

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte/MG, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática Eleições e Representação Política

Desenvolvimento e partidarismo: os programas de governo nos grotões do Brasil

Nara Oliveira Salles (IESP/UERJ)

Fernando Henrique Eduardo Guarnieri (IESP/UERJ)

Desenvolvimento e partidarismo: os programas de governo nos grotões do Brasil

Resumo: O objetivo deste artigo é investigar a presença do componente programático e partidário nos municípios de menor IDHM no Brasil. Para isso, utilizamos os programas de governo dos candidatos ao executivo municipal em 2012, exigidos por lei a partir de 2009, testando empiricamente a visão predominante na literatura de que o contexto eleitoral brasileiro é marcado pelo protagonismo de práticas particularistas e pelo voto pessoal. Mais especificamente, analisamos as plataformas dos municípios menos desenvolvidos do Brasil, já que, por essa perspectiva, seriam os cenários extremos de clientelismo. Através do método de análise de texto que estima posições políticas a partir da frequência de palavras (Wordfish), verificamos que os candidatos se diferenciam programaticamente e que há certa consistência partidária em suas propostas nesses municípios.

Palavras-chave: Componente programático; Desenvolvimento; Eleições municipais; Partidarismo; Programas de governo.

Introdução

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 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*. O argumento tem sua origem no estudo de Carey e Shugart (1995) a respeito do impacto dos sistemas eleitorais sobre o comportamento dos candidatos, voltado a maior “reputação pessoal” ou maior “reputação partidária”. Utilizando quatro variáveis – controle do partido sobre a lista de candidatos, transferência de votos no interior da lista, quantidade de votos à disposição do eleitor e magnitude do distrito –, os autores elaboraram um ranking de treze posições, em que o Brasil ocupava a nona, próxima ao extremo de incentivo pessoal.

Sem deixar de reconhecer os estímulos ao comportamento individualista gerados pelas regras eleitorais brasileiras, David Samuels (1997) desloca o foco da análise dos sistemas para os partidos. A principal crítica do autor a trabalhos como o de Carey e Shugart (1995), por exemplo, é a de que, ao avaliarem o impacto do sistema eleitoral sobre as estratégias dos candidatos, os autores mantiveram constantes importantes características dos partidos. Para Samuels (1997), é possível identificar estratégias partidárias mais coletivistas ou individualistas – mesmo no contexto brasileiro – considerando elementos como: regras internas dos partidos para seleção de candidatos, financiamento de campanha e acesso a recursos. De modo geral, ele demonstra que quanto mais esses processos são centralizados pelos partidos, maior o incentivo ao comportamento coletivista por parte dos candidatos. Ao contrário, legendas mais descentralizadas, nas quais os candidatos teriam maior liberdade para angariar recursos por conta própria, por exemplo, estimulariam em seus membros condutas mais individualistas.

É preciso salientar que, além de características próprias dos sistemas eleitorais e dos partidos, elementos dos distritos seriam fatores importantes para determinar o grau de “reputação pessoal” ou “reputação partidária”, se pensarmos nos moldes de Carey e Shugart (1995), ou de individualismo e coletivismo das estratégias, para usar os termos de Samuels (1997). Nesse sentido, é possível que o desenvolvimento do município seja a principal delas. Se é recorrente a perspectiva de que incentivos particularistas têm mais importância do que condutas partidárias nas eleições brasileiras, também é comum a ideia

de que tais estímulos tendem a aumentar conforme diminui o desenvolvimento local. O principal argumento é o de que, nos chamados grotões do Brasil, o eleitorado estaria em busca de necessidades mais básicas, fortalecendo relações de clientela com os candidatos ao passo que, em regiões mais desenvolvidas, o eleitorado se orientaria mais programaticamente (Ames, 1995; Schwartzman, 1975; Kitschelt et al., 2010).

Assim, o objetivo deste trabalho é justamente testar empiricamente esse argumento, relacionando desenvolvimento dos municípios e políticas oferecidas pelos candidatos. 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 2012 dos municípios brasileiros cujo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é classificado como muito baixo pelo Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. Trata-se de um conjunto de 32 municípios com população entre 5 mil e 50 mil habitantes, localizados nas regiões norte e nordeste do país, cujos candidatos ao executivo se distribuíram entre 20 diferentes partidos.

