

41º Encontro Anual da Anpocs
SPG 22 Partidos políticos e suas arenas de atuação

**Componente programático e alinhamento partidário como estratégia eleitoral nos
municípios brasileiros**

Nara Oliveira Salles (IESP/UERJ)

Outubro de 2017

Componente programático e alinhamento partidário como estratégia eleitoral nos municípios brasileiros¹

Nara Oliveira Salles²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo principal investigar o espaço do componente programático na competição eleitoral nos municípios no Brasil, destacando se e em que medida os programas de governo registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pelos candidatos a prefeito em 2016 apresentam alinhamento partidário. A hipótese é a de que, a despeito da literatura que aponta o contexto brasileiro como um cenário de partidos fracos, onde práticas particularistas teriam preponderância, a dimensão programática constitui efetivamente uma estratégia eleitoral, apresentando algum grau de consistência partidária. Para verificar tal hipótese, serão analisados programas de governo dos candidatos ao executivo municipal em 2016, exigidos por lei a partir de 2009, através do método de análise de texto que estima posições políticas a partir da frequência de palavras (Wordfish).

Palavras-chave: Alinhamento partidário. Componente programático. Eleições municipais. Partidos. Programas de governo.

Introdução

No ano de 2009, o presidente Luís Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 12.034, que, entre outras modificações na Lei dos Partidos Políticos e nas normas eleitorais, passou a exigir que todos os candidatos a cargos executivos no Brasil registrem suas propostas de governo junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A lei não especifica o formato ou conteúdo mínimo dos programas, formaliza apenas a sua obrigatoriedade no momento do registro da candidatura, ou seja, até o dia 15 de agosto do ano eleitoral. Essa nova exigência permite retomar a discussão sobre a competição eleitoral no Brasil, dando foco, especialmente, para a presença do componente programático e do alinhamento partidário nas disputas municipais, objetivo deste trabalho.

O contexto político eleitoral brasileiro é apontado recorrentemente pela literatura como um cenário de partidos ideologicamente fracos, em que o incentivo ao voto pessoal e a práticas clientelistas teriam preponderância. Tanto Barry Ames (1995) quanto Mainwaring (1992), por exemplo, argumentam que o sistema proporcional de lista aberta

¹ Proposta de trabalho submetida ao SPG 22 – *Partidos políticos e suas arenas de atuação* do 41º Encontro Anual da ANPOCS.

² Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), orientada pelo Prof. Dr. Fernando Guarnieri. E-mail: <narasal@iesp.uerj.br>.

vigente no Brasil privilegiaria o individualismo político, uma vez que estimula não apenas a disputa entre candidatos de vários partidos, mas também uma competição intrapartidária. Nesse sentido, as regras eleitorais brasileiras constituiriam um significativo impedimento ao estabelecimento de partidos coesos, incentivando lideranças a utilizarem os recursos públicos para favorecer suas bases de apoio e tornando os partidos atores particularistas, voltados, sobretudo, a práticas de patronagem, clientelismo e *pork barrel*. Do ponto de vista empírico, partidos fracos e políticos clientelistas levariam a ausência de um elemento programático nas eleições, principalmente nas que se passam no nível local.

A disponibilidade de todas as plataformas dos candidatos ao executivo municipal no Brasil proporciona uma importante oportunidade para a investigação da hipótese da ausência de componente programático e partidário nas eleições municipais. Afinal, se a lei que exige que os candidatos a prefeito elaborem e registrem tais programas não especifica características como tamanho e principais conteúdos que devem abordar, por que os partidos construiriam plataformas efetivas se a dimensão programática não importasse? O objetivo deste trabalho, assim, é justamente investigar a presença do componente programático no contexto eleitoral brasileiro e, em seguida, o alinhamento partidário das políticas oferecidas pelos candidatos a prefeito em 2016.

Para isso, utilizaremos um método de análise de texto desenvolvido por Slapin e Proksch (2008) para estimar posições políticas a partir da frequência de palavras (Wordfish). O modelo será aplicado aos programas de governo registrados pelos candidatos a prefeito nas eleições 2016 em uma amostra significativamente estatística dos municípios brasileiros elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estratificada de acordo com o tamanho da população. Mais especificamente, serão analisados 3.459 programas de 1.390 municípios brasileiros. A hipótese do trabalho é que os candidatos se diferenciam programaticamente no nível local, de modo que essa dimensão compõe efetivamente o contexto eleitoral no Brasil.

Para além desse objetivo principal, é possível elencar objetivos secundários, caso a hipótese seja comprovada. Talvez o mais relevante deles seja identificar se e em que medida o componente programático se articula partidariamente. Esse objetivo está embasado numa distinção fundamental entre as dimensões programáticas e partidárias. Dizer que há elemento programático é afirmar que os candidatos têm incentivos para atrair o eleitorado também a partir de propostas de políticas públicas e que, por isso, é de se esperar que tais propostas se diferenciem entre eles. Por outro lado, dizer que o

componente programático possui consistência partidária significa verificar que um mesmo partido apresenta um alinhamento de propostas ao longo do território nacional. Assim, a existência da dimensão programática não implica, necessariamente, em partidarismo. Com relação a esse objetivo, a hipótese é que os programas apresentam algum alinhamento partidário nos diversos municípios.

Este trabalho está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, apresenta-se e discute-se a literatura sobre competição eleitoral e estratégia no Brasil a partir de duas perspectivas: (1) a Teoria Unificada da Competição Partidária (Adam et al., 2005), que, agregando incentivos centrífugos e centrípetos na competição eleitoral justifica a relevância da investigação sobre o componente programático mesmo em contextos clientelistas; (2) estudos sobre competição eleitoral e partidária no Brasil. Na segunda seção, explica-se a método utilizado para o desenvolvimento do trabalho e, em seguida, descrevemos e analisamos os dados. Por fim, discutimos as contribuições do trabalho no que se refere à atuação dos partidos e as estratégias eleitorais no nível local, objeto de ainda poucas investigações na ciência política.

Estratégias partidárias no contexto eleitoral brasileiro

É possível analisar o contexto político e eleitoral brasileiro a partir de duas perspectivas principais. Por um lado, podemos utilizar análises mais recorrentes, que apontam, em grande medida, para a ausência do componente programático em um ambiente marcado por clientelismo e partidos ideologicamente fracos (Ames, 1995, 2003; Hagopian, 1996; Mainwaring, 1992, 2001). O extremo desse cenário residiria nos municípios de baixo desenvolvimento, justificado por dois argumentos principais: (1) a demanda pelo suprimento de necessidades extremamente básicas por parte do eleitorado e (2) a baixa capacidade cognitiva dos eleitores dessas localidades.

Por outro lado, trabalhos recentes têm problematizado essa perspectiva recorrente, argumentando que a competição eleitoral no Brasil se caracteriza por sua complexidade, de fato contendo práticas particularistas, mas também com espaço efetivo para a dimensão programática e o voto partidário (Ames, Baker e Rennó, 2008; Samuels, 1997). Embora não seja relacionado de maneira direta, esse argumento está de acordo, em uma perspectiva mais ampla, com a *Teoria Unificada da Competição Partidária* elaborada por Adam, Merrill III e Grofman (2005) com o intuito de unir o modelo espacial do voto, herdado do trabalho de Anthony Downs, à perspectiva psicológica do voto, originária da Escola de

Michigan. Esse modelo integrado permite que este trabalho supere a visão monocromática sobre a política local, incorporando a dimensão programática da competição eleitoral sem abrir mão, necessariamente, de outros elementos como identificação partidária e voto pessoal.

Teoria Unificada da Competição Partidária

Na perspectiva do modelo espacial do voto, desenvolvida por Anthony Downs (1957) e Duncan Black (1958), os eleitores possuem preferências programáticas, concedendo seu voto para aqueles candidatos e partidos que apresentam propostas mais próximas a essas preferências. Nesta tradição, a competição eleitoral exerceria uma força centrípeta nos partidos, fazendo com que se aproximem cada vez mais do centro com o intuito de atingir o maior eleitorado possível, ou seja, o eleitor mediano. Nesse sentido, não se esperaria diferenças extremas entre as plataformas dos candidatos, se tratando de disputas bipartidárias.

Por outro lado, para os teóricos da vertente psicológica do voto, concentrados, em especial, na Escola de Michigan, seriam fatores comportamentais, de socialização e identificação, e características sociodemográficas os determinantes da escolha do eleitor. Em última instância, as preferências eleitorais seriam formadas na infância e se modificariam, apenas, por choques exógenos. Neste modelo, os partidos não teriam muitas alternativas: se as preferências são dadas, a sorte dos partidos já estaria traçada. Assim, as estratégias estariam limitadas ao marketing eleitoral.

O esforço realizado por Adam, Merrill III e Grofman (2005) consiste, justamente, em unir ambas as perspectivas em uma teoria unificada da competição partidária. A principal motivação dos autores é o fato de nem a teoria econômica do voto e nem a psicológica é suficiente para explicar as observações empíricas da competição eleitoral. Por isso, eles incorporam elementos programáticos e não programático em novo modelo, desenvolvendo uma teoria com maior capacidade explicativa das democracias contemporâneas. Nas palavras dos autores,

At the heart of this book is a desire to reconcile theory and evidence: to explain the theoretical puzzle of party divergence and to identify the factors that most strongly affect the extent of that divergence. In order to address this puzzle, we offer a unified theory that implies that centrifugal as well as centripetal forces affect party competition, and we show that the theory accounts for much of the

divergence of party policy strategies observed in a wide range of countries (ADAMS, MERRILL III e GROFMAN, 2005, p.2)³.

Assim como para Downs (1957), o pressuposto que norteia toda a teoria unificada é o de que os partidos são maximizadores de votos. É a partir dessa inferência que Adam, Merrill III e Grofman (2005) apontam três fatores relacionados à escolha dos eleitores que gerariam pressões centrífugas sobre os partidos: (1) a presença de componentes não políticos na decisão do voto, sendo a identificação partidária o principal deles, (2) o fator do desconto que os eleitores dão à real capacidade de implementação das políticas propostas e (3) a abstenção devido à alienação. Segundo os autores, modelos que incorporam as três dimensões acima podem ser caracterizados como a teoria unificada da competição partidária.

