

PADRÕES DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NA DISPUTA PARA A CÂMARA PAULISTANA

1992-2000¹

Maria D'Alva Kinzo, Ivan Borin
e José Paulo Martins Jr.

RESUMO

Este artigo busca explorar os efeitos do sistema eleitoral na representação parlamentar. A partir dos resultados das eleições para a Câmara Municipal de São Paulo de 1992, 1996 e 2000, os autores examinam os padrões de competição eleitoral nos distritos administrativos da cidade. A questão de fundo desse exame consiste em verificar se é empiricamente sustentável a tese de que haveria uma distritalização informal do voto com base na suposição de que representantes controlam clientelisticamente determinados territórios a fim de garantir sua vaga no Legislativo. *Palavras-chave: eleições; sistema eleitoral; representação parlamentar municipal.*

SUMMARY

This article explores the effects of electoral system on parliamentary representation. From the outcomes of the elections for São Paulo city chamber in 1992, 1996 and 2000, the authors examine patterns of electoral competition in the city's administrative districts. The background issue of this study is to verify if it is empirically sustainable the thesis about informal "electoral districts", which is based on the assumption that representatives control constituencies, by means of pork-barreling, in order to guarantee their place in the chamber.

Keywords: elections; electoral system; city parliamentary representation.

(1) Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 25º Encontro Anual da Anpocs (Caxambu, outubro de 2001). Agradecemos os comentários e sugestões de Scott Mainwaring, Rogério Schmitt e Fernando Limongi. A pesquisa em que se baseia esta análise teve o apoio da Fapesp e do CNPq.

Os efeitos do sistema eleitoral brasileiro, especialmente no que diz respeito a seu impacto na representação parlamentar, têm sido um dos temas mais discutidos no debate público. Vários analistas trataram de assinalar as qualidades e defeitos do sistema aqui adotado, bem como de discutir fórmulas alternativas que pudessem minorar aspectos considerados problemáticos. Não são poucos os políticos e formadores de opinião na imprensa e na academia que há anos defendem a necessidade de uma reforma política visando não apenas uma legislação mais rigorosa sobre o financiamento das campanhas eleitorais e a organização e funcionamento dos partidos (af incluindo mecanismos garantidores de lealdade partidária), como também a alteração substancial das regras que regem as eleições para as câmaras legislativas nos três níveis de governo.

Este ensaio não pretende entrar no debate sobre a adequação ou não desse sistema eleitoral, nem tampouco discutir a necessidade ou viabilidade de uma reforma política na presente conjuntura brasileira. Busca-se tão-somente contribuir para aprofundar o conhecimento sobre os efeitos das

regras eleitorais para os pleitos proporcionais sobre os padrões de competição eleitoral e sobre a representação política de um modo geral. Utilizando os resultados eleitorais dos três últimos pleitos para a Câmara de Vereadores de São Paulo, trataremos de examinar o grau de concentração e/ou dispersão das bases de apoio eleitoral dos representantes legislativos a fim de verificar se é correto afirmar que, a despeito de serem eleitos pelo sistema de representação proporcional sob amplas circunscrições, suas bases são fortemente concentradas em determinadas áreas. Ou seja, de fato haveria no Brasil uma "distritalização informal" ou, ao contrário, predominariam níveis acentuados de dispersão eleitoral?

O artigo está dividido em três partes: na primeira fazemos uma breve incursão na literatura sobre o tema a fim de situar os parâmetros da análise a ser empreendida; na segunda trazemos algumas informações sobre as regras eleitorais, especificamente as que regeram os três pleitos examinados; e na terceira tratamos de analisar os dados, apontar as principais tendências e fazer algumas considerações à luz da literatura sobre o tema.

Breve incursão na literatura sobre o tema

Desde o livro seminal de Duverger, de 1954, seguido do igualmente importante trabalho de Rae, de 1967², o estudo das conseqüências políticas das regras que regem a disputa eleitoral resultou, nos anos mais recentes, na consolidação de uma das mais profícuas áreas de pesquisa em análise comparativa na ciência política. A coletânea organizada por Grofman e Lijphart, reunindo os mais importantes especialistas sobre o tema, e os trabalhos de Taagepera e Shugart, Carey e Shugart e Cox tornaram-se referências indispensáveis para qualquer análise sobre os efeitos das regras eleitorais sobre a competição política³. O estudo dessa questão no Brasil também tem-se valido da contribuição dessa literatura internacional na tentativa de compreender melhor o jogo partidário e eleitoral brasileiro.

No que tange ao tema específico aqui tratado — padrões de competição eleitoral nas eleições proporcionais — há um conjunto significativo de estudos que buscam analisar os efeitos das regras eleitorais sobre a definição da força relativa dos partidos no Legislativo, a configuração do quadro partidário e o funcionamento interno dos partidos⁴. Nesta breve incursão pela literatura vamos nos ater, no entanto, àqueles trabalhos que discutem um aspecto específico do debate sobre o tema: aquele referente aos efeitos das regras eleitorais brasileiras sobre a distribuição espacial do apoio eleitoral da representação parlamentar eleita sob o sistema de representação proporcional.