A contribuição que se pretende com este trabalho é, principalmente, lançar luz sobre as eleições municipais no Brasil, investigando o comportamento dos partidos e as estratégias dos candidatos no nível local, objeto de ainda poucos estudos na ciência política. Soma-se a isso o caráter inovador das análises dos programas de governo no âmbito das disputas majoritárias municipais, já que os mesmos só passaram a ter registro obrigatório no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a partir da Lei nº 12.034, de 2009. Embora recentes, essas plataformas contribuem para investigar a relação entre desenvolvimento e caráter programático ou partidário da competição, objetivo deste trabalho.

Estratégias partidárias no contexto eleitoral brasileiro

Já se sabe que grande parte da literatura sobre as eleições no Brasil destacam o comportamento pouco programático dos partidos. Porém, apesar de tal argumento estar contido na análise de diversos autores que se debruçaram especificamente sobre o caso brasileiro, este argumento tem a sua origem em um estudo de impacto, realizado por Carey e Shugart (1995). Ao relacionar sistemas eleitorais e incentivos para o voto pessoal, os autores mostraram que, para além, da distribuição de cadeiras entre partidos, os sistemas também seriam determinantes na alocação das mesmas entre candidatos. Para eles, então, são as regras eleitorais que formatam em que medida os políticos podem se beneficiar eleitoralmente desenvolvendo *reputação pessoal* em vez de *reputação partidária*.

Mais especificamente, quatro variáveis seriam responsáveis pela variação entre as estratégias adotadas: (1) o controle do partido sobre a lista de candidatos, (2) a

transferência de votos no interior da lista, (3) quantidade de votos à disposição do eleitor e (4) magnitude do distrito. No ranking construído pelos autores a partir da combinação das variáveis, o Brasil, juntamente com a Finlândia, ocupava a nona das treze posições possíveis, muito próximo ao extremo da predominância da reputação pessoal. É bem verdade que, na época em que Carey e Shugart (1995) elaboraram a sua análise, a candidatura nata ainda vigorava no contexto brasileiro, mas, a partir de sua extinção, no ano de 2002, os partidos retomaram o controle sobre as candidaturas.

É também sobre o sistema de representação proporcional que Barry Ames (1995) fundamenta o seu argumento de que, guiados por tais regras, os candidatos adotariam estratégias clientelistas, buscando apoio de parcelas específicas do eleitorado, em geral concentradas geograficamente. A troca entre votos concedidos aos candidatos, por um lado, e os benefícios concedidos à clientela, por outro, consistiria no processo necessário para a vitória eleitoral. Por essa perspectiva, os partidos não teriam nenhum tipo de controle sobre a relação candidato-eleitor e, portanto, sobre os votos. Em estudo posterior, Ames (2003) se dedica exclusivamente ao caso brasileiro, defendendo também que a combinação entre federalismo, presidencialismo e os já mencionados sistemas proporcionais incentivam os políticos a maximizarem interesses pessoais e projetos personalistas. Embora o autor tenha centrado sua análise no Legislativo, ele também se debruça sobre a fragilidade dos partidos políticos:

Por que as instituições políticas brasileiras são tão ineficazes? Consideremos o sistema partidário e o Legislativo. Partidos importantes e eleitoralmente bem-sucedidos se distribuem por todo o espectro ideológico. Alguns abraçam opiniões muito afastadas, até hostis; outros abrigam deputados sem nenhuma afinidade ideológica. A liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados, e muitos deputados, talvez a maioria, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos de interesse específico dos seus redutos eleitorais. No Brasil, os partidos raramente se congregam em torno de questões de interesse nacional (AMES, 2003, p.21).

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 retomado 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 do contexto brasileiro 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 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).

É importante notar que nesse argumento já está contida uma relação direta entre municípios, oligarquias e o caráter personalista da competição eleitoral. Assim, para Ames (2003), as relações de clientela, característica do contexto de partidos fracos do Brasil, seria mais intensa nos chamados grotões, onde as necessidades dos eleitores seriam mais básicas e, portanto, com menores custos de serem atendidas pelos candidatos. Essa relação já estava presente em Schwartzman (1975), que indicava que a orientação programática deveria aumentar na mesma proporção que o desenvolvimento das regiões brasileiras.