A principal razão pela qual a força centrífuga exercida pelos três fatores incorporados por eles é crucial para explicar as estratégias partidárias reside no pressuposto de que características não programáticas podem se relacionar com as crenças programáticas do eleitorado. Isso significa dizer, por exemplo, que uma determinada classe, como a trabalhadora, apresenta maior tendência a apoiar políticas mais liberais do que a classe média. Dessa forma, partidos e candidatos teriam incentivos estratégicos para se posicionarem em pontos divergentes do espaço político.

Our examples suggest that while the policy-only spatial model typically motivates candidates to present similar, centrist policies, the unified spatial model can motivate parties to diverge from one another. Specifically, we argue that candidates have electoral incentives to present policies shaded away from the center, in the direction of voters who are favorably disposed toward them for nonpolicy reasons that are related to such factors as party identification and sociodemographic characteristics. This intuition is important not only for understanding party strategies, but also for what it implies about representation: namely, that parties have electoral incentives to faithfully represent the policy beliefs of their partisan constituencies, the mass–elite linkage that underlies the responsible party model of representation (ADAM, MERRILL III e GROFMAN, 2005, p.29)⁴.

³ “No coração deste livro está um desejo de reconciliar teoria e evidências: explicar o quebra-cabeça teórico da divergência partidária e identificar os fatores que afetam mais fortemente essa divergência. Para abordar este quebra-cabeça, nós oferecemos uma teoria unificada que implica que forças centrífugas tanto quanto centrípetas afetam a competição partidária, e nós mostramos que a teoria explica muito da divergência de estratégias partidárias de políticas observadas num amplo leque de países” (*tradução nossa*).

⁴ “Nossos exemplos sugerem que enquanto o modelo espacial apenas com a dimensão política tipicamente motiva os candidatos a apresentar políticas centristas e similares, o modelo espacial unificado pode motivar os partidos a divergirem entre si. Especificamente, nós argumentamos que os candidatos têm incentivos eleitorais para apresentar políticas afastadas do centro, na direção de eleitores cuja disposição favorável a eles se deva a razões não políticas que estão relacionadas a fatores como identificação partidária e características sócio demográficas. Esta intuição é importante não somente para entender estratégias partidárias, mas também pelo o que ela implica sobre representação: isto é, que partidos têm incentivos

Embora não seja necessário entrar em termos técnicos e nas especificidades estatísticas do modelo no âmbito deste projeto, acredita-se que explicitar a função de utilidade do eleitor proposta por Adam, Merrill III e Grofman (2005) seja importante para melhor entendimento do argumento geral da teoria unificada da competição partidária. Assim, neste modelo, a utilidade de cada eleitor i para cada candidato k pode ser descrita da seguinte maneira:

$$U_i(k) = -a(x_i - s_k)^2 + \beta t_{ik} + \delta z_i + \varepsilon_i$$

O primeiro componente, $-a(x_i - s_k)^2$, corresponde ao modelo espacial downsiano em sua forma determinista, significando que um eleitor s_k tem preferência por propostas mais próximas de seu ponto ideal x_i . Quanto mais o programa do candidato se afasta desse ponto ideal, a preferência do eleitor diminui de maneira mais rápida, tendência indicada pelo componente quadrático da função. βt_{ik} e δz_i consistem nos elementos não programáticos incorporados por Adam, Merrill III e Grofman (2005) ao modelo espacial. Esses componentes englobam fatores que podem ou não variar de acordo com o candidato como, por exemplo, a identificação partidária e a avaliação do governo, respectivamente. Por fim, ε_i é o componente que apreende fatores não observados, como conjunturais ou idiossincráticos, possivelmente determinantes da escolha do voto do eleitor.

Os acréscimos que os autores fazem ao modelo espacial de Downs (1957), que possibilitam considerar o modelo proposto como unificado, são os responsáveis pelos incentivos centrífugos sobre a posição estratégica dos partidos na competição eleitoral. Nesse sentido, diferentemente do que postula o modelo espacial, os partidos não tenderão ao centro para atrair o eleitor mediano, mas vão se posicionar em pontos distintos do espaço político, próximo ao ponto mediano de seus apoiadores. De acordo com essa perspectiva, tais forças centrífugas são impulsionadas, ainda, por dois elementos de suma importância: (1) os novos eleitores, que podem ser atraídos pelo partido, fazendo com que se adote uma posição mais moderada sem correspondência exata com o ponto mediano de seus apoiadores e (2) a capacidade que os eleitores possuem de descontar a distância em que o candidato posiciona sua proposta e como ela posteriormente será cumprida. Assim,

eleitorais para representarem fielmente as crenças políticas partidárias de seu eleitorado, o elo massa-elites que sustenta o modelo de representação partidária responsável” (*tradução nossa*).

“incorporating the response of candidates to voter discounting of their claimed platforms substantially increases divergence of party strategies” (ADAM, MERRILL III e GROFMAN, 2005, p.10-11)⁵.

A teoria unificada proposta por Adams, Merrill III e Grofman (2005) torna-se importante para esta pesquisa na medida em que apresenta uma perspectiva complexa da competição partidária. Como foi visto, para os autores, as estratégias dos partidos são vulneráveis ao impacto não apenas de fatores não programáticos, mas também de componentes programáticos, objeto de investigação deste estudo. Assim, mesmo em contextos políticos considerados com nenhum ou pouco espaço para o impacto efetivos das propostas dos candidatos, eles mostram que esse fator é, de alguma maneira, determinante.

Competição eleitoral e partidária no Brasil

Embora o componente programático seja um dos elementos determinantes da competição na teoria proposta por Adam, Merrill III e Grofman (2005), como foi visto, ele é recorrentemente destituído de força e importância quando se trata da disputa eleitoral no contexto brasileiro. Uma das origens dessa perspectiva reside na tradicional obra de Victor Nunes Leal (1975), *Coronelismo, enxada e voto*, em que o autor discorre sobre um sistema de troca de favores entre o poder público, fortalecido e concentrado na figura dos governadores, e as lideranças locais, os grandes proprietários de terra em decadência.

No sistema descrito por Leal (1975), a permanência da estrutura agrária herdada do período colonial reduz a experiência democrática, conduzindo a práticas políticas particularistas. Em sua abordagem, a dependência econômica e social dos trabalhadores com o coronel é peça fundamental, tornando-o o *benfeitor* dos que dele dependiam. Essa *massa*, para fazer uso das palavras do autor, retribuiria as benesses concedidas pelo coronel através do *voto de cabresto*. Caso eleito o candidato apoiado pelo coronel para o governo estadual, ele seria o líder local em indicações de postos de serviço e benfeitorias para seus apoiadores.

Na obra de Leal (1975), por mais que seja reconhecida a competição entre os coronéis de um município e o papel da oposição, a atuação política é destituída de força

⁵ “Incorporar a resposta dos candidatos ao desconto dos eleitores de suas plataformas propostas aumentaria substancialmente as estratégias de divergência partidária” (*tradução nossa*).

programática ou partidária. Para ele, a manipulação dos votos pelos chefes locais visava satisfazer interesses pessoais ou oligárquicos que, no contexto de pouca autonomia e reduzida receita dos municípios, só era capaz de ser atingida através da aliança com o governo estadual. Para além da esfera estadual, a *política dos governadores* descrita por Leal (1975), cujo elo primário era a *política dos coronéis*, se vinculava ao governo federal na composição das câmaras federais e na eleição presidencial. Todo esse sistema esvazia os partidos de sentido político e programático. Nas palavras do autor,

Essa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país. Quem observa a multiplicidade de alianças, que se fizeram nas últimas eleições estaduais e municipais, não pode deixar de verificar que os nossos partidos são pouco mais que legendas ou rótulos destinados a atender às exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral (LEAL, 1975, p.120).

Apesar de característico do regime republicano, o sistema coronelista não atuaria com a mesma intensidade no conjunto de municípios brasileiros na perspectiva de Leal (1975). Para o autor, a atuação do sistema está diretamente relacionada ao desenvolvimento de cada localidade, de modo que o habitat preferencial do coronelismo seriam os municípios rurais, do interior, com atividades urbanas escassas ou ausentes. A questão do desenvolvimento não aparece em *Coronelismo, enxada e voto* apenas no que tange ao município, mas também se apresenta, como já demonstrado, na associação entre os votos de cabresto, baixa capacidade cognitiva e elevada dependência econômica dos trabalhadores. Além disso, em uma perspectiva macro, o coronelismo também aparece próximo à ideia de desenvolvimento quando relacionada pelo autor com um equivocado evolucionismo da política. Tais traços podem ser identificados em diferentes trechos da obra, mas talvez a sua forma mais evidente consista na seguinte afirmação:

Não podemos negar que o “coronelismo” corresponde a uma quadra da evolução política do nosso povo, que deixa muito a desejar. Tivéssemos maior dose de espírito público e as coisas certamente se passariam de outra forma. Por isso, todas as medidas de moralização da vida pública nacional são indiscutivelmente úteis e merecem o aplauso de quantos anseiam pela elevação do nível político do Brasil. Mas não tenhamos demasiadas ilusões. A pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres (LEAL, 1975, p.126).

A decomposição do coronelismo, então, dependeria fundamentalmente da mudança na estrutura agrária brasileira, o que não seria suficientemente provido pelo crescimento

das cidades e pela expansão da indústria, de acordo com Leal (1975). Ademais, o sistema coronelista teria ainda um agravante para o seu desmantelamento: a retroalimentação entre ele e a estrutura agrária. Segundo o autor, a estrutura de terras fortalece o coronelismo, contribuindo para a sua permanência, ao passo em que o sistema de coronéis ajuda a conservar a mesma estrutura.

Limongi (2012) reitera que a análise elaborada por Leal (1975) em *Coronelismo, enxada e voto* não apenas esvazia as possibilidades de atuação dos partidos ou correntes políticas, como estabelece uma relação de dependência entre o eleitor e o coronel, tornando a arena eleitoral um ambiente caracterizado, sobretudo, por vínculos particularistas. Nesse sentido, portanto, não há espaço possível para vontade política própria e, tampouco, programática por parte do eleitorado.

