade desse resultado permite exigir maior competição entre candidatos para que se classifique uma eleição como altamente competitiva. (Santos, em sua página da internet: www.ucam.edu.br/leex/indicesparla.asp)

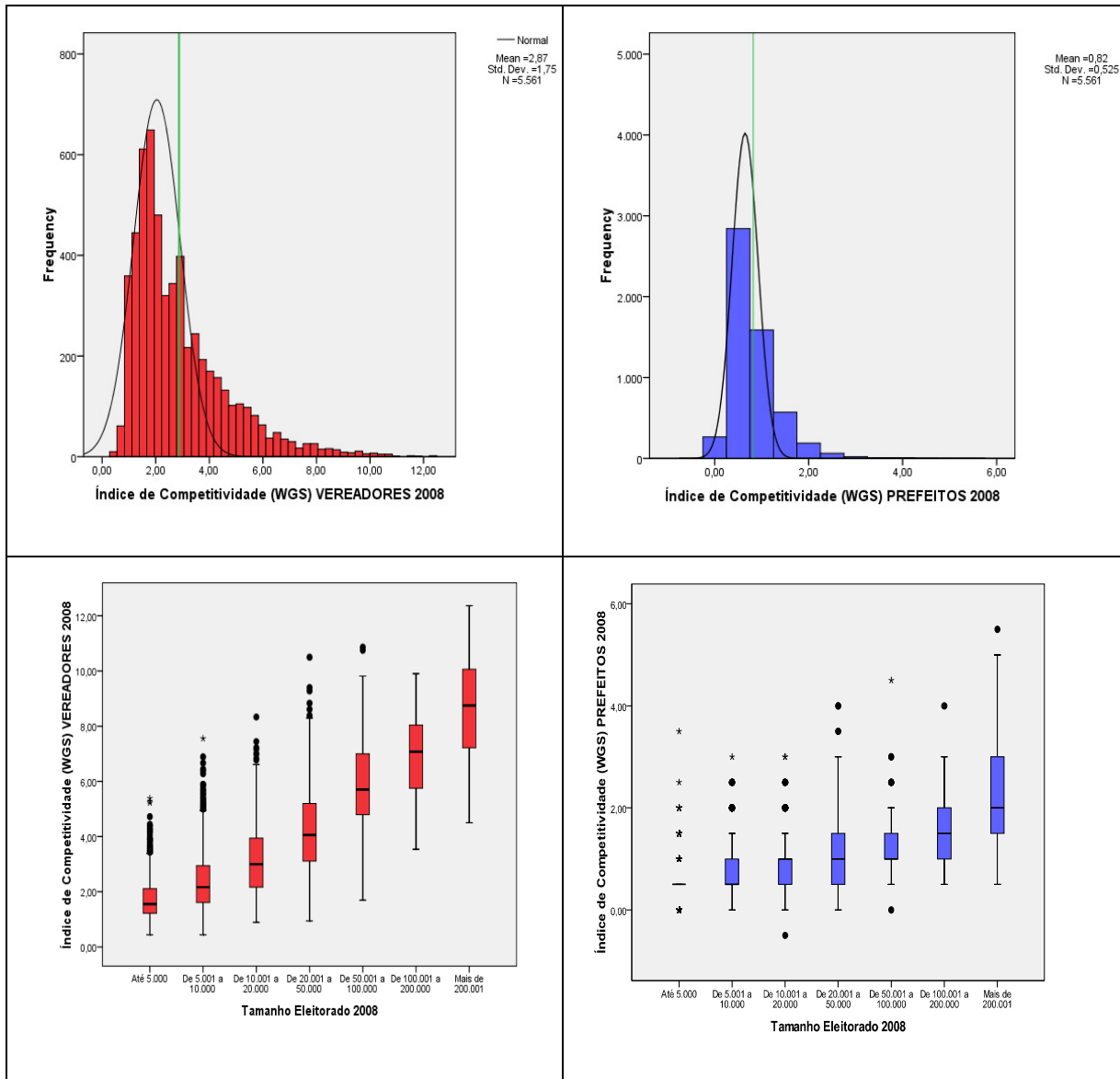
Abaixo seguem os gráficos com as distribuições dos indicadores de competitividade dos sistemas municipais (majoritário e proporcional) que serão incluídos nos modelos econométricos com suas respectivas estatísticas descritivas.

Gráfico 2: Distribuições dos Indicadores Número Efetivo de Partidos (Nep 2008) nos municípios Brasileiros



Fonte: Dados calculados pelo autor com base no TSE.

Gráfico 3: Distribuições dos Indicadores de Competitividade (WGS) nos municípios brasileiros



6 – Dados NEP

Gráfico 4: Box-plot Número Efetivo de Partidos (1996 a 2012)

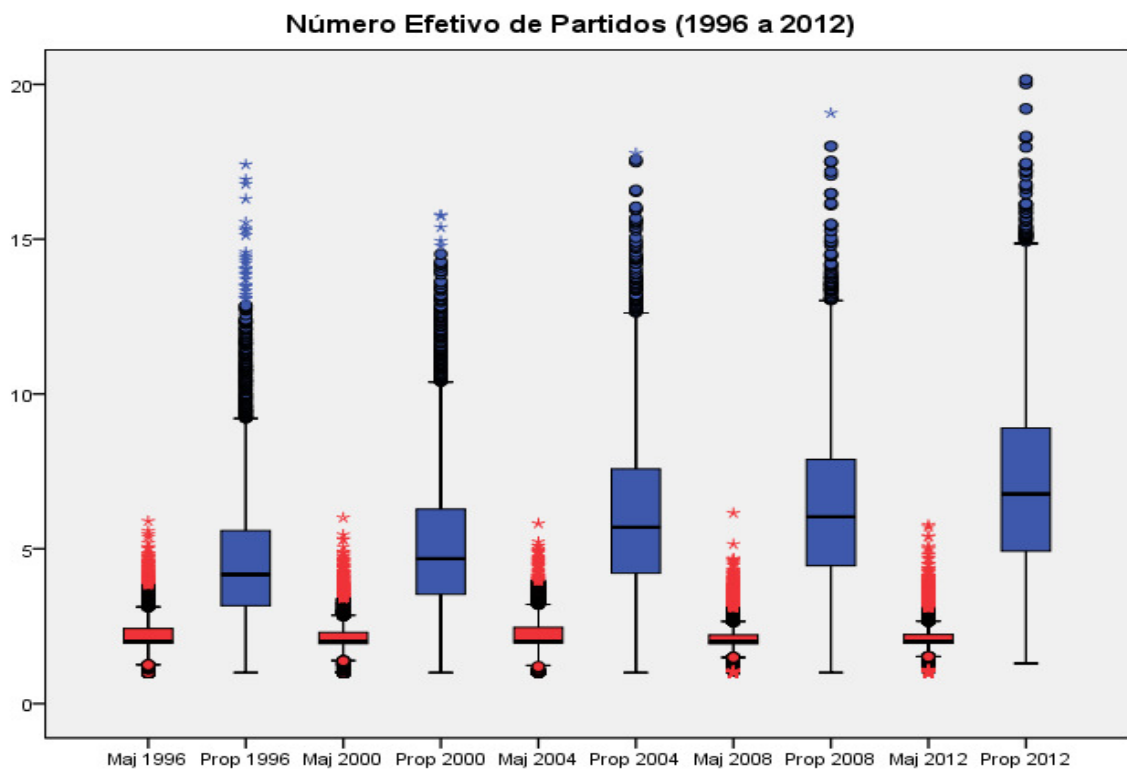


Gráfico 5: NEP Majoritárias por Tamanho do Município (1996 a 2012)