Kitschelt et al. (2010) também estabelecem relação semelhante entre desenvolvimento do município e o caráter personalista da competição eleitoral ao investigarem a estrutura programática dos partidos na América Latina. Para os autores, o nível e a distribuição de desenvolvimento econômico seria um mecanismo causal importante, embora não determinante, de tal estrutura. Por um lado, o aumento do desenvolvimento econômico atuaria diminuindo a demanda dos cidadãos por incentivos clientelistas, assim como também diminuiria a capacidade de os políticos oferecê-los. A explicação, para os autores, reside no fato da coincidência entre níveis de educação e sofisticação cognitiva:

With increasing education and understanding of the causal relations between general economic growth and personal material fortunes, citizens begin to value the material benefits of large-scale club goods and collective goods, as opposed to private goods and small-scale club goods. Furthermore, for educated citizens the opportunity costs of abandoning

clientelism tend to approach zero, as many of the goods politicians can supply as material selective incentives become unattractive (KITSCHOLT et al., 2010, p.36).

É fundamental ressaltar que, apesar da associação entre desenvolvimento e clientelismo já exposta, os autores estavam interessados na estrutura programática da competição, o que implica no reconhecimento da presença de tal componente ou, pelo menos, na sua possibilidade. Essa perspectiva se soma à de outros estudiosos – e também à nossa neste artigo – de investigar elementos da competição política e eleitoral para além do clientelismo e demais incentivos particularistas.

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.

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 de Samuels (1997) era verificar e demonstrar quais componentes partidários poderia existir além do cenário de partidos pouco enraizados e com práticas reconhecidamente individualistas. Para o autor, 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).

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 o *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).

Se o componente programático parece ter alguma importância, como apontam Ames, Baker e Rennó (2008), e se há espaço para estratégias partidárias, como indica Samuels (1997), as plataformas de governo dos candidatos passam a ser frutíferos objetos de investigação. Tarouco (2011), analisando as cartas de fundação dos partidos brasileiros, corrobora o espaço da dimensão programática na competição eleitoral no Brasil. A autora identificou conteúdos e ênfases distintas entre diferentes partidos. Mais do que isso, ela acrescenta: “It is possible to distinguish parties from one another not only by the types of questions they emphasize more, but also by those they emphasise less” (TAROUCO, 2011, p.71). Nesse sentido, a autora vai além do voto programático identificado por Ames, Baker e Rennó (2008), confirmando não apenas a efetividade dos programas enquanto estratégia, mas argumentando que o componente programático é também partidário. Ou seja, os programas não apenas importam no contexto eleitoral, como também se distinguem partidariamente.

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, 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 pretendemos analisar mais a fundo o caráter programático das disputas municipais. Essa análise permitirá examinar mais de perto a relação entre desenvolvimento e estratégia política. Mais especificamente analisaremos os programas dos candidatos a prefeito dos 32 municípios de IDHM mais baixos do Brasil. Aproveitamo-nos do fato de que em 2010 os programas de governo para os cargos executivos no Brasil passaram a ser exigidos por lei¹. A lei não especifica nenhum conteúdo mínimo e nenhuma outra restrição a essas plataformas. Assim, diferenças no conteúdo e na forma destes programas são indicadores de diferenças de posicionamento dos candidatos.

Duas questões orientarão nossa análise: os candidatos a prefeito nos “grotões” se diferenciam programaticamente? Se sim, essa diferenciação tem natureza partidária? Na próxima seção apresentaremos o método que utilizaremos para responder a essas questões. Na terceira seção, apresentaremos nossos dados e, na quarta, mostraremos o resultado de nossa análise. Na última seção, trazemos nossas considerações finais.

Metodologia

Neste trabalho, utilizaremos um método de análise de texto desenvolvido 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 origina-se de um processo de Poisson

$$y_{ijm} \sim \text{Poisson}(\lambda_{ijm})$$

$$\lambda_{ijm} = \exp(\alpha_i + \psi_j + \beta_j * \omega_i)$$

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

¹ 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.

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 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.

Além disso, é importante ressaltar que o Wordfish é um modelo unidimensional, porém ele permite 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, atribuindo peso a elas.

Utilizamos o Wordfish para analisar 79 programas de governo dos candidatos a prefeito dos 32 municípios de mais baixo IDHM do Brasil². Primeiramente, avaliamos se e como essas plataformas se diferenciam das demais apresentadas na mesma localidade, assumindo a presença do componente programático caso as candidaturas sejam distintas com relação às propostas de políticas públicas. Em seguida, verificamos se tais diferenças programáticas se articulam de maneira partidária.