Naturalmente, é importante ressaltar que a análise de Leal (1975) não poderia dar conta da experiência política dos municípios em um período democrático que acabava de se iniciar. Ademais, outras mudanças, como as de legislação eleitoral e a própria Constituição de 1988, tiveram o seu impacto sobre o papel dos municípios e o caráter da competição local. Todavia, muitos dos elementos introduzidos por Leal (1975) integram ainda análises mais recentes sobre a disputa eleitoral no Brasil, como é o caso de argumentos como a nossa formação histórica particular e suas implicações em uma experiência distorcida ou incipiente de democracia.

A análise elaborada por Andrade e Santos (2004) sobre a obra, por exemplo, considera que muitas mudanças ocorreram no Brasil desde *Coronelismo, enxada e voto*. Além da já mencionada Constituição de 1988, os autores destacaram também a migração da população para a zona urbana e a industrialização, somados à expansão dos meios de comunicação de massa, que possibilitaram, na visão deles, a conexão entre as comunidades locais e a vida nacional. Contudo, eles ressaltam:

O Brasil dos coronéis e do coronelismo retratado por Leal foi a tônica do poder local no país durante toda a primeira fase da República Velha e grande parte do período histórico posterior à redemocratização de 1946. Sobreviveu metamorfoseado em muitas regiões, mesmo após a industrialização, e ainda prevalece em muitas das pequenas localidades do Brasil contemporâneo, porque suas causas não foram ali totalmente removidas (ANDRADE e SANTOS, 2004, p.211).

A ideia de que o contexto político brasileiro seria marcado por partidos com pouco enraizamento social, estabelecendo fortes relações personalistas e clientelistas entre o

eleitorado e candidatos, também é retomada em Mainwaring (2001). O autor ressalta, por exemplo, que mais do que pensar na competição em termos de ideologia partidária, é essencial considerar a capacidade estruturadora tanto do Estado quanto das elites políticas. Além de argumentar que o sistema multipartidário brasileiro juntamente com outros fatores seria determinante do surgimento de lideranças personalistas, Mainwaring (2001) também relaciona tais características a continuidades da experiência pré-1945. A mais relevante delas talvez seja a persistente coincidência entre as elites políticas e econômicas, originadas do protagonismo exercido pelos fazendeiros do período anterior. Nesse sentido, ele ressalta o componente histórico da subordinação dos partidos a pessoas importantes e poderosas na hierarquia local.

Poder rural, clientelismo e patronagem continuaram a ser os instrumentos fundamentais do acesso ao poder político, e os partidos eram muito personalistas. A maioria dos líderes políticos preferia um sistema fluido e personalista e, por isso, rejeitava os vínculos necessariamente implícitos a uma forte organização partidária. O Brasil se modernizou rapidamente desde o tempo do personalismo sem freios, mas vestígios dessas práticas permanecem até hoje (MAINWARING, 2001, p.106).

As continuidades históricas também são dotadas de capacidade explicativa do cenário atual para Ames (2003). O autor acrescenta que com a forma com que o federalismo foi instaurado no Brasil – a partir da falta de controle do território nacional pelo governo central –, os interesses locais, especialmente os das elites econômicas, foram fortalecidos. Nesse contexto, as lideranças municipais acabaram por realizar obras e nomeações baseadas em meros interesses políticos. Em resumo, o argumento é o de que “o federalismo deu garantias às oligarquias locais. Em vez de facilitar o crescimento da economia pela adoção de programas eficientes, o federalismo promoveu os interesses dos grupos econômicos mais atrasados” (AMES, 2003, p.41).

À conclusão semelhante chegou Frances Hagopian (1996) sobre a continuidade das elites tradicionais na política contemporânea brasileira. Para a autora, as forças oligárquicas regionais do período getulista não apenas sobreviveram como continuaram atuando nos períodos democráticos que se seguiram, incluindo o atual. Por isso, ela afirma: “I became convinced that the past, present, and at least immediate future of Brazilian politics could not be understood without reference to clientelism, regionalism, and other

elements of traditional politics” (HAGOPIAN, 1996, p.xii)⁶. Além disso, a autora ressalta o papel importante dos municípios: são os laços clientelistas e o poder de linhagem familiar os principais elementos característicos da política tradicional na perspectiva de Hagopian (1996) que, cabe ressaltar, ainda vigoraria no Brasil.

Se, por um lado, essa vertente de autores composta, especialmente, pelos chamados brasilianistas não concede espaço em suas análises para dimensões programáticas e partidárias, outros estudiosos se dispuseram a elaborar um panorama mais complexo sobre o cenário político e a competição eleitoral no Brasil. Nenhum desses autores nega as práticas particularistas ou o incentivo ao voto pessoal presentes em sistemas eleitorais como o brasileiro. No entanto, eles foram capazes de demonstrar, de diferentes maneiras, que os partidos e o componente programático são relevantes mesmo neste contexto, seja na elaboração e votação de políticas ou na disputa eleitoral.

Essa perspectiva pode ser associada com a já mencionada teoria unificada da competição partidária elaborada por Adams, Merrill III e Grofman (2005) e resumida nas palavras de Figueiredo e Limongi (2002, p.311): “A diversidade de padrões espaciais de votos [...] sugere que a legislação eleitoral brasileira permite que políticos lancem mão de estratégias variadas para se eleger e reeleger, recorrendo à construção de vínculos diversificados com o eleitorado”.

David Samuels (1997), ao se dedicar sobre os possíveis incentivos ao voto partidário mesmo em sistemas centrados nos candidatos, também se insere na parcela de autores que buscam, ao menos, problematizar a visão tradicional da política brasileira. Embora o autor construa sua análise sobre a variação das estratégias dos candidatos e não dos partidos, são as características partidárias – acesso à candidatura, fontes de financiamento de campanha e acesso a recursos no governo –, que determinariam as estratégias mais individualistas ou mais coletivas dos candidatos. Partidos com maior controle nessas variáveis tenderiam a ter candidatos mais dependentes da máquina partidária e, portanto, com estratégias mais coletivas. Por outro lado, os candidatos tenderiam a adotar estratégias mais individualistas se são mais independentes de seus partidos com relação às mesmas variáveis.

⁶ “Eu me convenci de que o passado, o presente e, pelo menos, o futuro imediato da política brasileira não pode ser entendido sem referência ao clientelismo, regionalismo e outros elementos da política tradicional” (*tradução nossa*).

Não era a intenção de Samuels (1997) defender que estratégias individualistas e coletivas são excludentes ou negar o personalismo e o particularismo no contexto brasileiro, tampouco apontar uma competição orientada exclusivamente de forma partidária. O interesse do autor era verificar e demonstrar quais componentes partidários poderia existir além do cenário de partidos pouco enraizados e com práticas reconhecidamente individualistas. Para ele, mesmo em países de forte tradição clientelista, como o Brasil, a Itália e o Japão, investir no componente partidário poderia ser de baixo custo e alto retorno para os candidatos, já que, assim, poderiam atrair eleitores que não se beneficiam de redes de clientela ou que se orientam programaticamente. Para ele, os políticos

podem buscar votos tanto distribuindo benefícios ‘fisiológicos’ quanto adotando posições de policy, ou numa visão mais realista, assumindo uma estratégia que misture um pouco das duas orientações, e usando um discurso ao mesmo tempo individual e coletivo (SAMUELS, 1997, p.3).

Embora o estudo de Kitschelt et al. (2010) não seja especificamente sobre o Brasil, é um trabalho importante por tratar do que os autores denominam como *estruturação programático-partidária* na América Latina. O importante aqui talvez seja menos os achados dos autores, mas o seu pressuposto: a concebível presença de tal estruturação programático-partidária nos contextos políticos dos diferentes países da América Latina. Kitschelt et al. (2010) também reconhecem que a imagem tradicional da política latino-americana considera os partidos não apenas pouco enraizados na sociedade, mas também como atores incapazes de criar vínculos democráticos responsivos com os cidadãos. Todavia, eles acreditam que a estruturação programático-partidária pode atuar de maneira complementar a práticas clientelistas, de modo que onde há uma estruturação fraca ou ausente, há maior predominância do clientelismo e vice-versa.

Há duas dimensões principais que compõem a estruturação programático-partidária na obra de Kitschelt et al. (2010). A primeira delas é a *coordenação programática*, usada pelos partidos como uma marca para desenvolverem alternativas políticas coerentes. A segunda é o *vínculo programático*, responsável por dirigir as políticas coerentes da outra dimensão ao eleitorado. Em resumo,

Programmatic party competition thus entails that parties be internally cohesive in terms of the issue positions supported by their officers and elected representatives, yet sensitive to changing external demands and sufficiently differentiated from other parties in their ideological positions so that voters are

able to distinguish which parties are closer to their own stances (KITSCHOLT et al., 2010, p.16)⁷.

A existência simultânea entre componentes de ordem programática e de caráter particularista também foi apontada em uma pesquisa empírica feita com eleitores das cidades de Juiz de Fora (MG) e de Caxias do Sul (RS) durante as eleições de 2002. Esse estudo, desenvolvido por Ames, Baker e Rennó (2008), concluiu que tanto *issue voting*, quanto *pork barrel* e *pageantry* determinam de maneira efetiva a decisão do voto dos eleitores em questão. Para esses autores, não se trata, então, de conceber o eleitor como um mero perseguidor de ganhos pessoais no universo na política, como recorrentemente aponta a literatura, sobretudo em países de democratização recente, como o Brasil. Ao contrário, o que eles identificam é que o voto retrospectivo e a avaliação da economia também são incorporados na decisão eleitoral – o que, possivelmente, implica em certo grau de informação e acompanhamento político por parte dos eleitores. Assim, eles afirmam:

Brazilian voters are eclectic in their approach to choosing from the menu of options elites offer. As earlier scholars have suggested, pork, pageantry, and performance *all* shape vote choices. Most novel, however, is our claim that issue voting is also widespread in Brazil. Issue voting, with its relatively high cognitive requirements, plays a role not only in executive elections but also in legislative ones. [...] Elections, especially for executive posts in Brazil, *do* reflect knowledgeable, reasoned decisions by voters concerned with influencing governmental decisions about the collective good. At least in part, Brazil's elections reflect contestation over differing visions of which policies and which candidates will be beneficial for the collective good (AMES, BAKER e RENNÓ, 2008, p.130-131, *grifo dos autores*)⁸.