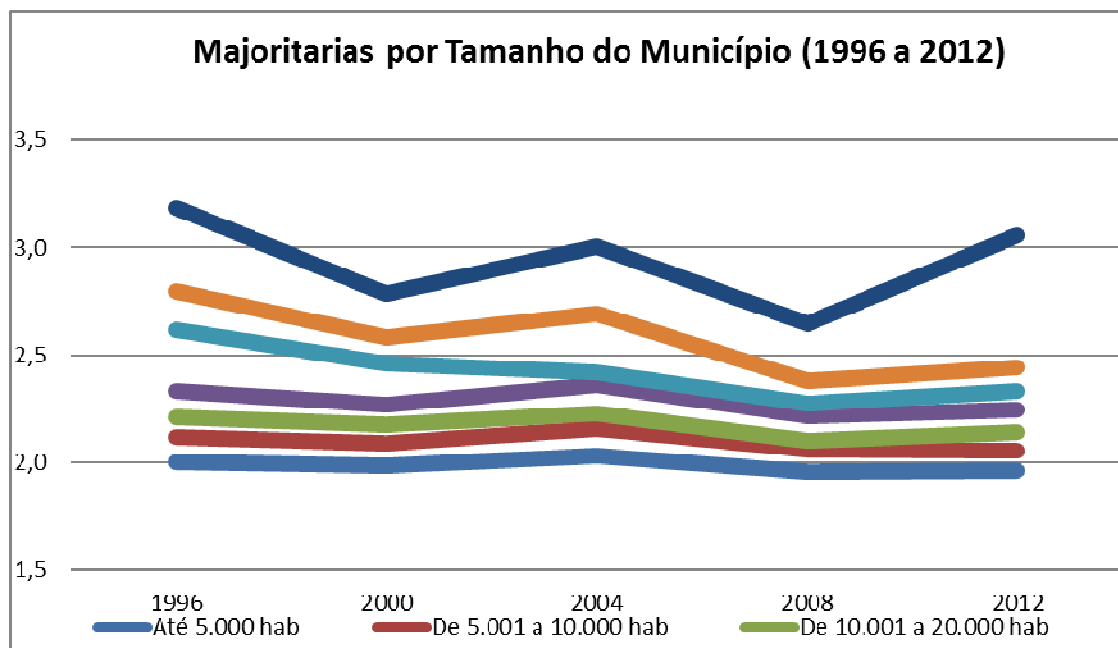


Gráfico 6: NEP Proporcionais por Tamanho do Município (1996 a 2012)

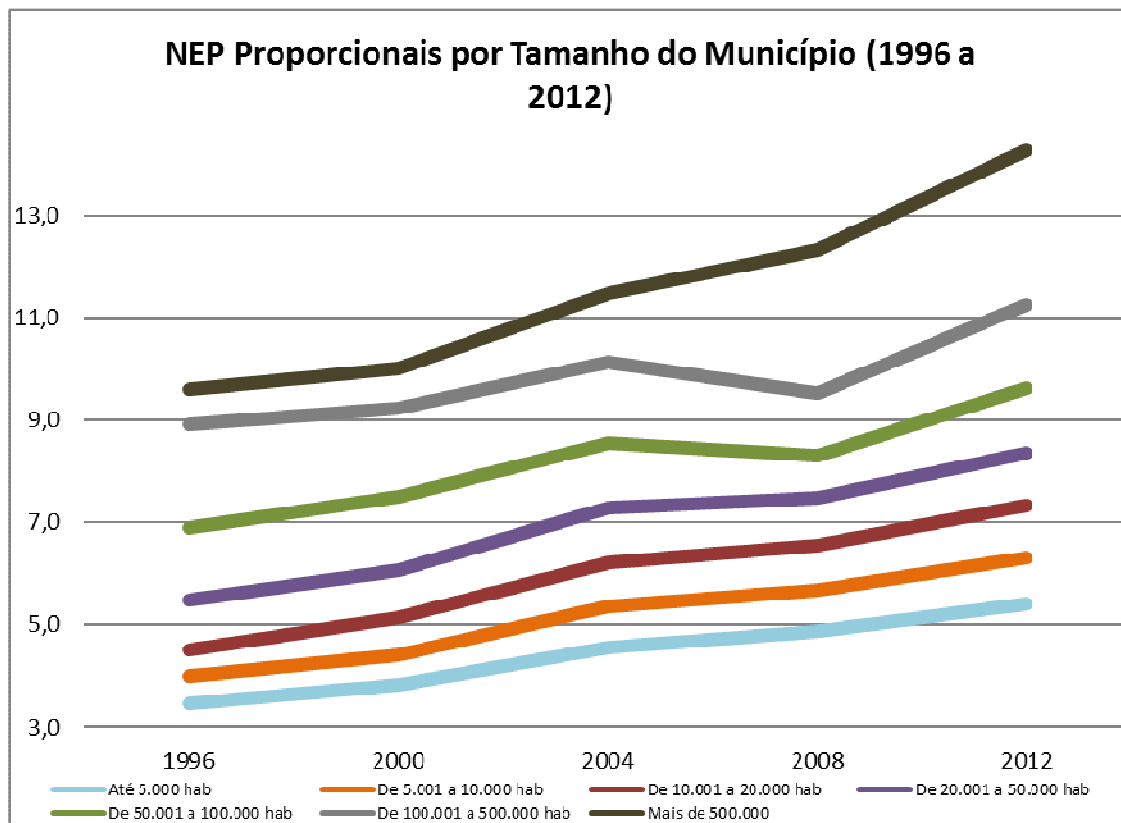


Gráfico 7: NEP Proporcionais por Região (1996 a 2012)