Dados

A Tabela 1 traz a relação dos municípios analisados e algumas de suas características. Como indicador de desenvolvimento optamos pelo IDHM – o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal –, que combina índices de educação, saúde e renda de certo município. Achemos que o IDHM permite identificar melhor municípios onde o eleitor estaria mais propenso a votar em políticos que lhe oferecesse mais benefícios particularistas do que benefícios programáticos que outros indicadores, como apenas a renda. Esses municípios possuem população que varia de pouco mais de 5 mil a pouco mais de 50 mil habitantes.

² A escolha dos municípios se baseou no ranking do IDHM fornecido pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Todos os municípios de IDHM classificados como muito baixo foram incluídos na análise. A lista pode ser conferida em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>>.

Tabela 1 – Perfil dos municípios e das candidaturas ao executivo municipal (2012)

Município	IDHM	Nº habitantes	Candidaturas
Afuá (PA)	0,489	35.042	PMDB, PP, PT
Amajari (RR)	0,484	21.939	PR, PPS
Anajás (PA)	0,484	24.759	PSD, PMDB, PP
Assunção do Piauí (PI)	0,499	7.503	PMDB, PSD, PT
Atalaia do Norte (AM)	0,450	15.153	PSD, PSOL, PDT
Bagre (PA)	0,471	23.864	PR, PSD, PMDB
Betânia do Piauí (PI)	0,489	6.015	PSB, PSD, PDT
Cachoeira do Piriá (PA)	0,473	26.484	PSD, PTB, PMDB
Caxingó (PI)	0,488	5.039	PSB, PT
Chaves (PA)	0,453	21.005	PSDB, PMDB
Cocal (PI)	0,497	26.036	PP, PSDB
Cocal dos Alves (PI)	0,498	5.572	PSB, PT
Fernando Falcão (MA)	0,443	9.241	PMDB, PHS
Inhapi (AL)	0,484	17.898	PT, PMN
Ipixuna (AM)	0,481	22.254	PSD, PCdoB
Ipixuna do Pará (PA)	0,489	51.309	PSOL, PSDB, PV, PT
Itamarati (AM)	0,477	8.038	PMDB, PRB
Itapicuru (BA)	0,486	32.261	PDT, PSB
Jenipapo dos Vieiras (MA)	0,490	15.440	PV, PTB
Jordão (AC)	0,469	6.577	PCdoB, PMDB, PSDB
Manari (PE)	0,487	18.083	PSB, PSDB
Maraã (AM)	0,498	17.528	PMDB, PSD, DEM
Marajá do Sena (MA)	0,452	8.051	PT, PMN, PRB
Melgaço (PA)	0,418	24.808	PP, PMDB, PSDB
Oliveira (AL)	0,493	11.047	PRP, PP, PPS
Pauini (AM)	0,496	18.166	PDT, PMDB, DEM
Portel (PA)	0,483	52.172	PSC, PDT, PMDB, PP, PSD, PSDB
Santa Isabel do Rio Negro (AM)	0,479	18.146	PTB, PDT, PSD
Santo Antônio do Içá (AM)	0, 490	24.481	PMDB, PT, DEM
São Francisco de Assis do Piauí (PI)	0,485	5.567	PT, PMDB
Satubinha (MA)	0,493	11.990	PV, PMDB
Uiramutã (RR)	0,453	8.374	PT, PV, PSDC

Fonte: IBGE e DivulgaCand 2012.

Apesar de grande o número de partidos que lançaram candidatos nestas disputas (20 partidos), apenas três deles concentraram 44% das candidaturas: o PMDB (15), o PSD

(10) e o PT (10). O número efetivo de partidos médio é de 2,4, variando de um mínimo de 1,5 a um máximo de 7,5. Das 79 candidaturas, apenas 8 eram candidaturas solo³, as demais eram coligações com, em média, quatro partidos e um máximo de 12.

Observando as siglas que disputaram as eleições nos grotões, não encontramos nenhum padrão que corrobore a tese da nacionalização da disputa eleitoral (Limongi e Cortez, 20XX) ou que indique alguma clivagem ideológica ou partidária. Se observarmos o PT, por exemplo, vemos que, das dez disputas em que participou, em cinco ele enfrentou o PMDB seu parceiro no governo federal. Em dois municípios fez aliança com o PSDB e em outros dois fez aliança com o DEM, os principais partidos de oposição ao governo Dilma.