Em resumo, temos, por um lado, o panorama tradicional sobre o Brasil enquanto cenário de partidos ideologicamente fracos e estratégias particularistas regendo a competição eleitoral. Por outro lado, estudos mais recentes questionam essa visão,

⁷ “Competição partidária programática implica, assim, em os partidos serem internamente coesos em termos das posições sobre issues apoiadas por seus dirigentes e representantes eleitos, mas sensíveis às mudanças nas demandas externas e suficientemente diferenciados de outros partidos em suas posições ideológicas para que os eleitores sejam capazes de distinguir quais partidos estão mais perto de suas próprias posições” (*tradução nossa*).

⁸ “Eleitores brasileiros são ecléticos em sua abordagem da escolha dentro do menu de opções que as elites oferecem. Como estudiosos anteriores já sugeriram, pork, pageantry e performance, todos dão forma às escolhas eleitorais. Mais novo, entretanto, é nossa argumentação de que issue voting também é generalizado no Brasil. Issue voting, com seus relativamente altos requisitos cognitivos, representa um papel não apenas nas eleições executivas, mas também nas legislativas. Eleições, especialmente para postos executivos no Brasil, refletem decisões racionais e pensadas dos eleitores preocupados em influenciar decisões governamentais sobre o bem coletivo. Ao menos em parte, eleições brasileiras refletem contestação sobre diferentes visões sobre quais políticas e quais candidatos serão benéficos para o bem coletivo (*tradução nossa*).

demonstrando que, ainda que o clientelismo seja um fator relevante para compreender a arena eleitoral brasileira, componentes programáticos e partidários também têm o seu espaço de impacto efetivo na disputa.

Neste artigo, o caráter programático das disputas municipais, será analisado mais a fundo, aproveitando o fato de que em 2009 os programas de governo para os cargos executivos no Brasil passaram a ser exigidos por lei⁹. Como já mencionado, a lei não especifica nenhum conteúdo mínimo e nenhuma outra restrição a essas plataformas. Assim, diferenças no conteúdo e na forma destes programas são considerados, no âmbito deste trabalho, indicadores de diferenças de posicionamento dos candidatos.

Metodologia

Para o desenvolvimento deste estudo, será utilizado um método de análise de texto desenvolvido por Slapin e Proksch (2008) que estima posições políticas a partir da frequência de palavras em documentos (Wordfish). Como outros métodos aplicáveis à análise de programas de governo, como o expert survey, a codificação manual e o Wordscore, a abordagem adotada parte do pressuposto teórico de que, ao se apropriar das palavras, os partidos fornecem informações sobre suas posições no espaço político.

O modelo funciona da seguinte maneira: conta-se a frequência com que as palavras aparecem nos programas dos candidatos. Assume-se que a distribuição das frequências se origina de um processo de Poisson

$$y_{ijm} \sim \text{Poisson}(\lambda_{ijm})$$
$$\lambda_{ijm} = \exp(\alpha_{\mathfrak{S}} + \psi_j + \beta_j * \omega_{\mathfrak{S}})$$

onde y_{ijm} é a contagem da palavra j no manifesto do partido i no município m ; α é um conjunto de efeitos fixos do partido-município; Ψ é um conjunto de efeitos fixos das palavras; β é uma estimativa do peso específico de uma palavra capturando a importância da palavra j na discriminação entre posições partidárias; ω é a estimativa da posição do partido i na eleição no município m . No modelo, o efeito fixo das palavras controla as palavras mais usadas do que outras, bem como o efeito fixo do município da eleição

⁹ A Lei nº 12.034/2009 exige que os candidatos aos cargos executivos registrem seus programas de governo no momento da candidatura. Os documentos são disponibilizados na plataforma DivulgaCand.

controla partidos que escrevem programas maiores em determinado local. Os parâmetros de interesse são ω , a posição do partido no ano da eleição, e β , fator que permite identificar as palavras que distinguem as posições partidárias.

É fundamental ressaltar que o Wordfish permite analisar documentos apenas de forma comparativa. Isso significa que a posição espacial obtida através da frequência de palavras de um programa de governo, por exemplo, é dada em função às palavras contidas no(s) programa(s) com o qual se dá a comparação. Uma vez trocado o documento em comparação, a posição espacial é alterada. Além disso, ele é um modelo unidimensional, embora permita que temáticas específicas sejam abordadas, desde que de maneiras separadas. Como qualquer modelo estatístico, o Wordfish tem suas limitações e seus pressupostos, estimando, por exemplo, que o significado das palavras se mantém estável no espaço e no tempo. Por outro lado, essa metodologia não exige textos de referência, como é o caso do Wordscore, e, mais importante, utiliza todas as palavras em todos os documentos.

O Wordfish será utilizado para analisar programas de governo registrados no TSE em 2016 dos candidatos a prefeito da seguinte amostra estratificada¹⁰: 50% dos municípios com até 4 mil habitantes; 33% dos municípios com mais de 4 mil e menos de 8 mil habitantes; 20% dos municípios com número habitantes entre 8 mil e 20 mil; 10% dos municípios com mais de 20 mil e menos de 500 mil habitantes; 5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Dos 1.390 municípios que compõem a amostra, 55 municípios não foram considerados porque só tiveram um candidato a prefeito nas eleições de 2016, assim não havia nem disputa e nem outros programas com os quais pudessem ser comparados. Trinta e oito dessas localidades se inseriam na primeira estratificação, 9 na segunda e 8 na terceira. Desconsiderando os municípios em questão, a Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios por estado aleatoriamente selecionados.

¹⁰ Disponível em

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_continuo/modelo_operacional/amostra.shtm>. Acesso em 10/04/2017.

Tabela 1 – Distribuição de municípios por estado na amostra

	Até 4 mil hab.	4 mil a 8 mil hab.	8 mil a 20 mil hab.	20 mil a 500 mil hab.	Mais de 500 mil hab.	Total
AC	-	-	-	-	-	-
AL	2	10	8	1	-	21
AM	-	1	4	2	-	7
AP	1	2	3	1	-	7
BA	3	13	47	14	-	77
CE	-	10*	10	10	-	30
ES	-	2	8	7	-	17
GO	40*	17	6	5	-	68
MA	-	14	18	8	-	40
MG	74*	91*	54*	13	-	232
MS	1	4	3	5	-	13
MT	17	9	6	3	-	35
PA	1	4	9	16	-	30
PB	26*	24*	18	2	-	70
PE	-	6	18	14	-	38
PI	26*	37	10	4	1	78
PR	28*	33*	23*	8	-	92
RJ	-	2	4	6	-	12
RN	23	16	15	3	-	57
RO	4	3	11	2	-	20
RR	-	-	1	-	-	1
RS	85*	36*	13	9	-	148
SC	47*	22	15	5	-	89
SE	6	6	7	4	-	23
SP	45*	44*	26	18	1	134
TO	24*	15	11	1	-	51
Total	453	421	348	161	2	1.390

Fonte: elaboração própria.

*estados com municípios desconsiderados por conterem apenas um candidato a prefeito.

Primeiramente, será avaliado se e como essas plataformas se diferenciam das demais apresentadas na mesma localidade. Nessa etapa da análise, então, os programas serão comparados entre si com relação a todas as candidaturas de um mesmo município, assumindo a presença do componente programático caso as se diferenciem com relação às propostas de políticas públicas. Em seguida, será investigado se tais diferenças

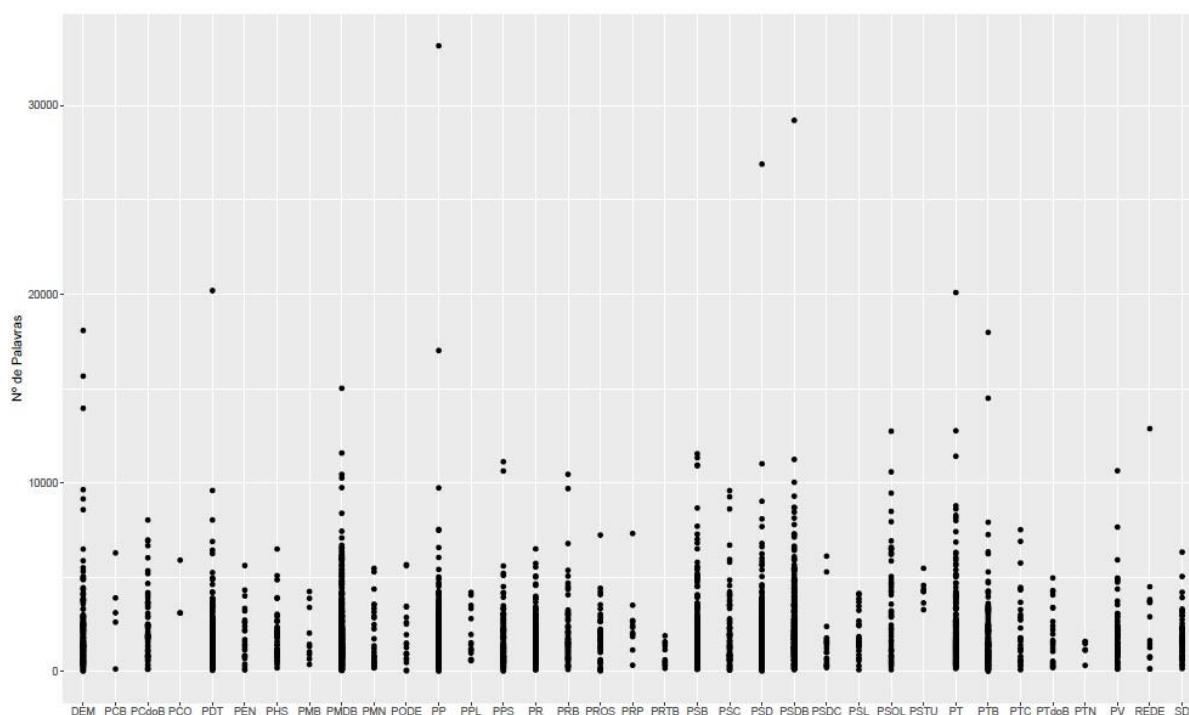
programáticas se articulam de maneira partidária, assumindo alinhamento partidário em casos em que os programas de um mesmo partido se concentrem em um mesmo lado do ponto médio do espaço político. Para isso, todas as plataformas serão analisadas juntas, como se disputassem em um mesmo município.