O estudo dessa questão no Brasil iniciou-se com os trabalhos de Fleischer sobre a bancada mineira durante o bipartidarismo⁵. Seu intuito era verificar os níveis de concentração e de dispersão dos votos nas eleições para deputados estaduais e federais em Minas Gerais entre 1966 e 1978. A fim de avaliar o padrão de votação de cada deputado ao longo de um *continuum*

(2) Duverger, Maurice. *Political parties*. Londres: Matheun, 1954; Rae, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

(3) Grofman, Bernard e Lijphart, Arend (orgs.). *Electoral laws and their political consequences*. Nova York: Agathon Press, 1986; Taagepera, Rein e Shugart, Matthew. *Seats and votes — the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press, 1989; Carey, John e Shugart, Matthew. "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, vol. 14, n° 4, 1995; Cox, Gary W. *Making votes count — strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

(4) Cf. Brito, Luis N. de. "A representação proporcional". *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (Belo Horizonte), n° 19, 1965; Lamounier, Bolívar. "Representação política: a importância de certos formalismos". In: Benevides, Maria Victoria e outros. *Direito, cidadania e justiça*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981; "A representação no Brasil: mapeamento de um debate". *Revista de Cultura Política*, n° 7, 1982; Mainwaring, Scott. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais — o Brasil numa perspectiva comparada". *Novos Estudos*, n° 29, 1991; Tavares, José G. *Sistemas eleitorais; nas democracias contemporâneas: teoria, instituições e estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; Ames, Barry. "Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress". *The Journal of Politics*, vol. 5, n° 2, 1995; Nicolau, Jairo M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996; Samuels, David. "Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil". *Dados*, vol. 40, n° 3, 1997. Balanços da literatura sobre o tema podem ser encontrados nas seguintes resenhas bibliográficas: Lamounier, Bolívar e Kinzo, Maria D'Alva. "Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-78". *Dados*, n° 19, 1978; Lima Jr., Olavo B., Schmitt, Rogério e Nicolau, Jairo M. "A produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político". *BIB* (Rio de Janeiro), n° 34, 1992; Lima Jr., Olavo B. "Partidos, eleições e Poder Legislativo". In: Miceli, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-95)*. São Paulo: Sumaré/Anpocs, 1999.

(5) Fleischer, David. "Concentração e dispersão eleitoral em Minas Gerais (1966-1974)". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 43, 1976; "Condições de sobrevivência da bancada mineira em eleições distritais". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 53, 1981.

(6) Foram sete os indicadores utilizados: número de zonas com mais de 1% da votação total; número de núcleos; número de zonas do primeiro núcleo; densidade do primeiro núcleo; percentual de votos do primeiro núcleo sobre o total de votos recebidos; percentual de votos de todos os núcleos sobre o total de votos recebidos; e percentual de votos do segundo núcleo sobre o de votos do primeiro núcleo.

(7) Os padrões de concentração e dispersão eleitoral durante o bipartidarismo foram também examinados no trabalho de Maria Lucia Indjaiian: *Análise preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978*. São Paulo, 1981 (mimeo). Embora se trate de relatório de pesquisa, cabe citá-lo, uma vez que se utiliza do índice de fracionamento de Rae para medir o grau de concentração/dispersão eleitoral da votação dos deputados federais eleitos pelo MDB paulista em 1978. O índice foi calculado com base nos percentuais obtidos pelos candidatos nos dez municípios em que foram mais votados. Os resultados indicaram elevada concentração espacial dos votos recebidos pelos deputados eleitos, independentemente do total de votos obtidos, da corrente político-ideológica a que se filiavam ou da experiência política anterior. Uma objeção ao estudo é o fato de que os dez municípios não são necessariamente contíguos, o que impossibilita qualquer conclusão acerca do nível de distritalização do voto.

(8) Kinzo, Maria D'Alva. "A bancada federal paulista de 1986: concentração ou dispersão do voto?". In: Sadek, Maria Tereza (org.). *Eleições/1986*. São Paulo: Vértice/Idesp, 1989.

(9) Dias, José Luciano de M. "Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária". In: Lima Jr., Olavo B. (org.). *Sistema eleitoral brasileiro — teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/Iuperj, 1991.

concentração/dispersão, Fleischer utilizou-se de vários indicadores para medir o número de áreas em que um deputado teve votação superior a 1% e a densidade de sua votação nesses núcleos⁶. O resultado da análise mostrou, de maneira geral, uma alta concentração em determinadas regiões da votação dos deputados federais e, sobretudo, estaduais. Essas regiões foram assim consideradas redutos ou "distritos" eleitorais. Fleischer concluiu que, ao contrário do que se afirmava em meio ao debate sobre reforma política no contexto do bipartidarismo, a Arena não seria beneficiada nem o MDB prejudicado caso se adotasse nas eleições parlamentares o sistema distrital majoritário: uma vez que as bases dos deputados já se encontravam distritalizadas, a mudança não teria impacto expressivo no tipo de competição corrente⁷.