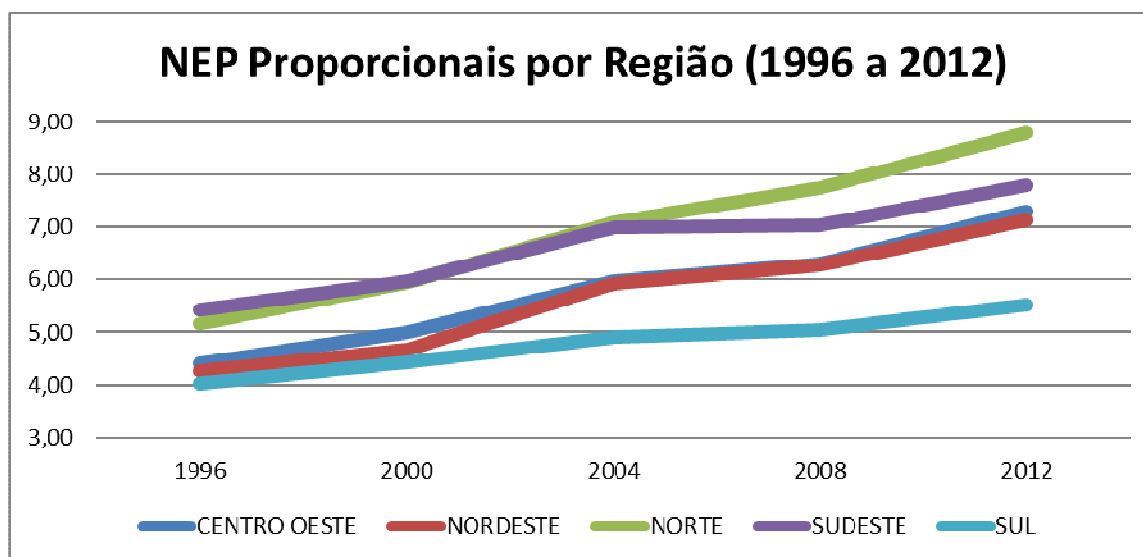
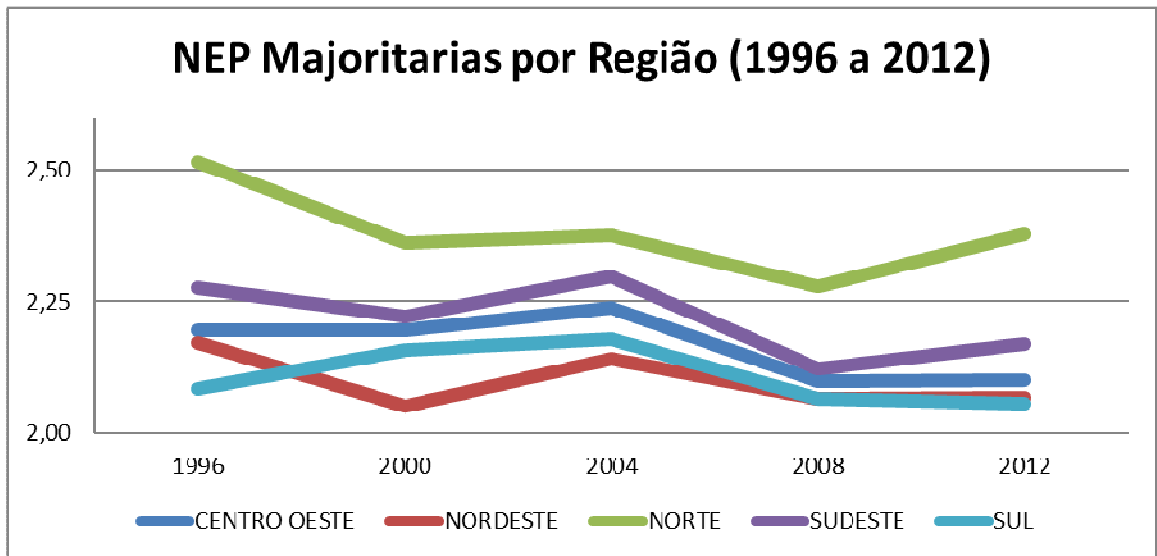
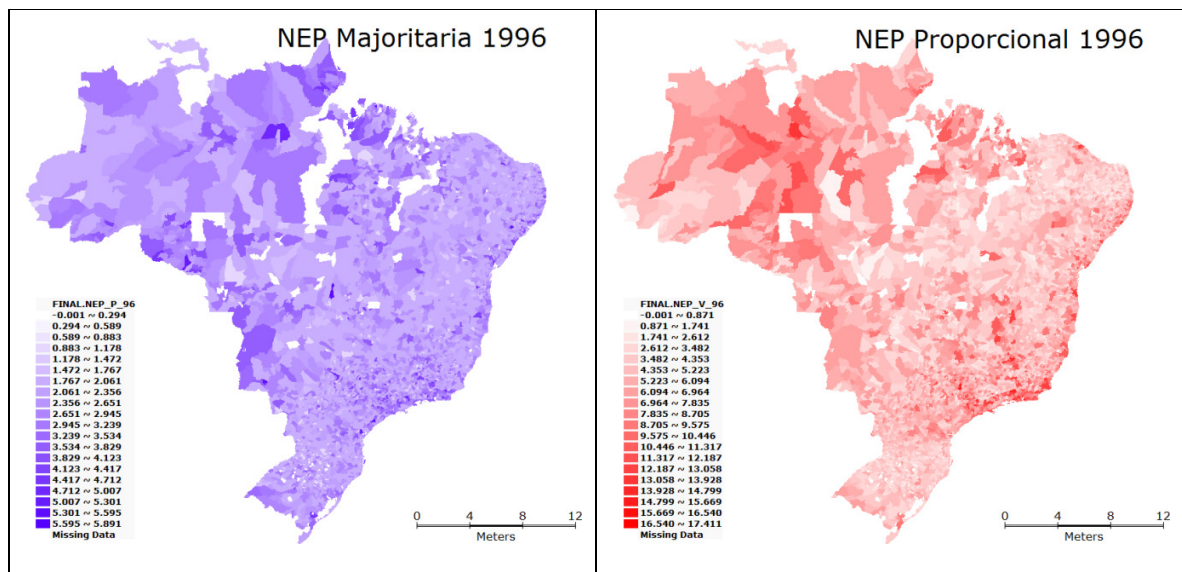


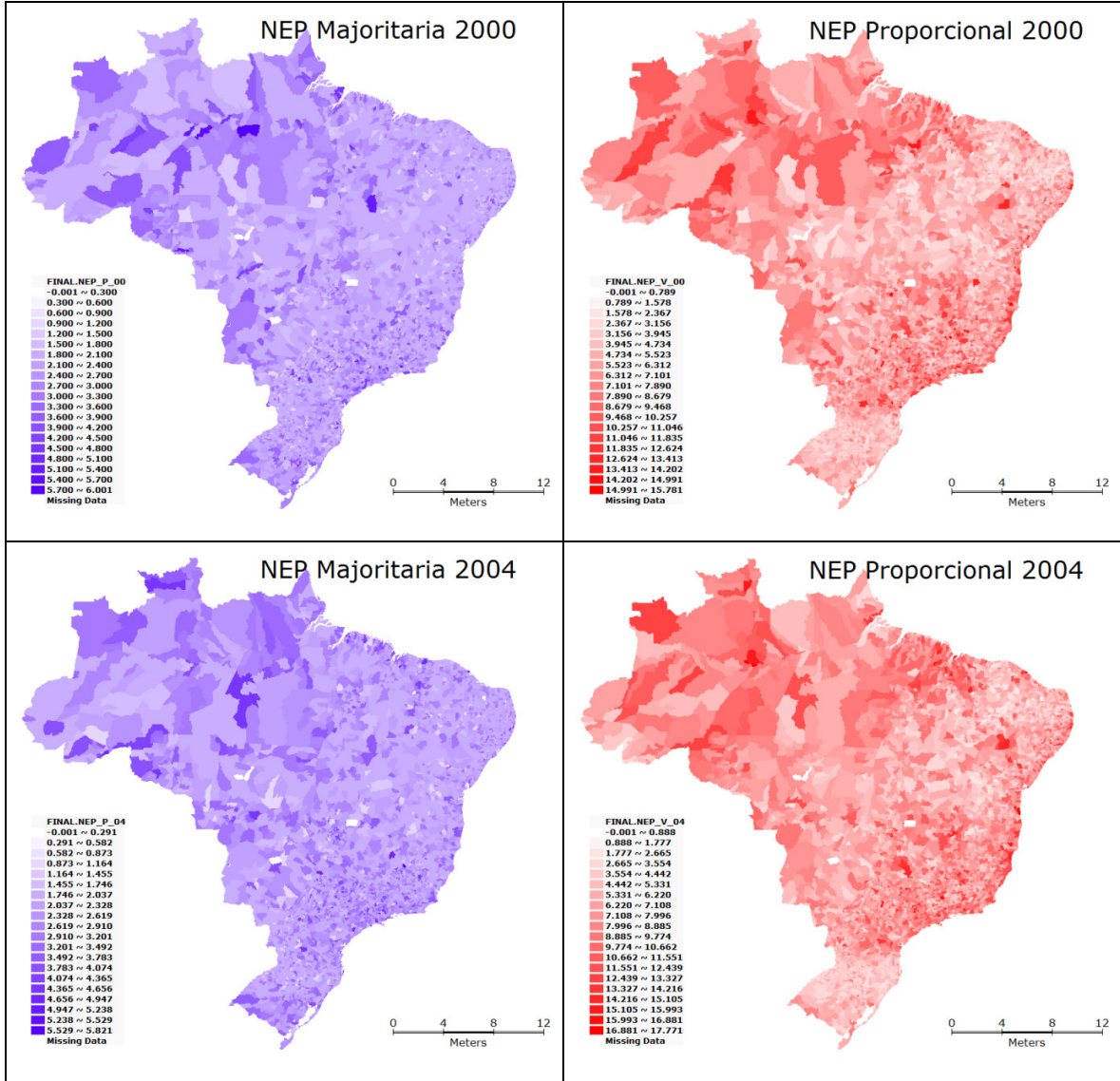
Gráfico 8: NEP Majoritárias por Região (1996 a 2012)