Descrição e análise dos dados

Os 1.335 municípios com mais de um candidato a prefeito em 2016 possuem, juntos, 3.459 candidatos a prefeito distribuídos entre os 35 partidos políticos existentes no Brasil. Se, para cada candidato é exigido um programa de governo, o corpus de análise deste trabalho totaliza 3.459 plataformas. Os programas têm em média 2.080,175 palavras, sendo que o menor documento é o do PTB em Camocim de São Félix (PE), com apenas 18 palavras, e o maior é o do PP em Capistrano (CE), com 33.166 palavras. De modo geral, é possível observar que a variação no número de palavras dos programas por partido e entre os partidos é grande. Grande parte dos candidatos possuem programas com até 5 mil palavras, mas partidos como PT, PSDB, PSD e PSB também possuem alguma quantidade de plataformas com até 10 mil palavras. Os casos de documentos maiores do que isso constituem, como indica o gráfico, casos bastante dispersos. A variação no número de palavras não parece se articular de maneira partidária ou ideológica. O PP, por exemplo, que possui o candidato com o maior programa, também apresenta candidatos com plataformas entre as menores. Também entre o PSOL, por exemplo, considerado ideológico pela literatura, há programas com mais de 10 mil palavras e outros muito menores, inclusive abaixo da média apresentada.

Os candidatos a prefeito se diferenciam programaticamente nos municípios do Brasil? Uma forma de responder a esta questão é observar a frequência das palavras utilizadas por cada candidato, mas em um mesmo município. Assumimos que se os candidatos utilizam palavras diferentes na mesma localidade, eles estariam apresentando propostas distintas, ou, em outras palavras, mobilizando o componente programático como estratégia eleitoral. O grau de diferenciação entre as propostas permite distribuir os candidatos em uma escala cuja distância indica o quanto eles diferem programaticamente entre si.

Figura 1 – Dispersão do número de palavras dos programas por partido



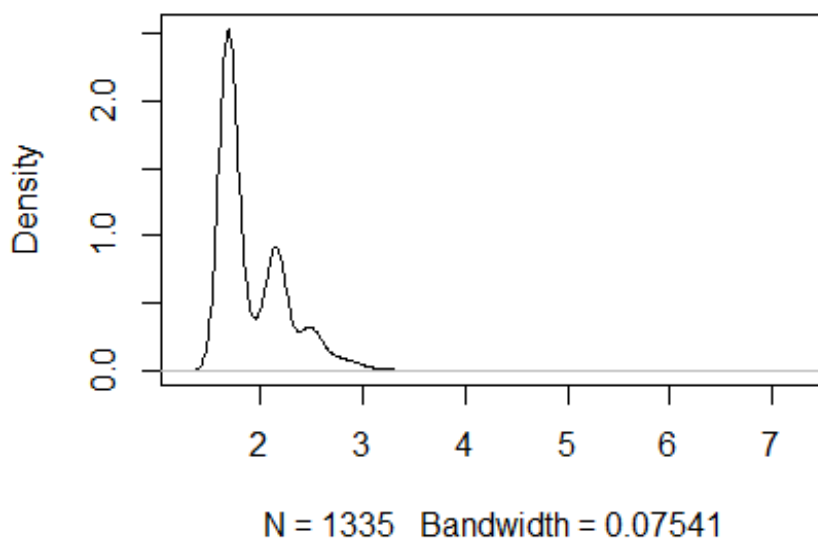
Fonte: elaboração própria.

Considerando que o tamanho da amostra impossibilita a apresentação e análise de todos os gráficos gerados, ou seja, um gráfico para cada um dos municípios, serão discutidos padrões de distribuição do componente programático. Independentemente do modo com que se apresenta, é possível assumir que há dimensão programática em todos os municípios estudados. Em outras palavras, isso significa que pelo menos dois candidatos apresentaram propostas de políticas públicas distintas em um mesmo município. Esse apontamento pode ser comprovado através do cálculo que subtraiu a menor posição espacial da maior posição em cada um dos municípios. Observando a distribuição das distâncias entre os programas dos candidatos em cada localidade, é possível perceber que em nenhum dos casos ela foi igual a zero. A Figura 2 apresenta a distribuição das distâncias programáticas para todos os municípios da amostra.

Em resumo, três agrupamentos podem ser identificados: grande parte das distâncias programáticas em torno de 1.5, outro grupo menor com distâncias entre 2.0 e 2.5 e poucos municípios em que as distâncias entre as plataformas foram maiores do que 2.5. É importante salientar que os valores das distâncias não têm, no âmbito deste trabalho, significado substancial específico. Aqui, interessa notar que elas são maiores do que zero

para todos os municípios, o que permite reivindicar a presença do espaço programático como estratégia efetiva nas eleições em questão.

Figura 2 – Distribuição das distâncias entre os programas dos candidatos por município



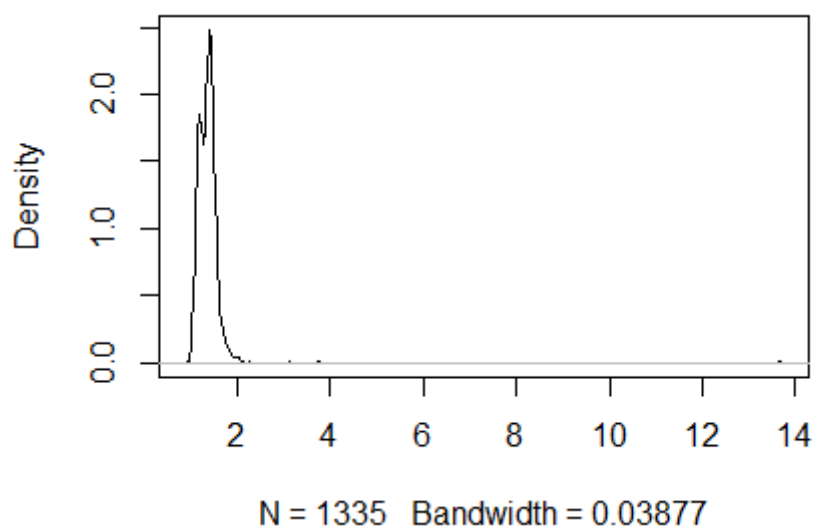
Fonte: elaboração própria.

Essa análise, no entanto, pode ser menos precisa para os casos com mais de dois competidores. Dado que a medida considera as posições máxima e mínima, ela desconsidera posições intermediárias. Em termos analíticos, isso implica na possibilidade de considerar grande distância entre candidatos em um município que, hipoteticamente, apresenta três candidatos com propostas e, portanto, posições muito similares e apenas um com programa muito diferente. Nesse caso, ainda que de fato exista componente programático, ele se daria em distâncias menores, considerados todos os documentos, do que entre distâncias extremas como a análise acima determinaria. Por isso, também é importante avaliar a variância entre as posições extraídas dos programas e o ponto médio do espaço político.

Nesse sentido, é possível afirmar que teríamos uma análise mais relativa dos casos. Como apresentado no Gráfico 2, a análise da variância das posições dos candidatos geradas a partir da análise de seus programas de governo também permite assumir a presença efetiva da dimensão programática. A diferença é que as distâncias diminuem, já que não são calculadas a partir dos valores máximos e mínimos. Ainda assim, pode-se identificar

dois padrões principais, embora ambos até o valor 2.0. O maior número de municípios possui distâncias programáticas em torno de 1.5 e, outra grande parte das localidades, entre 1.0 e este valor. Há casos muito específicos de maiores distâncias, como se pode observar. Porém, eles não consistem em um padrão.

Gráfico 2 – Distribuição da variância das distâncias entre os programas dos candidatos por município



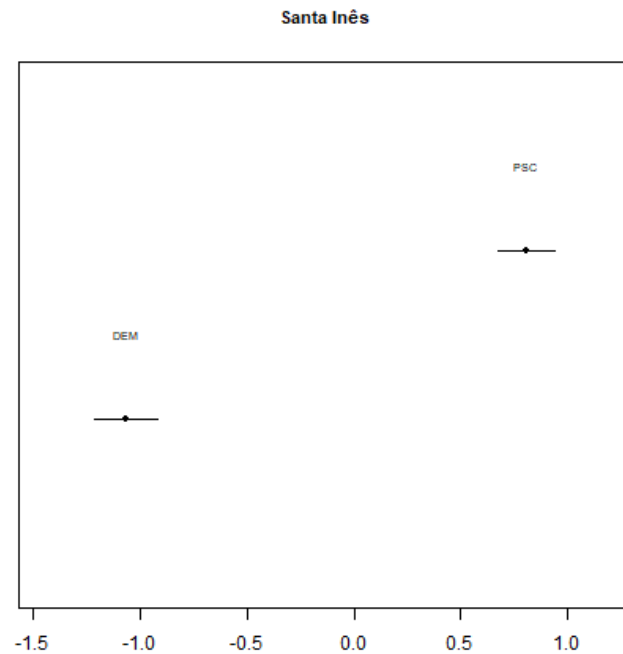
Fonte: elaboração própria.

Embora o tamanho da amostra não permita elaborar análises para cada um dos casos, é possível identificar cinco padrões de competição programática bem definidos entre eles¹¹. Para eleições com apenas dois candidatos a prefeito, o padrão é que cada um deles se coloque em um dos polos do espaço político, como exemplificado na Figura 3¹². Isso se repete para 838 municípios (62,77%), o total de localidades que tiveram apenas duas candidaturas ao executivo municipal em 2016.

¹¹ O gráfico para cada um dos municípios pode ser solicitado via e-mail.

¹² O município foi selecionado aleatoriamente, apenas para exemplificação.