Já no contexto do multipartidarismo, Kinzo analisou os padrões de concentração/dispersão do voto da bancada federal paulista eleita em 1986⁸. A preocupação central era verificar se naquele pleito teria ocorrido o fenômeno da concentração do voto tal como verificado nos trabalhos citados anteriormente. O critério utilizado para medir a concentração foi a proporção do apoio eleitoral obtido por um deputado no conjunto dos dez municípios que mais contribuíram para sua votação: uma proporção superior a 70% indicaria votação concentrada, enquanto um índice inferior denotaria votação dispersa. Os resultados apontaram não só predomínio como aumento da dispersão do voto entre 1982 e 1986. Isso se deveria, em grande medida, à proliferação das legendas partidárias e ao conseqüente aumento do número de candidatos, sobretudo em virtude da grande magnitude do distrito paulista. No entanto, essa maior dispersão não prejudicou, como se poderia esperar, a reeleição em 1986 dos deputados cuja votação em 1982 havia sido concentrada; ao contrário, 58% foram reeleitos, enquanto apenas 33% o foram entre aqueles que em 1982 haviam obtido votação dispersa. Em outras palavras, a chance de reeleição de candidatos com votação concentrada tendeu a ser maior que a daqueles com votação dispersa.

Em suma, as evidências apresentadas nesse trabalho colocaram em xeque a tese de que as eleições de 1986 teriam acentuado a concentração eleitoral. Deve-se ressaltar porém que o critério utilizado para definir votação concentrada não levou em conta a existência ou não de contigüidade dos municípios onde o deputado teve apoio significativo, o que impossibilitou afirmar com segurança sobre a ocorrência de distritalização. De qualquer forma, dado que a preocupação maior do estudo era verificar se havia ou não dispersão eleitoral, justificava-se a não-inclusão do critério da contigüidade nos municípios que formavam a base de um representante com votação concentrada.

O trabalho de Dias deu uma contribuição importante ao estudo desse tema ao se utilizar da variável contigüidade de zonas eleitorais na análise do tipo de votação recebida pelos deputados eleitos para a Câmara Federal e a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro entre 1982 e 1990⁹. O critério utilizado para classificar os deputados com base eleitoral concentrada, denominados "distritáveis", foi o de terem obtido mais de 50% de sua votação em

até duas zonas eleitorais contíguas, enquanto aqueles que não corresponderam a esse requisito foram classificados como "não-distribuíveis". Os dados mostraram diferenças significativas entre a representação federal e a estadual: a proporção de deputados federais "distribuíveis", que fora apenas de 20% em 1982, declinou para 15% em 1990, ao passo que a proporção na esfera estadual elevou-se de 40% para 60%. Todos os deputados federais tinham suas bases concentradas no interior do Estado. Quanto aos deputados estaduais, em 1982 apenas *um* havia sido eleito pela capital, número que subiu para nove em 1990. O estudo mostrou ainda que havia mais deputados de base eleitoral concentrada oriundos de partidos situados à direita do espectro político, embora tenha-se verificado no período um incremento do número de deputados de esquerda com base eleitoral concentrada.

Dias examinou ainda os padrões de competição nas 88 zonas eleitorais do estado fluminense nas eleições de 1982 e 1986, utilizando-se para tanto do índice N de Laakso e Taagepera — que ele denominou índice de Concentração (IC) —, definindo quatro categorias para distinguir os níveis de concentração/dispersão eleitoral¹⁰. Os dados para o ano de 1982 revelaram que a concentração de votos atingia proporções apenas razoáveis: a soma dos índices de alta e baixa concentração atingiu 34% no plano federal e 44% no estadual. Desagregando os resultados para capital e interior, verificou-se que praticamente inexistia concentração do voto na capital (a não ser por uma zona). No interior do Estado os índices de concentração do voto atingiam valores consideráveis: 48% no plano federal e 60% no estadual. Na análise do pleito de 1986, que considerou apenas os dados para o interior do Estado, revelou-se aumento da dispersão no plano federal e estabilização no estadual.

Esses trabalhos constituíram-se em contribuições importantes para o conhecimento das características da competição eleitoral nos pleitos regidos pelo sistema de representação proporcional — e é tendo em conta tais contribuições que desenvolveremos nossa análise —, mas deve-se ressaltar que enfocaram disputas para a Câmara dos Deputados e/ou para determinada assembleia legislativa, ao passo que nossa análise se prende a uma disputa municipal. Trata-se de examinar os efeitos do mesmo sistema eleitoral num tipo de eleição proporcional cuja circunscrição deixa de ser o estado para ser o município, diferindo também no tamanho do eleitorado e na magnitude do distrito. Busca-se assim verificar se há ou não um padrão diferente de disputa quando se passa a um nível mais local da dinâmica da competição política. Mas antes de passar à análise dos dados cabe descrever, em linhas gerais, o contexto institucional em que teve lugar a competição eleitoral em questão.