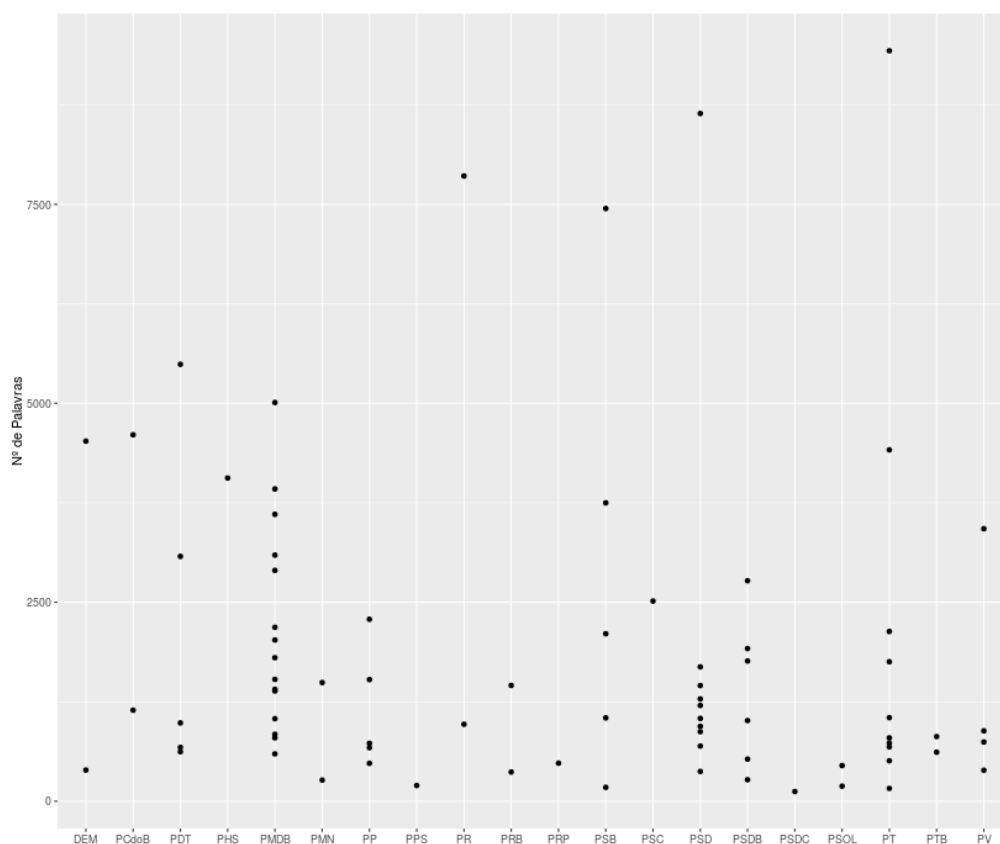
O fato de a disputa nos grotões não refletir a clivagem partidária nacional ou de não apontar para uma clivagem de natureza ideológica parece corroborar a visão de que partidos e programas não contam muito nessas disputas. No entanto, essa ausência de alinhamento ou de uma clivagem clara não quer dizer que no nível local os partidos não se diferenciem programaticamente ou que não haja consistência programática entre candidatos do mesmo partido. Como veremos adiante, é exatamente o contrário. No entanto, isso só se trará claro quando analisarmos o conteúdo dos programas dos candidatos.

Os 79 programas elaborados pelos candidatos têm, em média, oito páginas e 1.890 palavras. O maior programa foi o do candidato do PT de Ipixuna do Pará (PA), com 9.430 palavras e o menor foi o do candidato do PSDC de Uiramutã (RR), com 123 palavras. A Figura 1 mostra a dispersão do número de páginas por partido. É possível verificar que a variação do número de palavras dos programas por partido e entre os partidos é muito grande. Mais uma vez, não aparece nenhuma clivagem ideológica ou partidária⁴. O PT, por exemplo, que possui o candidato com o maior programa, também apresenta um candidato com um dos menores programas. Encontramos a mesma variação nos outros dois partidos que mais lançaram candidatos, o PMDB e o PSD. Um dos candidatos do PCdoB, partido tido como mais ideológico pela literatura, apresentou um programa com cinco vezes mais palavras do que o segundo candidato. Já os dois candidatos do PSOL, outro partido ideológico, utilizaram menos palavras que a média.

³ Não dispomos de informações sobre coligações em outros seis casos.