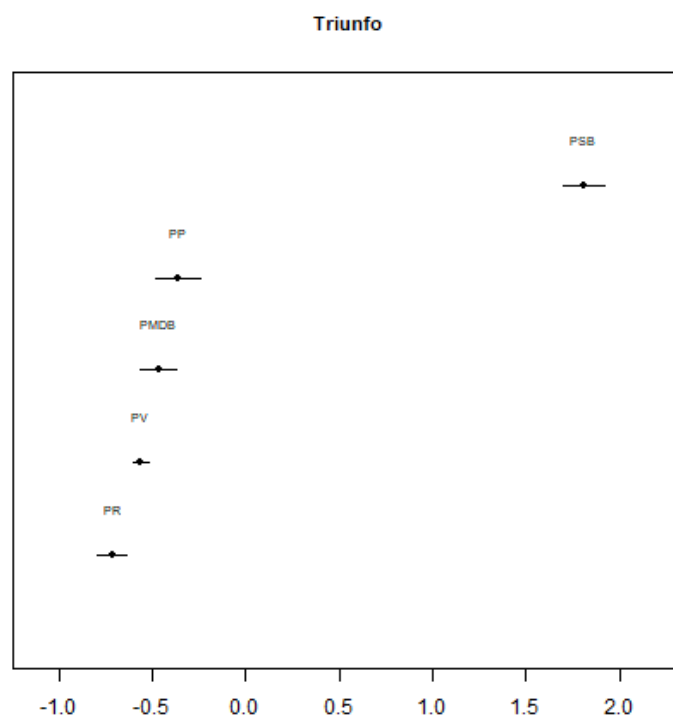
Figura 3 – Padrão de competição programática em eleições bipartidárias



Fonte: elaboração própria.

Nos casos com três ou mais competidores, dois padrões podem ser observados. Primeiramente, pode-se observar uma competição programática polarizada em 149 municípios da amostra (11,17%), o que implica em uma proximidade necessária entre as propostas de políticas de dois ou mais deles. Essa similaridade está representada na Figura 4, por exemplo, pela sobreposição dos intervalos de confiança dos programas do PP, PMDB, PV e PR, em um dos polos, e o PSB em outro.

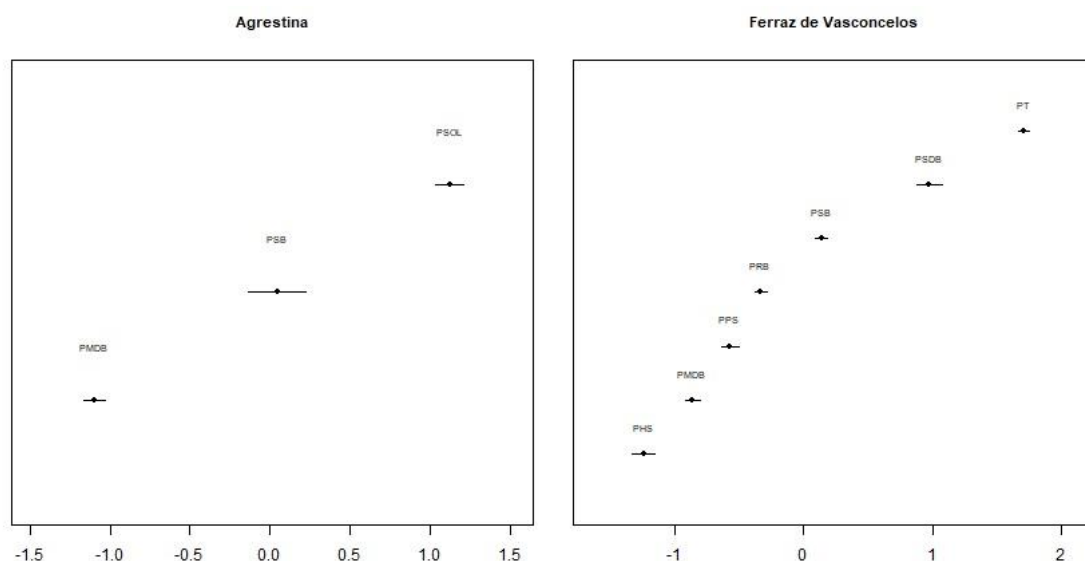
Figura 4 – Padrão de competição programática polarizada em eleições multipartidárias



Fonte: elaboração própria.

Nos demais 348 (26,06%) municípios com três ou mais candidatos a prefeito da amostra, pode-se afirmar que a competição programática se definiu em termos fragmentados. É interessante salientar, porém, que, para os casos de três candidaturas apenas, há uma tendência centrípeta, o que está de acordo com modelos espaciais do voto (Downs, 1957; Hinich e Munger, 1996). Todavia, nesse padrão também foram enquadrados municípios com várias posições difusas, sem uma tendência central específica. Os dois casos são exemplificados na Figura 5.

Figura 5 – Padrões de competição programática fragmentada em eleições multipartidárias



Fonte: elaboração própria.

De modo geral, em todas as situações, é possível afirmar que os candidatos a prefeito nos municípios do Brasil distinguem-se programaticamente. Eles adotam palavras diferentes em seus programas buscando transmitir ideias diferentes para atrair certo eleitorado. Todavia, esse fato não implica, necessariamente, que essa distinção se dê em bases partidárias. Para verificar se partidos iguais se posicionam de maneira similar na escala, é preciso analisar todos os candidatos juntos, comparando todos os programas de governo da amostra e identificando a similaridade entre eles. Se os partidos se comportam de maneira coerente, eles devem ocupar o mesmo ponto na escala ou, ao menos, o mesmo lado com relação ao ponto médio (zero).

Como mencionado, para essa análise é necessário simular um único município em que todos os candidatos dos diferentes partidos estivessem em disputa. Embora seja uma análise preliminar, parece a alternativa mais adequada quando se trata de um método comparativo como o Wordfish. Em vez dessa simulação, era possível agrupar por partido a posição gerada em cada município. Porém, considerando a posição do candidato x no município z é dada em função de seu concorrente j no mesmo município, juntar todas as posições não possibilitaria uma análise correta, já que os programas de referência variam ao longo dos municípios. Outra alternativa seria analisar os programas de um único partido entre si, mas, considerando que eles poderiam apresentar propostas semelhantes, o método

tenderia a ressaltar as diferenças entre eles, dificultando a investigação de qualquer alinhamento ou consistência.

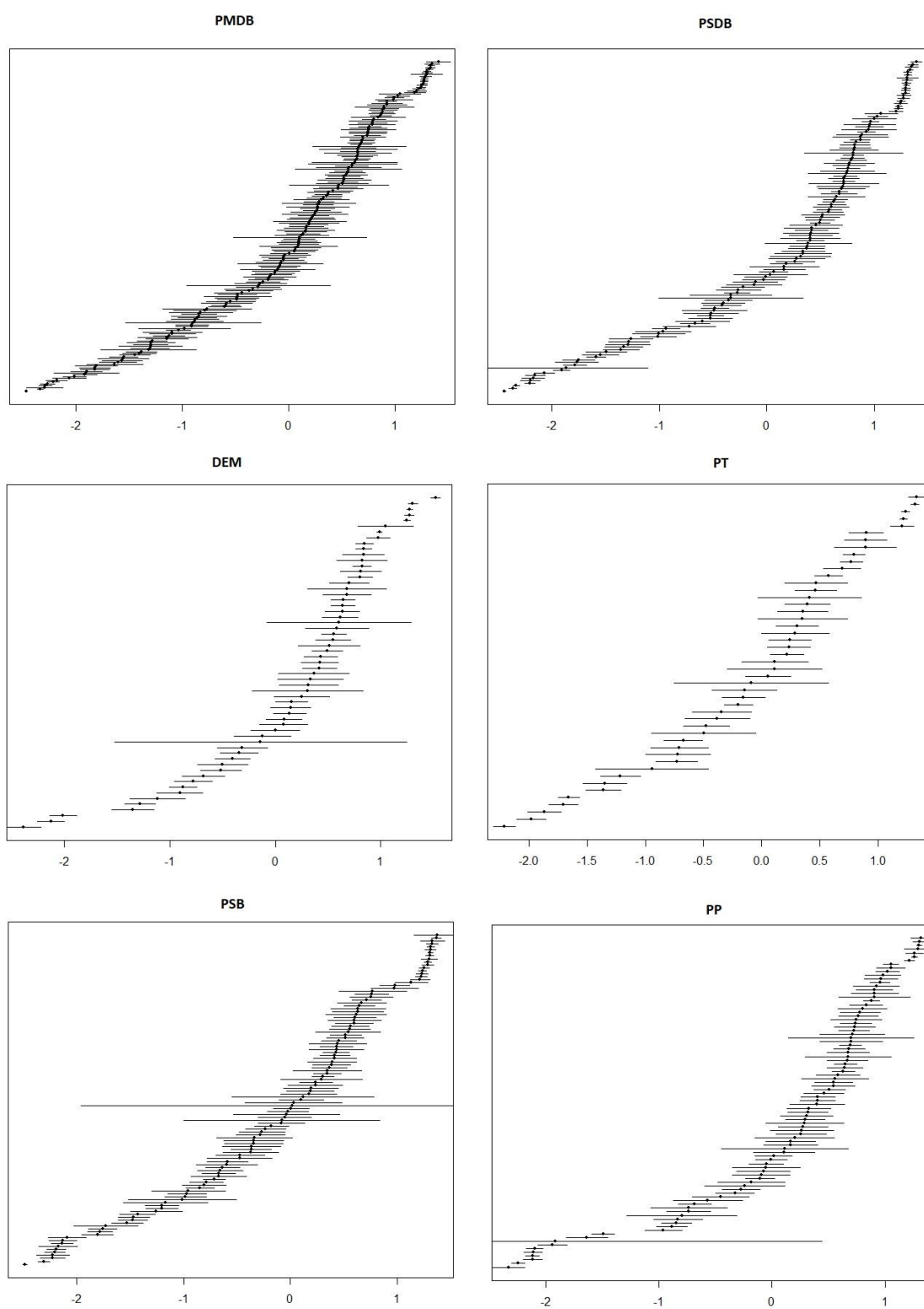
Desse modo, a análise nos moldes em que foi realizada neste trabalho compara todos os programas de todos os partidos e permite identificar similaridades e diferenças programáticas neste universo¹³. Porém, para que fosse possível simular esse único município a amostra precisou ser reduzida dada à limitação do algoritmo em construir um único vetor contendo todos os programas. Assim, foi constituída uma nova amostra a partir da amostra anterior, através da retirada dos mesmos percentuais da amostra estratificada do IBGE utilizada anteriormente. Em outras palavras, a primeira amostra se tornou o universo e nova amostra com a mesma estratificação foi constituída. Porém, perdeu-se a significância estatística, ainda que a proporcionalidade tenha sido mantida.