Contexto da competição eleitoral para a câmara municipal

À semelhança das eleições para a Câmara dos Deputados e as assembleias estaduais, a disputa para a câmara de vereadores é regida pelo sistema de representação proporcional de lista aberta, em que a alocação de cadeiras

(10) As categorias são as seguintes: IC abaixo de 4,4, alta concentração; IC entre 4,5 e 6,5, baixa concentração; IC entre 6,6 e 11,1, baixa dispersão; e IC acima de 11,2, alta dispersão. Sobre o índice N, ver nota 14.

é proporcional ao apoio eleitoral recebido pelos partidos (e coligações) e a eleição de um candidato depende da obtenção de uma votação individual expressiva o suficiente para posicioná-lo entre os mais votados na lista partidária em que concorreu ao cargo. Mas além dessa regra geral, em vigência desde o regime democrático de 1946, há as leis editadas a cada eleição, cujo conteúdo às vezes tem influência significativa nos sucessivos resultados eleitorais.

As eleições de 1992 foram normatizadas pela Lei nº 8.214/91, cujas disposições mais relevantes foram as seguintes: estabeleceu-se, pela primeira vez, a eleição de dois turnos nos municípios com mais de 200 mil eleitores; permitiu-se ampla liberdade aos partidos para formar coligações, seja nas eleições para a prefeitura e a câmara, seja em apenas um ou outro pleito; permitiu-se aos partidos que concorressem isoladamente lançar candidatos até o dobro do número de vagas em disputa, enquanto o número máximo de candidatos da coligação equivaleria ao triplo do número de vagas; reiterou-se a proibição de nomeações e vantagens para cargos públicos municipais desde quatro meses antes da eleição até o fim do mandato dos ocupantes dos cargos.

Nas eleições de 1996, a Lei nº 9.100/95 estabeleceu as seguintes inovações: implantou a votação eletrônica nas capitais e nas cidades com mais de 200 mil eleitores; proibiu aos partidos formar coligações que se restringissem às eleições proporcionais, ou seja, deveriam prestar-se ou apenas para as eleições majoritárias ou para ambas; partidos e coligações poderiam indicar um total de candidatos variável de 1,2 a 2,2 por vaga em disputa, de acordo com o número de representantes na Câmara dos Deputados, de modo que o número de candidatos registrados passou a ser menor; introduziu-se cota de 20% das vagas para candidatas mulheres. Sem dúvida, a alteração mais significativa consistiu na introdução da urna eletrônica e no procedimento para sua utilização. De acordo com o art. 18, o eleitor deveria votar primeiro para prefeito, mediante a visualização na urna do nome e fotografia do candidato, e depois para vereador, digitando o número do candidato ou do partido (se este primeiro número digitado inexistisse o voto seria considerado para a legenda, desde que contivesse o número identificador do partido). Outra novidade introduzida em 1996 foi a definição de um limite máximo de gastos de campanha a ser estipulado pelos partidos ou coligações em cidades com mais de 50 mil eleitores, cujos candidatos deveriam constituir comitês financeiros para receber doações de pessoas físicas e jurídicas. As contas desses comitês seriam apresentadas aos comitês dos partidos, que as enviariam à Justiça Eleitoral.

Finalmente, as eleições de 2000 foram normatizadas pela Lei nº 9.504/97, cujas novidades foram as seguintes: a votação eletrônica abrangeria todos os municípios brasileiros; o formato das coligações voltaria ao de 1992, ou seja, os partidos poderiam se coligar para as eleições majoritárias, para as proporcionais ou para ambas; poderiam indicar até 1,5 vez o número de cargos disputados, e as coligações, em até duas vezes; aos cargos em disputa deveriam corresponder no mínimo 30% para cada sexo. As demais determi-

nações estabelecidas pela lei de 1995 foram reafirmadas, não havendo mudanças significativas com relação à eleição de 1996, à exceção do período da propaganda eleitoral gratuita, que diminuiu para 45 dias da antevéspera da eleição, e da possibilidade de divulgação de *sites* na internet.

Concentração e dispersão eleitoral na capital paulista: a lógica da disputa

Como assinalado amplamente pela literatura internacional sobre o tema, as regras eleitorais têm impacto significativo na competição política e por conseguinte na configuração e funcionamento do sistema político de um modo geral. No que tange ao caso brasileiro, temos de considerar não apenas o impacto das regras de um sistema de representação proporcional com lista aberta, mas também a combinação desse método com a permissão de que os partidos formem alianças eleitorais e, assim fazendo, passem a integrar uma única lista quando da distribuição das cadeiras entre os parceiros da coligação. Isso significa que, dada a votação obtida por uma determinada coligação partidária, o número de cadeiras a ela alocado é resultante do total de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos individuais, acrescido dos votos de legenda, e a distribuição dessas cadeiras entre os partidos depende da votação individual obtida pelos candidatos da coligação, independentemente do partido. Significa também que o escopo da competição envolve, em princípio, todos os candidatos para todas as vagas em disputa, competição que tem efeitos diferentes caso os partidos se apresentem ou não em coligação eleitoral.