5 – Mapas da Competição

Os valores calculados dos Índices N e N_G para as Eleições Municipais de 1996 a 2012 estão expostos nos mapas abaixo;





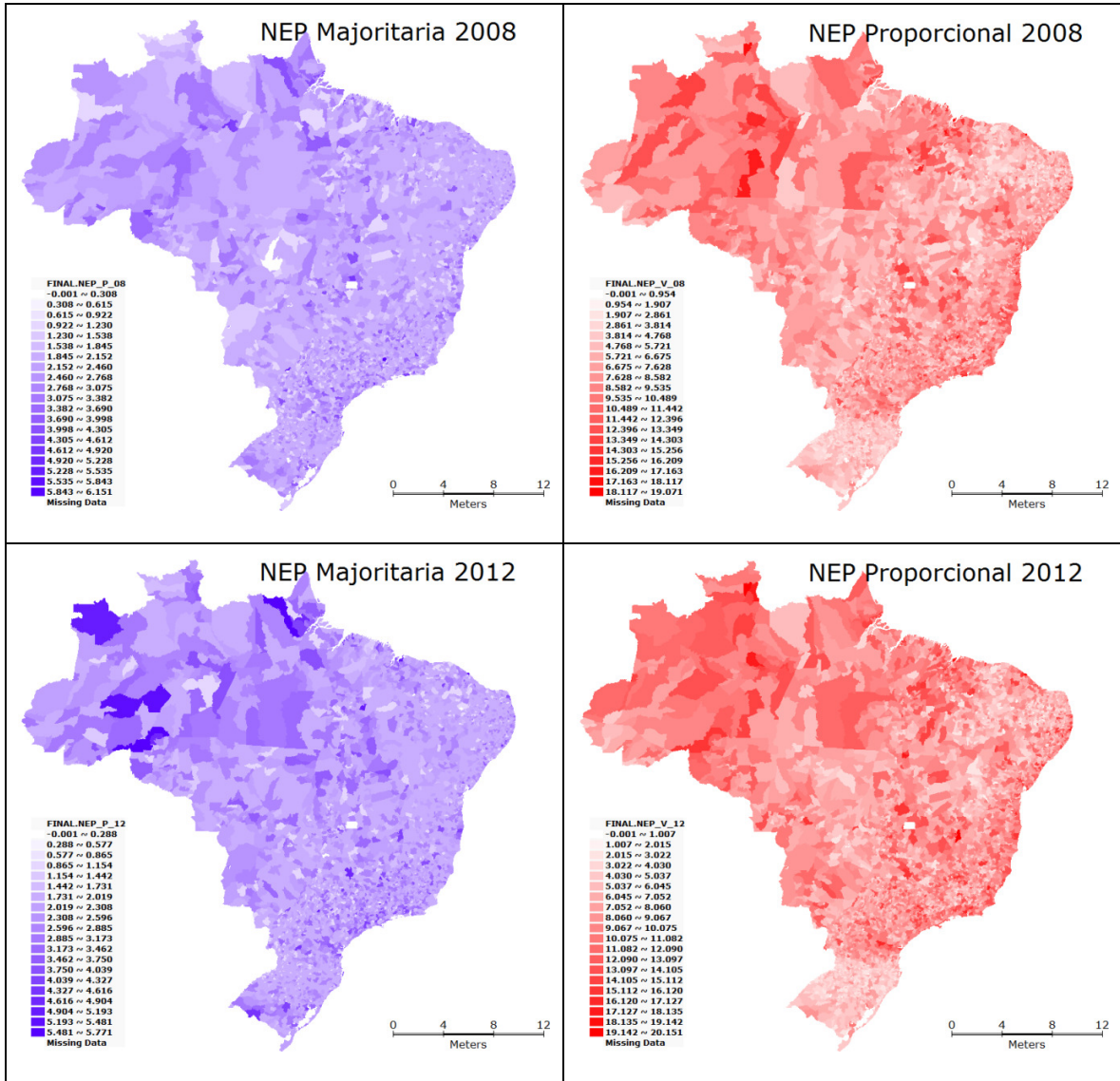
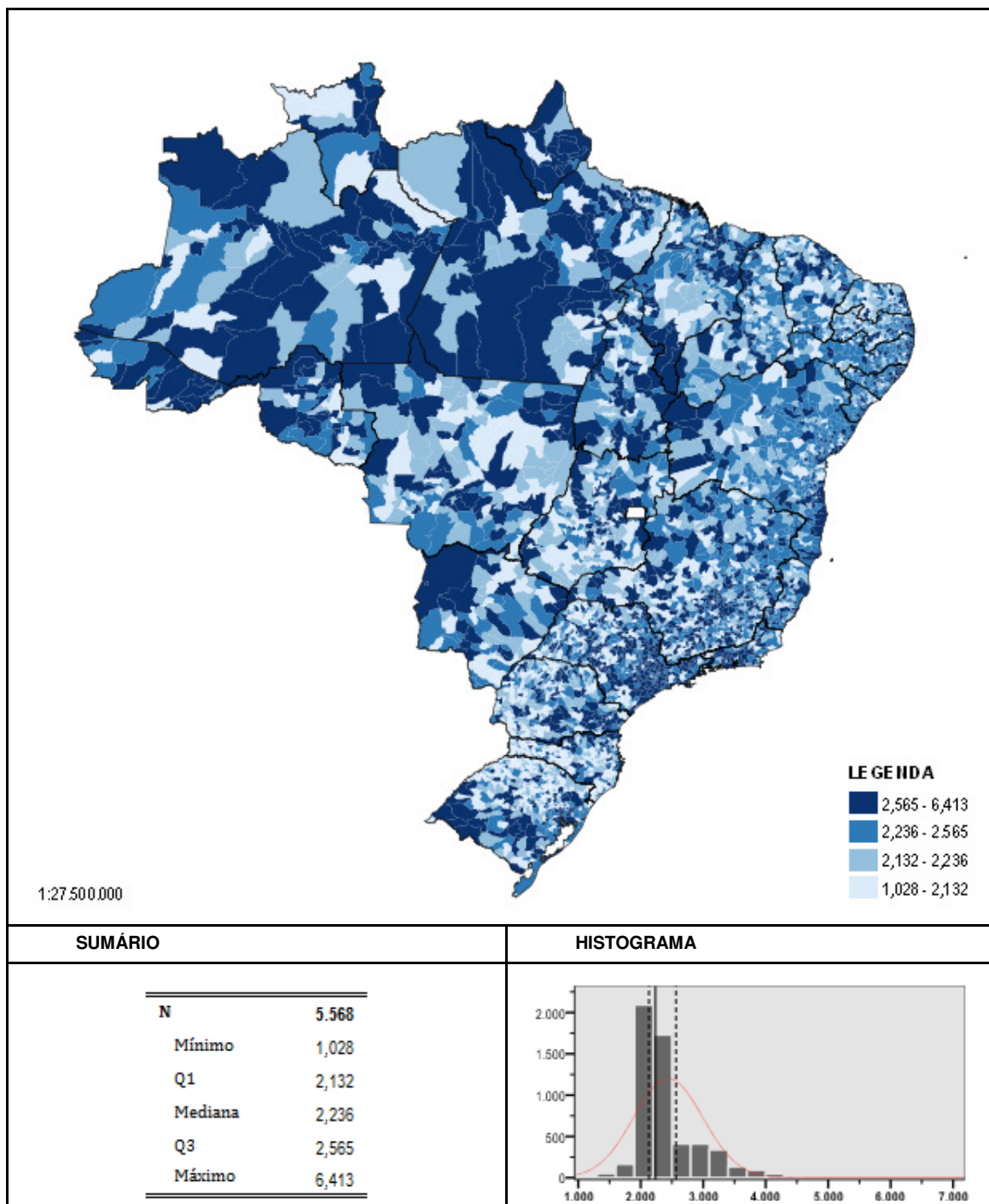
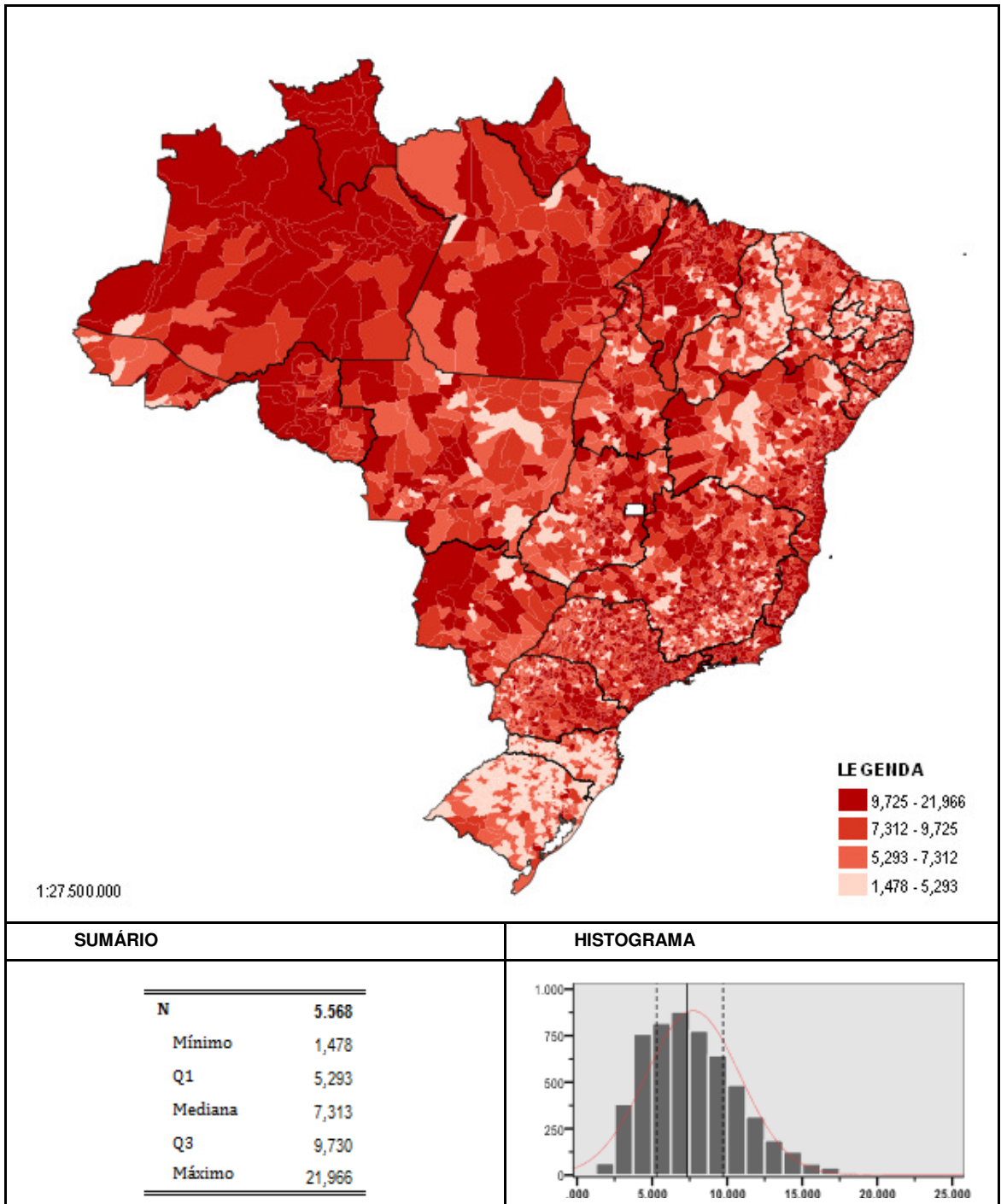