O alinhamento partidário foi testado apenas para 473 municípios, totalizando 1.108 programas de governo. De maneira geral, a análise sugeriu alguma relação entre número de candidaturas por partido e propostas mais difusas ao longo do espaço político. Embora não seja possível estabelecer qualquer associação em termos estatísticos entre esses fatores, a distribuição dos programas dos candidatos PMDB, PSDB, DEM, PT, PSB e PP, por exemplo, mostra a presença de propostas nos dois polos espaciais (Figura 6). Mesmo que seja possível identificar uma maioria dos programas em um dos lados em quase todos os casos – mais claramente para o PSB, PP e DEM – essa distribuição se dá muito timidamente e não de modo concentrado, não permitindo reivindicar o alinhamento partidário desses programas. Padrão similar também pode ser verificado para o PSD, PR, PTB e PDT¹⁴.

¹³ Essas colocações se fundamentam em testes de sensibilidades realizados ao longo da pesquisa. Porém, o método ainda precisa ser refinado no que se refere à análise da consistência partidária, apresentada com caráter preliminar neste trabalho.

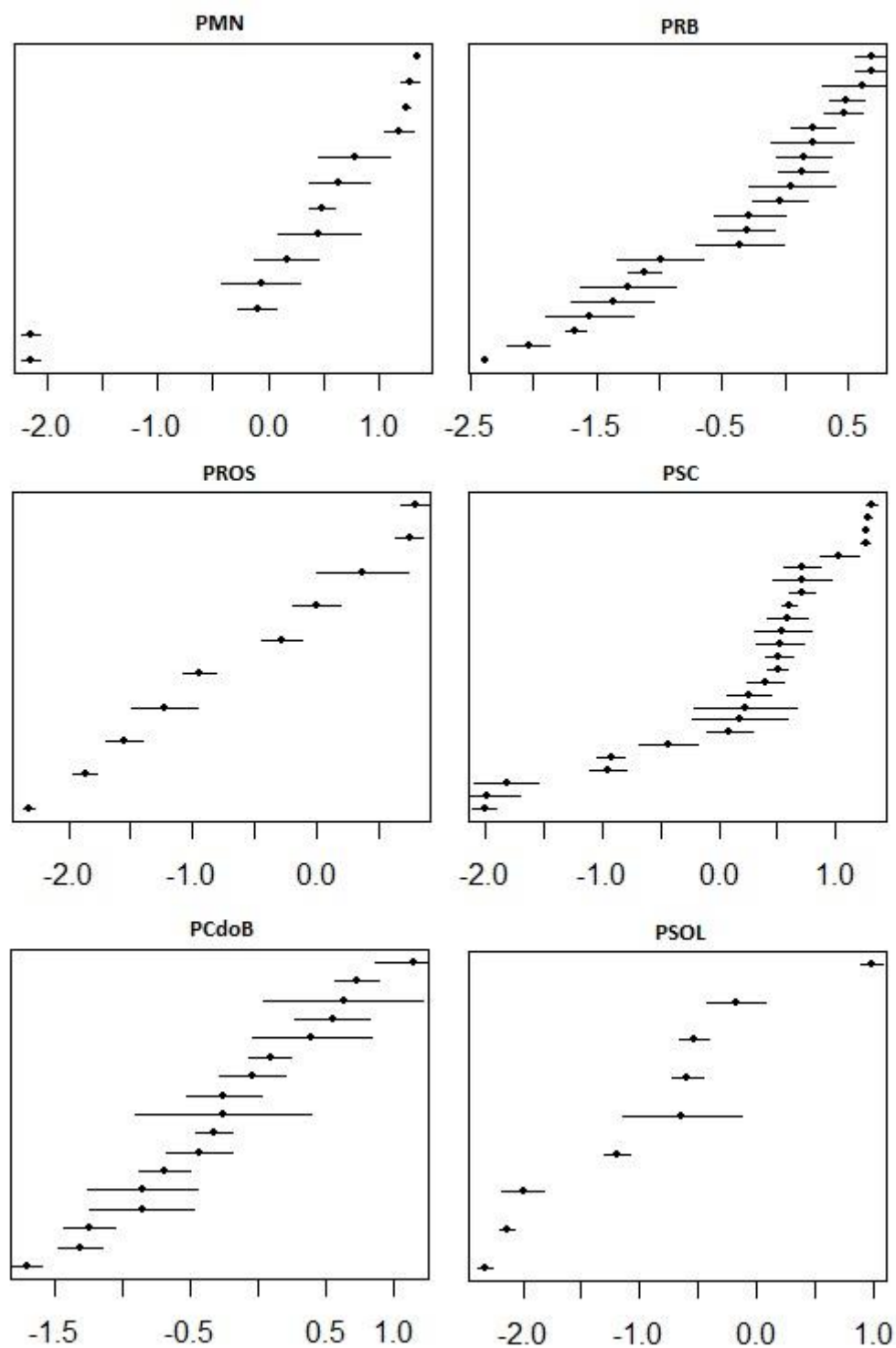
¹⁴ Gráficos disponíveis no apêndice deste trabalho.

Figura 6 – Distribuição de propostas por partido no total de municípios



Fonte: elaboração própria.

Figura 6 – Distribuição de propostas alinhadas partidariamente por partido no total de municípios



Fonte: elaboração própria.

Por outro lado, o alinhamento partidário pode ser verificado para partidos como PMN, PRB, PROS, PSC e PSOL. Como mostra a Figura 7, grande parte dos programas de cada partido se concentraram em um lado específico do espaço político. Para o PMN e PSC, isso se deu no polo positivo, enquanto os demais partidos se localizaram majoritariamente no lado negativo. O PTC também concentrou seus programas no polo positivo¹⁵. Dado a presença de partidos considerados de esquerda pela literatura neste grupo, é possível que a concentração em um dos lados apresente alguma associação entre ideologia e consistência partidária no que se refere aos programas. No entanto, essa afirmação ultrapassa os limites analíticos deste trabalho, exigindo estudos mais sistemáticos sobre o tema.

Os demais partidos que lançaram candidatos a prefeito em 2016 nos municípios da nova amostra – PCB, PEN, PHS, PMB, PODE, PPL, PPS, PRP, PRTB, PTN, PV, REDE e SD – tiveram suas propostas divididas entre os dois polos do espaço político, não apresentando consistência partidária determinada¹⁶.

De modo resumido, as análises sobre o alinhamento partidário dos programas de governo demonstraram que não há um padrão único para todas as agremiações. Em geral, as distribuições apresentadas parecem sugerir alguma relação entre números de candidaturas e difusão das propostas. Assim, seria importante investigar estatisticamente se partidos que se inserem em mais disputas tendem a ampliar a abrangência de seus programas, o que poderia se aproximar de uma estratégia para atingir e conquistar o maior número possível de eleitores. Se temos como referência Downs (1957), seria possível considerar esse comportamento como uma estratégia para atingir maior eleitorado. Partidos menos competitivos, porém, teriam maior liberdade para concentrarem suas propostas em um lado do ponto médio. Essas afirmações, porém, precisam, sem nenhuma dúvida, serem aprofundadas analiticamente.

Considerações finais

A análise dos programas dos candidatos a prefeito nos municípios brasileiros demonstrou que esses candidatos se distinguem programaticamente em todos os casos. Esses resultados contestam, em alguma medida, o diagnóstico recorrente da literatura de

¹⁵ Gráfico disponíveis no apêndice.

¹⁶ Os gráficos dos partidos que lançaram mais de três candidaturas no total de municípios estão disponíveis no apêndice.

que o Brasil é um cenário onde o sistema proporcional de lista aberta seria responsável pelo protagonismo de práticas particularistas e do voto pessoal. É importante ressaltar que os achados deste trabalho não permitem – e nem se propõem a – afirmar, por exemplo, que não há clientelismo no Brasil ou que as disputas municipais são constituídas de maneira exclusivamente programática. No entanto, a análise mostra que, mesmo nos pequenos municípios, onde se esperaria o extremo do voto pessoal, os candidatos apresentaram propostas distintas em suas plataformas.

Além disso, foi possível verificar alguns padrões de competição eleitoral. Para disputas bipartidárias, os candidatos tendem majoritariamente a se posicionar em lados distintos do ponto médio do espaço político. No caso em que três candidatos disputam o executivo municipal esse padrão pode se repetir, de modo que dois deles apresentem propostas similares e que outro se posicione em outro polo. Porém, há uma tendência centrípeta mais recorrente para casos com três candidaturas, o que confirma, de algum modo, apontamentos feitos por modelos espaciais de voto. Para caso de três ou mais candidaturas, também é possível observar ou uma polarização entre os programas ou uma fragmentação de suas propostas ao longo de pontos difusos do espaço político.

Embora a presença do componente programático tenha se dado de maneira muito evidente, o mesmo não se aplica para a consistência partidária das propostas em questão. Grandes partidos – que também apresentaram maior número de candidatos ao executivo municipal das localidades analisadas –, distribuíram suas propostas de políticas públicas de modo mais difuso entre os dois lados do espaço político. Esse foi o caso do PMDB, PSDB, DEM, PT, PSB, PP, PSD, PR, PDT e PTB. Esse fator pode estar associado com uma estratégia eleitoral mais abrangente, tentando aproximar o eleitor mediano, mas qualquer afirmação desta natureza precisa de investigação sistemática em trabalhos futuros. Outros partidos, como PMN, PTC, PRB, PROS, PSC, PSOL e PCdoB apresentaram consistência partidária evidente, concentrando suas propostas em um dos lados do espaço políticos. Para os demais partidos, a distribuição se deu de forma fragmentada.