É nesse contexto que se definem as chances eleitorais de cada candidato, as quais dependem: das chances do conjunto dos concorrentes; das chances dos outros candidatos do mesmo partido; de seu partido concorrer sozinho ou em aliança com outros partidos; caso em aliança, do tipo de aliados e das chances dos candidatos que compõem a lista da coligação. Como atestam os dados da *Tabela 1*, a média de votos dos eleitos por partido ou coligação não apenas varia consideravelmente entre os partidos e coligações, mas também atinge patamares muito mais elevados nas eleições de 1996 e 2000, nas quais metade dos competidores que venceram o pleito não formou alianças para a disputa. Outro dado digno de nota é a enorme distância entre a votação do último colocado dentre os eleitos e a média da votação dos eleitos: o último colocado conseguiu a cadeira com uma votação que representou apenas 55% da votação média dos eleitos em 1992, 17% em 1996 e 9% em 2000. Dito de outra forma, um candidato conseguiu se eleger com uma proporção de votos de apenas 11% do quociente eleitoral em 1992, proporção que caiu para 9% em 1996 e 4% em 2000. Esses dados indicam não apenas a variabilidade das chances eleitorais dos candidatos, como também a elevada incerteza e imprevisibilidade que tem envolvido esse tipo de competição eleitoral.

Tabela 1
 Votação média e mínimo de votos dos candidatos eleitos
 para a Câmara de Vereadores de São Paulo
 1992-2000

Partidos/coligações	Cadeiras	Votação média	Mínimo de votos
<i>1992 (quociente eleitoral = 85.209)</i>			
PDS/PTB/PL	22	16.249,18	10.485
PT/PSB/PC do B/PC	15	15.008,80	9.837
PMDB/PPS	12	19.332,25	10.743
PSDB/PV	6	21.203,17	14.580
Total	55	17.948,35	11.411
<i>1996 (quociente eleitoral = 88.272)</i>			
PPB	19	58.878,79	27.046
PT/PC do B/PSB/PCB/PMN	11	39.114,73	23.379
PSDB/PSC/PPS/PV	8	67.052,25	31.487
PDT/PST/PL	7	48.193,86	15.681
PMDB	4	64.823,00	36.332
PTB/PAN/PSD	3	36.531,33	25.479
PFL	2	52.521,50	28.018
Prona	1	7.854,00	7.854
Total	55	46.871,18	24.410
<i>2000 (quociente eleitoral = 98.361)</i>			
PT/PC do B/PCB/PHS	19	54.638,47	19.084
PSDB	8	61.301,88	27.056
PMDB/PFL	7	53.232,71	37.569
PPB	6	49.141,00	23.913
PTB/PSD	4	47.049,25	29.056
PSB/PDT	4	38.237,75	18.127
PL	3	39.315,00	23.353
Prona	2	45.828,00	4.121
PPS	2	14.186,50	11.656
Total	55	44.770,06	21.548

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

A fim de analisar com mais detalhe os padrões de competição sob as regras que orientam a eleição para vereador, tratamos de examinar a disputa eleitoral nos vários espaços da cidade de São Paulo. Buscou-se verificar se o padrão predominante é a concentração das bases de apoio eleitoral, de forma a confirmar empiricamente a tese da distritalização informal do voto, ou a dispersão eleitoral, caso em que tal tese não teria sustentação nos fatos, havendo tendência, ao contrário, à fragmentação do apoio eleitoral em virtude do sistema de representação proporcional com lista aberta.

Um primeiro aspecto a destacar no exame dos padrões de competição eleitoral diz respeito às estratégias desenvolvidas pelos candidatos, pois suas chances de se eleger dependem não apenas do número de competidores que afetam seu desempenho, mas também do modo como conseguem angariar votos, ou seja, do tipo de estratégia adotado para operar sob um contexto em

que há inúmeros concorrentes na disputa. Tal estratégia pode ser a de criar bases de apoio eleitoral mais definidas territorialmente, de forma a reduzir o número de concorrentes nos espaços em que ele concentra sua campanha. Isso significa que, a despeito de a competição envolver todos os candidatos para todas as vagas em disputa numa única circunscrição — o que no limite levaria a que os competidores obtivessem votos em todas ou quaisquer partes da circunscrição (no caso do município) —, haveria um incentivo para que os candidatos concentrassem seus esforços em uma determinada área da cidade em que seus retornos fossem maiores. Tais seriam os representantes com base eleitoral delimitada espacialmente.

No entanto, dado que há muito mais candidatos do que áreas passíveis de ser controladas eleitoralmente, tal estratégia somente é viável se utilizada por apenas alguns candidatos, e só é bem-sucedida para alguns porque, sob as regras eleitorais vigentes, um outro tipo de estratégia pode também render votos necessários para se eleger, qual seja, a de angariar apoio eleitoral seja de algum segmento social não espacialmente identificável, seja mediante apelos mais generalizados. Esses seriam os candidatos/representantes de votação geograficamente dispersa.