Figura 1. Número Efetivo de Partidos de Laakso e Taagepera - Eleições Proporcionais (2012).



Fonte: Repositório de Dados Eleitorais, TSE.
Elaboração do autor.

Figura 2. Número Efetivo de Partidos de Laakso e Taagepera - Eleições Proporcionais (2012).



Fonte: Repositório de Dados Eleitorais, TSE.
Elaboração do autor.

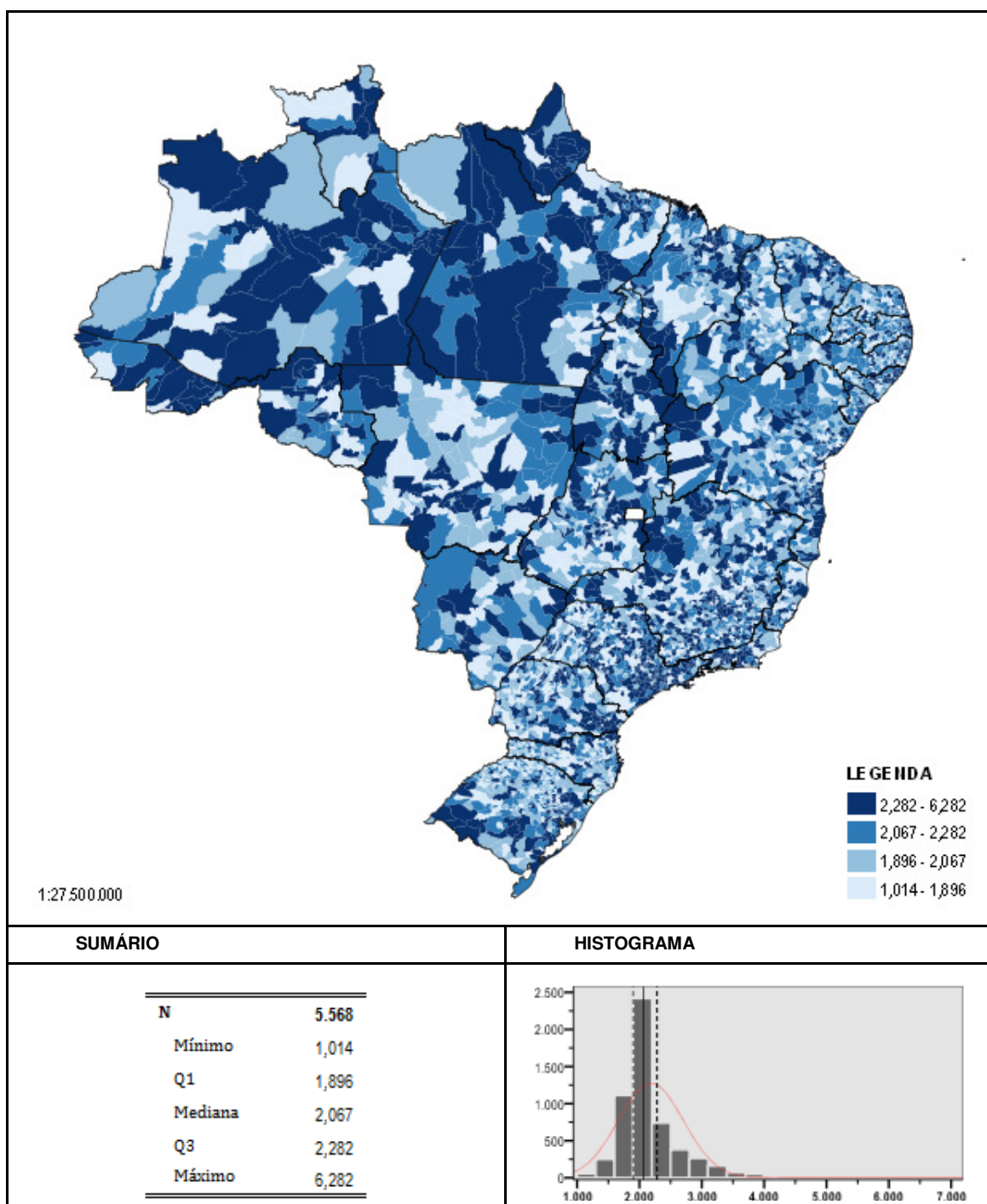
As cidades com os maiores valores observados do Índice N para as eleições majoritárias aparecem nos Estados da Região Norte, nos Estados de São Paulo (SP) e do Rio de Janeiro (RJ) e

a oeste do Rio Grande do Sul (RS), e as cidades com os menores valores estão marcadamente no Rio Grande do Sul (RS) e em Santa Catarina (SC), no Paraná (PR) e ao sudoeste de Minas Gerais (MG). Para as eleições proporcionais os maiores valores do índice estão marcadamente na Região Norte, em quase toda extensão litoral do país, e em parte das divisas de Rondônia (RO).

As amplitudes das variações dos cortes propostos para o Número Efetivo de Partidos das eleições majoritárias são menores nos valores medianos do que no primeiro e o no último quartil. 75% dos valores observados estão abaixo de 2,565. Para as eleições proporcionais, o primeiro, o segundo e o terceiro quartil juntos possuem menor variação que o último quartil. Sendo que 75% dos valores do Índice N vão até 9,730.

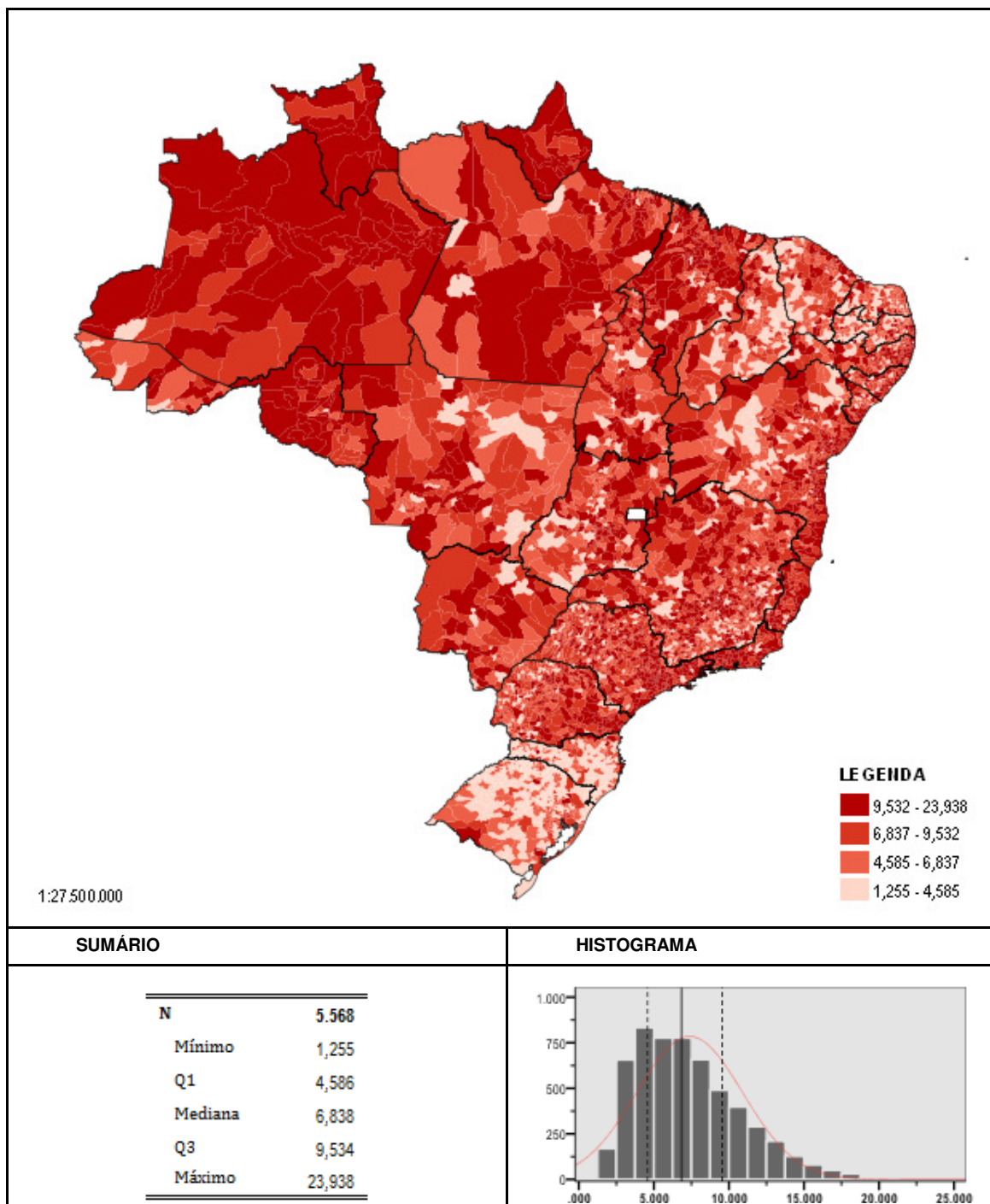
Para as eleições majoritárias temos uma curva de distribuição marcadamente leptocúrtica. Ao observarmos o histograma vemos que mais de 3.500 casos estão próximos ou entre as apertadas linhas de corte pontilhadas do primeiro e do terceiro quartil. Já para as eleições proporcionais, de uma curva mesocúrtica, os valores do índice não estão muito próximos e estão mais acima no eixo x .