Em resumo, os achados mostraram que nos municípios Brasil, mesmo nos menores, os candidatos têm incentivos e apresentam, efetivamente, propostas distintas programaticamente e que, em alguns casos, ela se articula de maneira partidária. Além disso, o trabalho permitiu conhecer mais sobre a competição eleitoral no nível local no Brasil, campo amplo ainda a ser explorado pela ciência política, sobretudo com um recorte

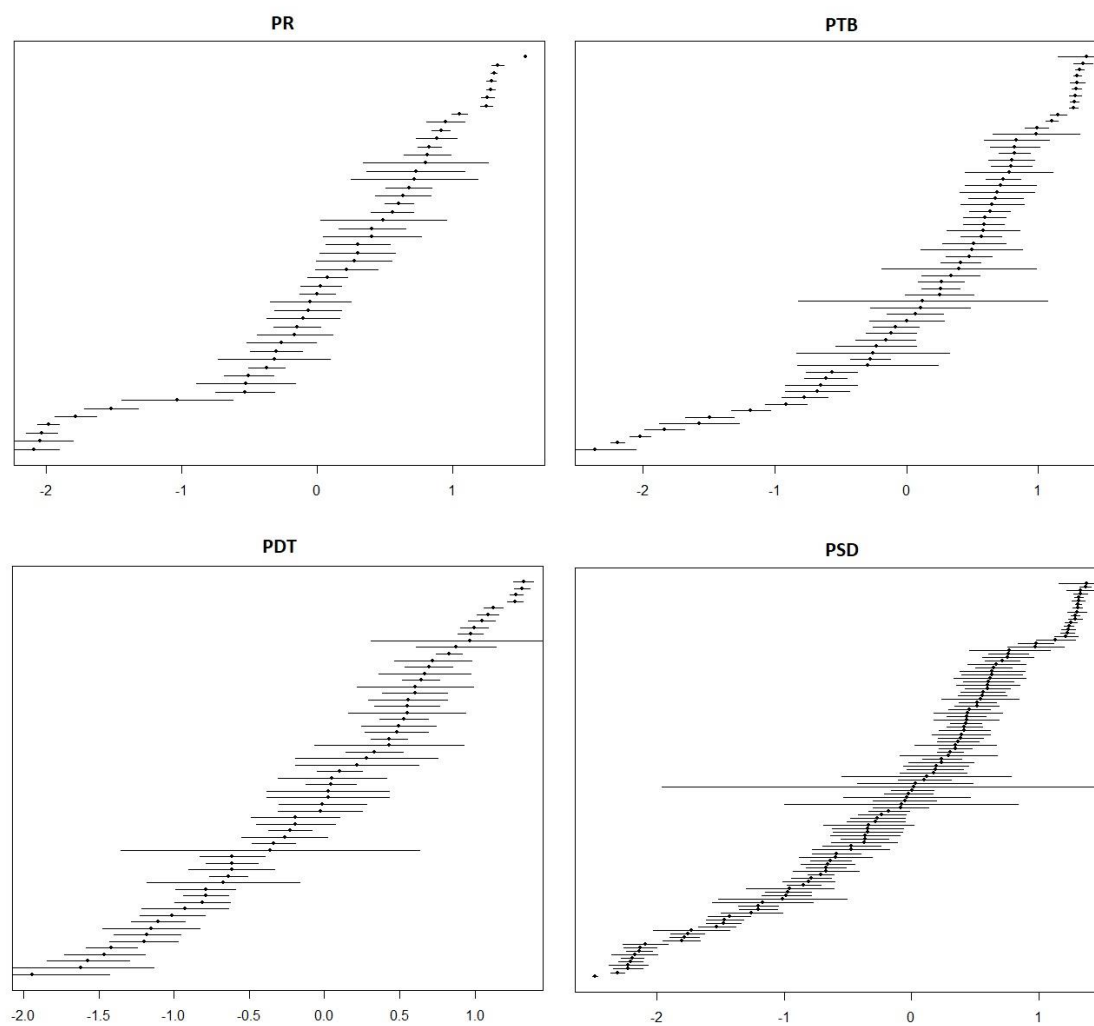
específico como neste artigo. Lançando mão de novos objetos, como os programas de governo, testamos empiricamente perspectivas importantes sobre os partidos e a competição eleitoral no Brasil, mostrando que uma abordagem mais próxima e mais minuciosa desses municípios permite uma compreensão mais complexa de suas realidades eleitorais.

Referências bibliográficas

- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- _____. Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, n. 2, pp. 324-343, 1995.
- _____.; BAKER, Andy; RENNO, Lucio. The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry or Pork? In: KINGSTONE, Peter e POWER, Timothy (eds.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- CAREY, John e SHUGART, Matthew S. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, vol. 13, n. 4, pp. 417-435, 1995.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, pp. 303-331, 2002.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C. *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1996.
- KITSCHOLT, Herbert; HAWKINS, Kirk A.; LUNA, Juan Pablo; ROSAS, Guillermo. *Latin America Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- LIMONGI, Fernando e CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos*, v.88, p.21-37, 2010.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, vol. 40, n. 3, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 de janeiro de 2016.
- SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1975.
- SLAPIN, Jonathan; PROKSCH, Sven-Oliver. A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. *American Journal of Political Science*, vol. 52, n. 3, pp. 705-722, 2008.

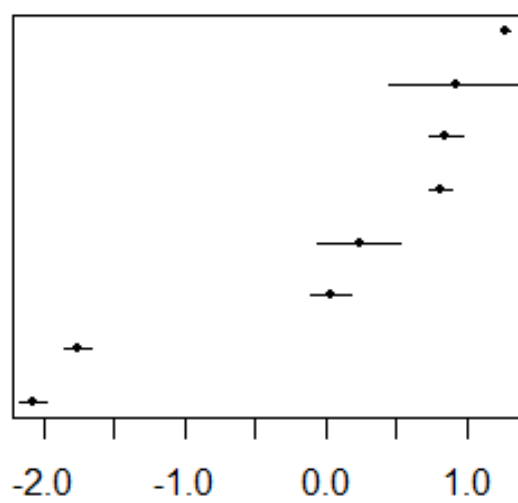
APÊNDICE

Apêndice A – Distribuição de propostas por partido no total de municípios



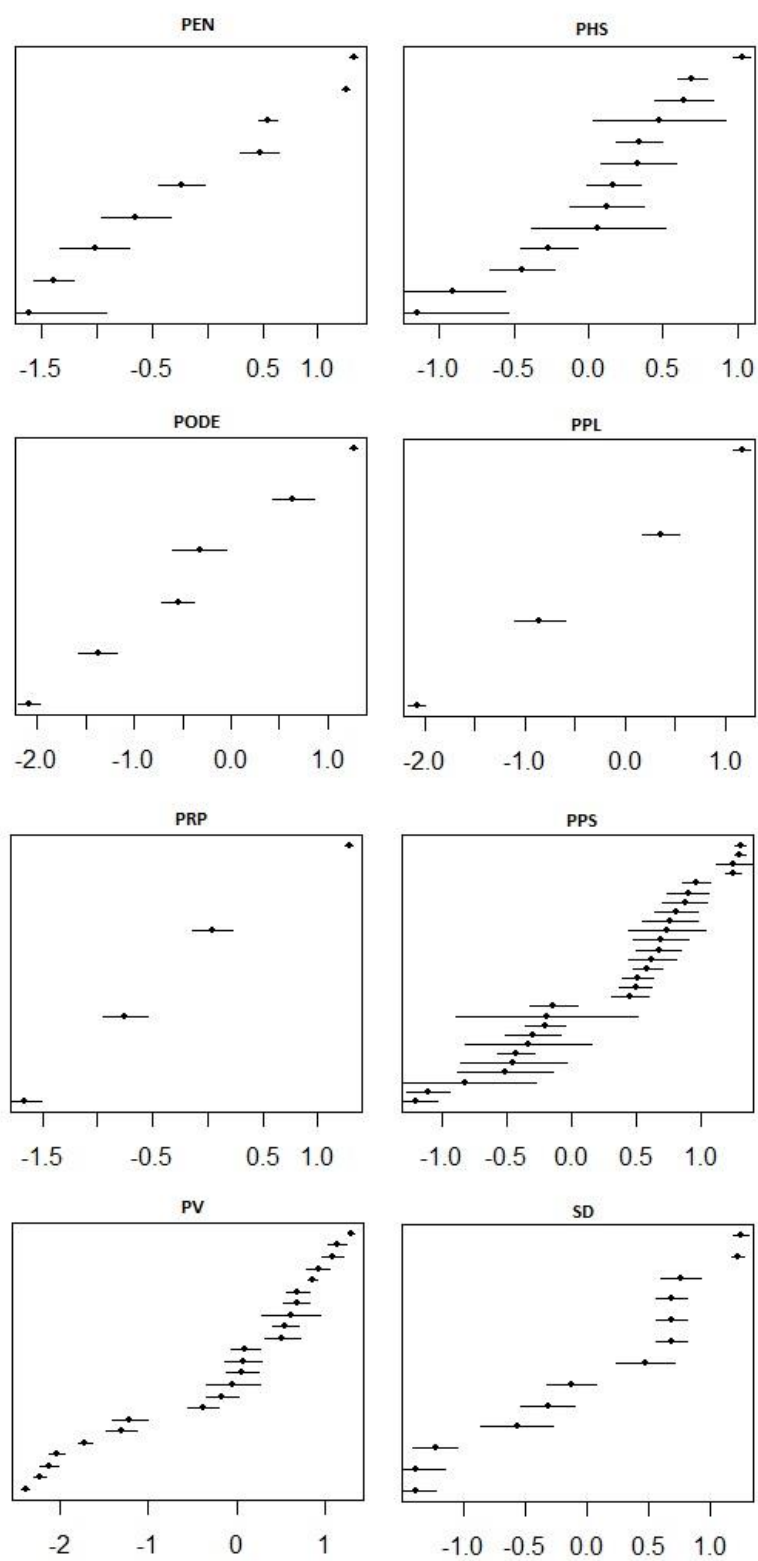
Fonte: elaboração própria.

Apêndice B – Distribuição de propostas do PTC no total de municípios



Fonte: elaboração própria.

Apêndice C – Distribuição de propostas por partido no total de municípios



Fonte: elaboração própria.