Outro ponto importante a considerar é que, dado o volume de votos envolvidos num colégio eleitoral como a cidade de São Paulo, o controle de uma determinada área mediante benefícios clientelistas — suposição implícita nas referências aos representantes com reduto eleitoral definido¹¹ — requer um elevado montante de recursos. Como é sabido, a distribuição de benefícios divisíveis só é possível para um número limitado de beneficiados, o que torna muito custoso o domínio clientelista de uma determinada área em contextos em que o eleitorado é volumoso. Se assim é, a estratégia de criação e manutenção de um reduto eleitoral em bases clientelistas (ou a chamada distritalização informal) passa a ser inviável se generalizada. O mais provável é que um vereador de votação mais concentrada não domine uma determinada área, controlando apenas parte dela, o que já seria suficiente para melhorar seu diferencial em relação aos outros competidores. Esse seria o típico vereador que se utiliza de recursos da administração municipal para cultivar uma clientela que lhe garanta, não a maioria de seus votos, mas um montante tal que lhe possibilite um diferencial de votos em relação a seus concorrentes (uma melhor posição na lista partidária)¹².

Desse modo, temos pelo menos três possibilidades: o candidato e/ou representante que controla uma área, conseguindo se eleger por essa via (algo raro em grandes colégios eleitorais); o "quase-distritável", que garante seu diferencial mediante o cultivo de pequenos focos de base clientelista, os quais porém não lhe asseguram a condição de representante de um distrito; e aqueles candidatos de votação dispersa, que não possuem uma base eleitoral geográfica claramente identificável.

Uma forma de verificar esses diferentes padrões de apoio eleitoral é focalizar os candidatos eleitos e examinar se sua votação está concentrada em uma determinada área geográfica ou dispersa. Para distinguir os vereadores com base concentrada daqueles de base dispersa, utilizamos o seguinte

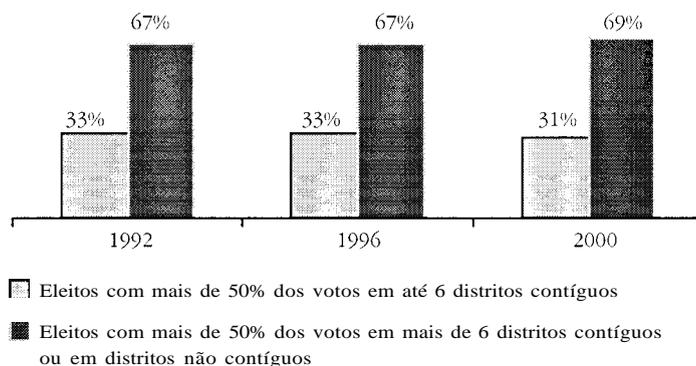
(11) Cf. Ames, op. cit.; Mainwaring, op. cit.; Teixeira, Marco Antonio C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo — 1993-99: uma análise das relações Executivo-Legislativo e seus impactos no sistema político local*. São Paulo: dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

(12) Teixeira (op. cit.) destaca a importância para os vereadores do controle das máquinas das administrações regionais em seu estudo sobre as relações entre o Executivo e Legislativo municipais nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta. Segundo sua análise, a grande maioria dos vereadores que controlava as administrações regionais durante o governo Maluf se reelegeram em 1996.

critério: foram considerados candidatos com base concentrada os que obtiveram mais de 50% de sua votação entre um e seis distritos contíguos, e de base eleitoral dispersa os que obtiveram mais de 50% de sua votação em distritos não contíguos ou em mais de seis distritos contíguos. Esse critério, que é bastante generoso na caracterização do que seja base concentrada, visa evitar que se deixe de considerar como concentrados os candidatos cuja delimitação do reduto eleitoral não corresponda às fronteiras dos distritos.

Assim, observa-se no *Gráfico 1* que apenas um terço dos candidatos eleitos para a Câmara Municipal nos três anos analisados tem base eleitoral concentrada. Nada menos que 67% dos eleitos em 1992 e 1996 e 69% em 2000 tiveram votação dispersa, de acordo com os critérios aqui utilizados. Isso significa que, dos três tipos de representantes aludidos, os dois primeiros — o distritável e o quase-distritável — são casos minoritários em relação àqueles que não possuem uma base eleitoral territorialmente definida.

Gráfico 1
Vereadores com base eleitoral dispersa e concentrada
Câmara Municipal de São Paulo
1992-2000



Outra forma de verificar a presença ou não da chamada distritalização informal consiste no exame da distribuição dos votos nos 95 distritos administrativos da cidade¹³. Tomados como unidade de análise, esses distritos foram considerados a base mínima para a ocorrência de concentração eleitoral, sob a suposição de que um representante cuja votação é concentrada espacialmente controlaria ou dominaria pelo menos um distrito ou parte significativa dele. Isso significa que num distrito em que há controle ou domínio eleitoral de um representante municipal o número de competidores deveria ser o menor possível. Em outras palavras, quanto maior for o número de competidores em um dado distrito, menor a probabilidade de que haja monopólio eleitoral.