Figura 3. Número Efetivo de Partidos de Golosov - Eleições Proporcionais (2012).



Fonte: Repositório de Dados Eleitorais, TSE.
Elaboração do autor.

Figura 4. Número Efetivo de Partidos de Golosov - Eleições Proporcionais (2012).



Fonte: Repositório de Dados Eleitorais, TSE.
Elaboração do autor.

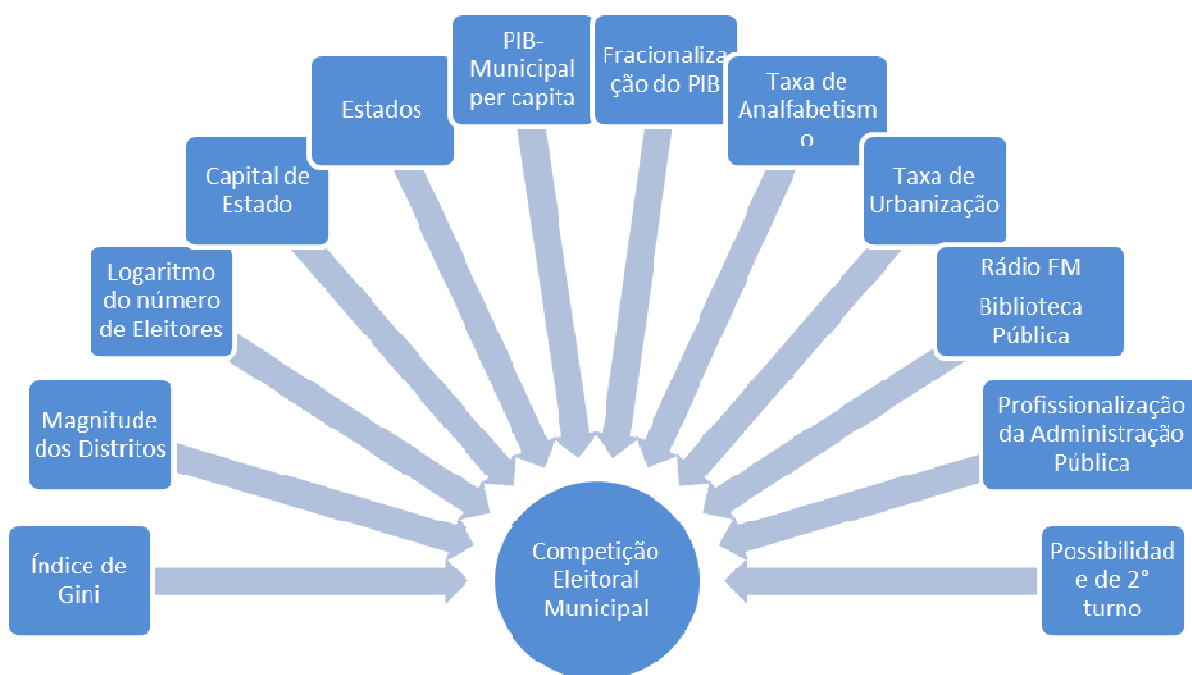
As cidades com os maiores valores observados do Índice N_G para as eleições majoritárias aparecem nos Estados da Região Norte, nos Estados de São Paulo (SP) e do Rio de Janeiro (RJ) e a oeste do Rio Grande do Sul (RS), e as cidades com os menores valores estão marcadamente no Rio Grande do Sul (RS) e em Santa Catarina (SC), no Paraná (PR) e a sudoeste de Minas Gerais (MG). Para as eleições proporcionais os maiores valores do índice estão na Região Norte, em quase toda extensão litoral do país, e em parte das divisas de Rondônia (RO).

As amplitudes das variações dos cortes propostos para o Número Efetivo de Partidos de Golosov das eleições majoritárias são menores nos valores medianos do que no primeiro e o no último quartil. Sendo que 75% dos valores observados estão abaixo de 2,282. Para as eleições proporcionais, o primeiro, o segundo e o terceiro quartil juntos possuem menor variação que o último quartil. Sendo que 75% dos valores do Índice N_G vão até 9,534.

Para as eleições majoritárias temos uma curva de distribuição marcadamente leptocúrtica. Ao observarmos o histograma vemos que quase 2.500 casos estão próximos ou entre as apertadas linhas de corte pontilhadas do primeiro e do terceiro quartil. Para as eleições proporcionais temos uma curva mesocúrtica, os valores do índice não estão próximos e assim como estão mais acima no eixo x .

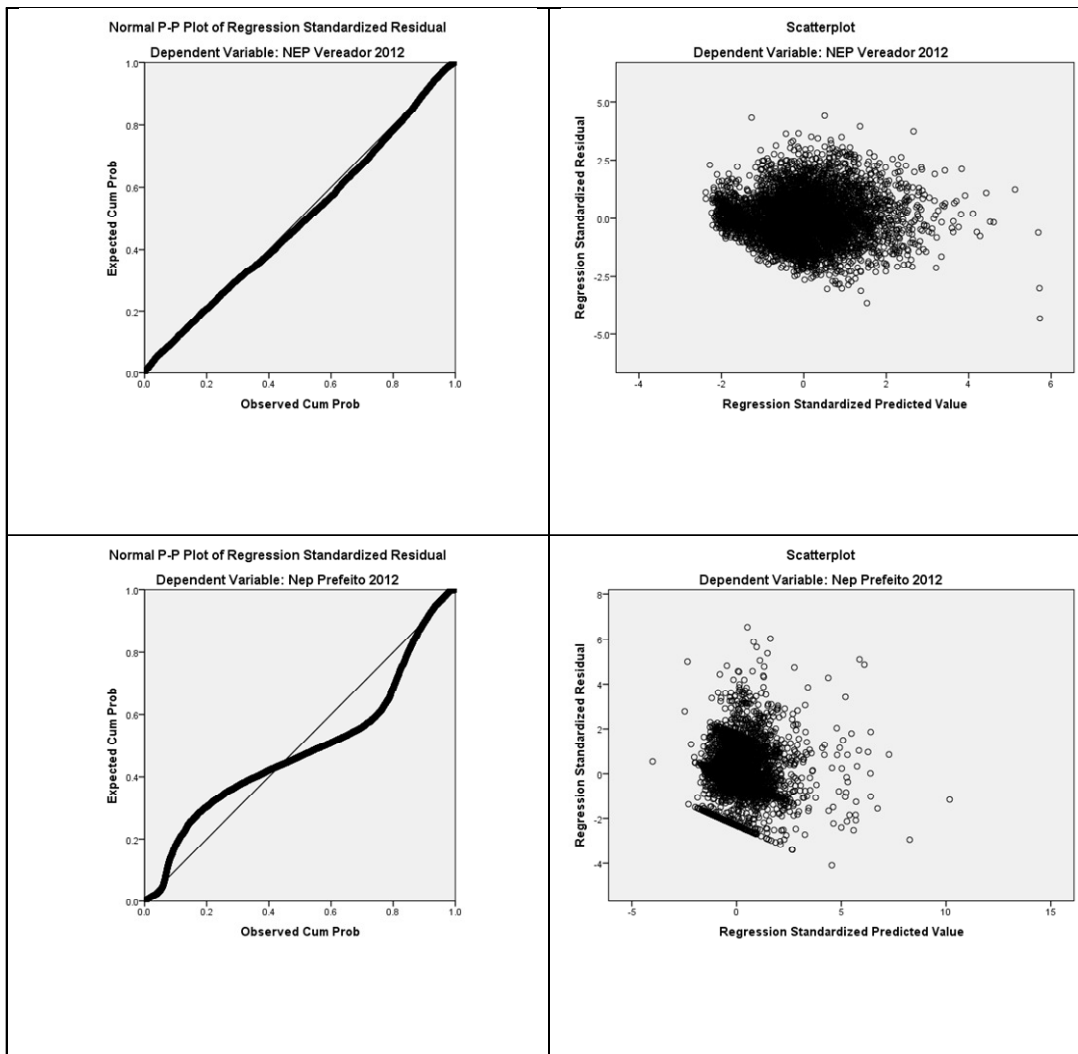
Tanto para as eleições majoritárias quanto para as eleições proporcionais o Índice N_G , Número Efetivo de Partidos proposto por Golosov, apresentou valores pouco diferenciados. Ambos, N e N_G , apresentam um Número Efetivo de Partidos de aproximadamente 2,0 para as eleições ao cargo de prefeito e um Número Efetivo de Partidos de aproximadamente 7,0 para as eleições ao cargo de vereador.