A fim de identificar o número de competidores que efetivamente disputaram os votos nos distritos paulistanos, utilizamos o índice N de Laakso e

(13) Optamos pela divisão por distritos em vez de zonas eleitorais por duas razões: seria mais útil para os propósitos desta análise trabalhar com um nível mais desagregados dos dados, e o efeito do tamanho do eleitorado sobre o índice N de Laakso e Taagepera (ver a nota seguinte) não mostrou uma associação significativa, como foi o caso das zonas eleitorais; a distribuição do N nas zonas eleitorais é muito semelhante à encontrada nos distritos.

Taagepera¹⁴, considerando para efeito de cálculo todos os competidores que obtiveram num distrito pelo menos 0,5% dos votos. O *Quadro 1* sugere o nível de dispersão da disputa eleitoral. Tomando a média dos valores encontrados nos distritos, vemos que o número de competidores efetivos é bastante grande e cresce de oito para treze entre 1992 e 2000. Considerando que nesse cálculo computaram-se não apenas a votação individual de cada candidato mas também a obtida pelas legendas partidárias — o que aumenta o grau de concentração, uma vez que a votação na legenda ultrapassa a votação individual de qualquer candidato —, é surpreendente o nível de dispersão eleitoral. Mesmo entre os distritos menores inexitem casos em que haja um único competidor dominando a disputa; ao contrário, considerando-se as três eleições, o N mínimo encontrado foi de 3,5¹⁵.

Quadro 1

Indicadores eleitorais médios para os distritos administrativos
Município de São Paulo
1992-2000

Indicadores médios para os distritos	1992	1996	2000
Índice N	8,2	11,0	12,9
Nº de candidatos com 0,5% ou + votos	20	28	30
Nº de candidatos	812	569	785
Votação	17.948	46.871	44.770
Votantes	57.608	59.589	64.414

Evidência adicional é apresentada na *Tabela 2*, em que estão dispostos os números médios de candidatos segundo o percentual de votação no distrito. Os dados sobre a eleição de 2000, por exemplo, indicam que para atingir 25% da votação no distrito são necessários cinco candidatos em média, e para alcançar 50% dos votos é necessária uma média de no mínimo vinte candidatos.

Tabela 2

Números médios de candidatos nos distritos, segundo percentual de votos
Município de São Paulo
1992-2000

Percentual de votos	1992	1996	2000
25%	6,6	4,5	5,1
50%	25,5	18,4	20,2
75%	89,3	61,7	67,6

(14) Laakso, Marku e Taagepera, Rein. "Effective number of parties: a measure with implication to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12, n.º 1, 1979. O índice N (número efetivo) de Laakso e Taagepera é uma versão modificada do índice de concentração de Herfindahl-Hirshman. Esse índice (HH), que varia de zero a 1, resulta da somatória das proporções ao quadrado dos componentes de uma distribuição; neste caso a proporção de votos de cada candidato ($HH = \sum p_i^2$). O N , resultante da equação $1/\sum p_i^2$, varia de 1 ao infinito e indica o número de componentes (partidos, candidatos etc.) hipoteticamente do mesmo tamanho cujo efeito sobre a fracionamento do sistema seria o mesmo dos componentes reais de tamanhos variados (cf. Taagepera e Shugart, op. cit., pp. 79-80).

(15) Note-se que quando excluimos os votos de legenda, computando apenas a votação nominal, a média do índice N sobe para 19,4 em 1992, 14,0 em 1996 e 16,1 em 2000.

Poder-se-ia argumentar que o padrão dominante encontrado — dispersão eleitoral — é o esperado uma vez que o fracionamento tende a ser alto em razão da elevada magnitude do número de cargos em disputa no distrito. De fato, a dispersão é esperada quando se delimitam áreas menores para o cálculo do índice, enquanto a magnitude continua sendo a mesma do município como um todo. De qualquer forma, a suposição por trás da "distritalização informal" é a de que haveria áreas de domínio de determinados parlamentares, o que significa que o peso dos competidores em certa área da cidade deveria ser bastante diferente, ou seja, um deles deveria sobressair ou tornar a disputa desequilibrada.

A fim de verificar em que medida isso ocorreria na disputa entre os candidatos que dividiram os votos em cada um dos distritos, calculamos o Índice de Desequilíbrio (*Imbalance Index*) de Taagepera¹⁶. Esse índice, que varia entre zero e 1, mede não apenas o grau de fracionamento, mas também os diferenciais no peso relativo de cada competidor, sendo que quanto mais próximo de zero o valor encontrado, mais equilibrada a força eleitoral dos competidores, havendo portanto uma dispersão dos votos; inversamente, quanto mais próximo de 1, maior é o desequilíbrio entre as forças em disputa e, portanto, mais se configura uma situação em que apenas um ou alguns competidores monopolizam a disputa eleitoral, mesmo havendo um grande número de competidores. Uma vez que a análise visa examinar a força eleitoral relativa dos candidatos individuais, excluimos do cálculo tanto os votos em branco e nulos como os votos de legenda. A fim de identificar padrões diferentes de competição, os distritos foram classificados e agrupados segundo as faixas de valor do Índice de Desequilíbrio, conforme a *Tabela 3*.

(16) Cf. Taagepera, Rein. "Inequality, concentration, imbalance". *Political Methodology*, nº 6, 1979, pp. 275-291. Ver também Carneiro, Leandro P. e Schmitt, Rogério. "Eleições casadas, resultados nem sempre solteiros: campanhas proporcionais e imagem partidária no horário gratuito da propaganda eleitoral". *Opinião Pública* (Campinas), vol. III, maio de 1995, pp. 45-60. Agradecemos a Leandro Piquet Carneiro por sugerir-nos a utilização desse índice.

Tabela 3

Distribuição dos distritos administrativos segundo faixas de Índice de Desequilíbrio (T)
Município de São Paulo
1992-2000

Índice T	Nº	de distritos (%)		
		1992	1996	2000
0,00-0,25	44,2	25,3	32,6	
0,26-0,50	32,6	42,1	41,0	
0,51-0,75	20,0	21,0	26,3	
0,76-1,00	3,2	11,6		
(T=100)	(95)	(95)	(95)	

Como se pode observar, o padrão predominante nos distritos é uma situação de equilíbrio entre os competidores, uma vez que o percentual de distritos em que o índice é inferior a 0,50 chega a 76,8 em 1992, 67,4 em 1996

e 73,6 em 2000. Na verdade, em apenas 3,2% dos distritos em 1992 e 11,6% em 1996 — sendo que em nenhum em 2000 — haveria uma situação de desequilíbrio acentuado, o que poderia ser indício de alta concentração eleitoral ou monopólio, no distrito, de uns poucos competidores. Com relação a essa faixa de altos valores do índice, vale notar que entre 1992 e 1996 mais que triplicou a proporção de distritos em que a disputa foi mais desequilibrada, tendência que no entanto se reverteu em 2000. Esse incremento dos distritos de maior concentração eleitoral em 1996 pode ter a ver com o tão denunciado loteamento das administrações regionais praticado durante a gestão de Maluf na prefeitura, que teria possibilitado aos vereadores da base governista criar ou expandir suas clientelas eleitorais¹⁷. Seu decréscimo em 2000 pode ter resultado, por sua vez, do impacto eleitoral causado pela CPI da Corrupção, com ampla divulgação na mídia de acintosos casos de corrupção em que estiveram envolvidos vários vereadores¹⁸. Vale ressaltar que o desempenho eleitoral do PPB, partido de Maluf, decresceu de 33% para 9,5% entre 1996 e 2000.

Considerações finais

Os dados aqui analisados acerca dos padrões de competição nas eleições para a Câmara Municipal de São Paulo indicam que tem pouca sustentação empírica a tese de que haveria uma distritalização informal do voto, com base na suposição de que os representantes controlam clientelisticamente determinados territórios de modo a garantir vaga no Legislativo. Examinando a distribuição nos distritos administrativos da votação dos candidatos eleitos nos pleitos entre 1992 e 2000, foi possível verificar o predomínio de representantes com base eleitoral dispersa. Esse padrão parece não se ater à representação municipal, uma vez que já havia sido identificado por Kinzo em estudo sobre as bases de apoio eleitoral dos deputados paulistas¹⁹.

A hipótese da distritalização foi também testada mediante o exame dos padrões de competição identificáveis em cada distrito da cidade de São Paulo. Partindo da suposição de que numa situação de distritalização haveria uma distribuição da votação proporcionalmente mais significativa para um ou alguns poucos competidores, utilizamos índices que medem o grau de fracionalização dos votos dos candidatos em cada distrito administrativo e o grau de equilíbrio das forças em disputa. O resultado dessa análise veio confirmar que a concentração eleitoral ou distritalização do voto não é o padrão dominante, havendo, ao contrário, tendência à dispersão e ao fracionamento do apoio eleitoral. Tal constatação só vem confirmar, mais uma vez, o que já se tornou uma obviedade: o sistema eleitoral tem impacto significativo na competição política. Mais especificamente, o sistema de representação com lista aberta incentiva a dispersão eleitoral, de forma que é pouco provável que sua dinâmica possa criar, como alguns supõem, uma situação assemelhada àquela resultante de um sistema distrital majoritário.

(17) Cf. Teixeira, op. cit.

(18) Talvez se devesse levar em conta também o possível efeito da mudança nas regras que regeram a formação de coligações. Como já assinalamos, em 1996 a lei proibiu que se formassem coligações apenas para as eleições proporcionais, proibição que foi suspensa pela lei que regulou as eleições de 2000.

(19) Kinzo, op. cit.

Recebido para publicação em 8 de outubro de 2002.

Maria D'Alva Kinzo é professora do Dept^o de Ciência Política da USP. José Paulo Martins Jr. é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP e Ivan Borin é assistente de pesquisa no mesmo programa.