8 – O Modelo 2012



Variáveis	Majoritária		Proporcional	
	B	Sig.	B	Sig.
(Constant)	1.139	.000	-6.008	.000
Taxa de urbanização, 2000	.001	.096	.008	.000
Taxa de analfabetismo % (15 anos ou mais) - 2006	-.005	.000	-.021	.000
PIB_2009_percapita	-.003	.000	-.001	.733
Índice de Fracionalização PIB 2009	.066	.192	.482	.024

Índice de Gini, 2000	.280	.039	1.231	.031
Magnitude 2012	-.015	.001	.062	.001
Log_eleitores_2012	.154	.000	1.180	.000
Perc_Somente comissionados	.001	.361	.006	.165
Rádio FM	-.026	.117	.074	.298
Bibliotecas públicas	.033	.229	.007	.951
Possibilidade de Segundo Turno	.188	.014	-.036	.911
Criação Pós-1988	.011	.552	.503	.000
Capital do Estado	.507	.000	.126	.805
R2	0.138		0.491	
N	5.477		5.481	



9 - Conclusão

Este trabalho analisou a evolução da competição política nos municípios e pode-se observar que existem fortes indícios de que foram praticamente eliminados os conhecidos grotões, posto que o número efetivo de partidos para eleições proporcionais tem crescido nos municípios em decorrência não somente de uma fragmentação das forças eleitorais já existentes, mas, sobretudo, pela introdução de novos atores na competição. Observou-se um aumento significativo do número de municípios em que os partidos lançam candidatos, com exceção dos grandes partidos

nacionais como PMDB, PSDB, DEM/PFL nas eleições majoritárias que já participavam de alguma forma nestas localidades. Nas eleições proporcionais, quase todos os partidos aumentaram o número de municípios que participam lançando candidatos, principalmente os pequenos partidos como PSB, PV, PDT, PSC e PC do B produzindo um incremento da dispersão das forças eleitorais no nível municipal. Este aumento do número de atores, com especial destaque para o PT e pequenos partidos, e da fragmentação de forças pode ser observado para todas as faixas de tamanho da população.

Foram testados dois modelos econométricos com o objetivo de analisar os impactos dos fatores socioeconômicos e demográficos nas eleições municipais brasileiras de 2008 sobre a competição política (majoritária e proporcional) dos municípios. Nas eleições majoritárias a variação explicada foi irrisória, míseros 9,6% da variação total, o que pode ser explicado pela baixíssima variação do número efetivo de partidos onde só se disputa uma única cadeira, velha e conhecida lei de duverger. Ou seja, em quase todos os municípios o NEP varia muito pouco em torno de 2.

Já para as eleições proporcionais, onde há variações também número de cadeiras em disputa, o modelo explica cerca de 46% da variação do NEP. Destacam-se os efeitos causados por variáveis tais como PIB municipal, desigualdade, estrutura de comunicação (Rádio e TV), pobreza, número de eleitores, magnitude dos distritos, etc.

Destarte, esta pesquisa demonstrou que há uma enorme proliferação de partidos políticos no nível municipal nas últimas duas décadas, cresce em todas as regiões e em todos os tamanhos de municípios. Há, portanto, uma enorme competitividade institucional partidária nos Municípios brasileiros. Ainda que estes partidos possam ser considerados "legendas de aluguel" pelos mais pessimistas, representam importante avanço na quebra do monopólio oligárquico no Brasil o que possibilita que novos grupos políticos possam surgir e se institucionalizar em sistemas muito fechados até bem recentemente.

Em resumo, este trabalho aponta para três conclusões:

- 1) Aumentou significativamente o número de competidores nos municípios pela nacionalização do sistema partidário, principalmente, nas eleições proporcionais,

- 2) O fator institucional (sistema eleitoral) é o maior limitador da competição eleitoral, no que concerne ao número de competidores, muito maior do que fatores socioeconômicos dos municípios, esta conclusão baseia-se na comparação entre as variações da competitividade dos sistemas eleitorais (majoritário e proporcional).
- 3) Há baixíssima variação nos indicadores de competitividade nas eleições majoritárias, independente portanto dos indicadores socioeconômicos.
- 4) Nas eleições proporcionais, a competição, menos restringida pela variável institucional, está associada a fatores econômicos tais como industrialização, taxa de analfabetismo, PIB, profissionalização da administração municipal e estrutura de comunicação.
- 5) Fatores causais proclamados pela teoria da modernização (socioeconômicos e geográficos) contam apenas, e pouco, nas eleições proporcionais. Nas eleições majoritárias os elementos restritivos institucionais (sobretudo, a magnitude dos distritos) são os maiores responsáveis pelo nível de competitividade – sempre em torno de dois partidos tal qual já prescrevera Duverger (1980) na década de 50!.

10 – Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, É. A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** [s.l.] Junho 2001 (mimeo), 2000.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, R. A preface to democratic theory. 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: Edusp, 1997. p. 234

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos.** 2ª. ed. Brasília: Zahar Editores; Universidade de Brasília, 1980.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: A measure with application to West Europe. **Comparative political studies**, v. 12, n. 1, p. 3–27, 1979.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município eo regime representativo no Brasil.** [s.l.] Editora Alfa-Omega, 1975. v. 2

LIMA JR, O. B. Partidos políticos brasileiros. A experiência federal e regional: 1945/64. 1983.

LIMA JUNIOR, O. B. DE. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. **Dados**, v. 42, n. 1, p. 17–61, 1999.

LIPSET, S. M. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. p. 69–105, 1959.

____. **O homem político.** [s.l.] Zahar Editores, 1967. p. 440

NICOLAU, J. Notas sobre os quatro índices mais usados nos estudos eleitorais. *In: O sistema partidário brasileiro, Rio de Janeiro, FGV..(1998).* Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997. .

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições.** Brasília: [s.n.].

SEILER, D.-L. **Os partidos políticos.** Brasília: UnB, 2000.