⁴ Há uma relação estatisticamente significativa entre o tamanho da coligação e o número de palavras. Cada partido a mais na coligação aumenta em 164 palavras o programa de governo. Isso pode indicar um processo colaborativo e de barganha na construção do programa, mas esta hipótese não será perseguida neste trabalho.

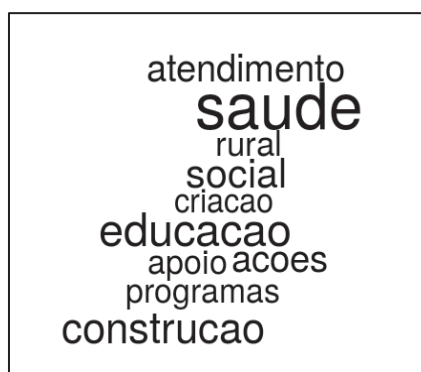
Figura 1 – Dispersão do número de páginas dos programas por partido



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 mostra as 10 palavras mais utilizadas nos programas: “saúde”, em primeiro lugar, seguida por “educação”, “construção”, “social”, “ações” e “atendimento”⁵.

Figura 2 – Palavras com maior recorrência no total de programas



Fonte: Elaboração própria.

⁵ Os acentos foram removidos para facilitar a análise do texto.

Algumas dessas palavras podem aparecer juntas, como ocorreu no programa do PSDB de Chaves (PA), escolhido aleatoriamente:

“3 – SAÚDE:

- FAZER UM LEVANTAMENTO PROFUNDO DA SITUAÇÃO DA SAÚDE NO NOSSO MUNICÍPIO, PARA REALIZARMOS AS MUDANÇAS NECESSÁRIAS PARA QUE O CIDADÃO SEJA ATENDIDO COM RESPEITO E DIGNIDADE;
- EQUIPAR DE FORMA PERMANENTE COM MATERIAL E MEDICAMENTOS TODOS OS POSTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO;
- CONSTRUÇÃO DE NOVOS POSTOS DE SAÚDE NO INTERIOR DO MUNICÍPIO;
- PLEITEAR RECURSOS PARA AMPLIAÇÃO E REFORMA DO HOSPITAL EXISTENTE NO MUNICÍPIO;
- MANUTENÇÃO DE TODOS OS PROGRAMAS RELACIONADOS À PREVENÇÃO DE DOENÇAS E A AÇÃO BÁSICA DE SAÚDE.”

A prioridade dada à saúde e à educação pelos programas dos candidatos parecem refletir a maior importância dada às mesmas áreas por eleitores quando perguntados sobre quais consideram ser os maiores problemas de seu município (ver CNI, 2014).

Na Figura 3, mostramos as nuvens de palavras de seis municípios escolhidos de forma aleatória: Afuá (PA), Amajari (RR), Atalaia do Norte (PP), Cachoeira do Piriá (PA), Itamarati (AM) e São Francisco de Assis do Piauí (PI).

Vemos que, embora o tema da saúde esteja sempre presente, as palavras mais utilizadas têm um caráter idiossincrático. Em cada um desses municípios, a palavra mais frequente é diferente. Em Afuá (PA), além de “saúde” e “educação” aparece com destaque o termo “federal”, refletindo propostas de atração de programas do governo federal para o município e o maior peso do programa do candidato petista. Em Amajari (RR), o programa do PR, que traz vários subprogramas de desenvolvimento, fez com que esse fosse o termo mais citado. Em Atalaia do Norte (PP) o programa do PDT, que possui dois terços das palavras de todos os programas do município e que tinha como tema “desenvolver o maior projeto social” da cidade, fez com que os termos “social” e “família” aparecessem com destaque. Em cachoeira do Piriá (PA), o termo “prioridade” aparece com destaque por anteceder todos os pontos do programa de um dos candidatos. Em Itamarati (AM), o peso do programa do candidato à reeleição fez com que a “continuidade” fosse o termo mais recorrente. Em São Francisco de Assis do Piauí (PI), a prioridade dos dois candidatos foi dada à construção de diversos equipamentos públicos principalmente na zona rural.

Esses exemplos, somados ao fato de que, apenas cinco candidatos apresentaram programas com apenas uma página, mostram que há uma preocupação em se usar o programa de governo para se diferenciar dos adversários e conquistar votos. Sobretudo se

considerarmos que a lei que torna obrigatória a apresentação do programa de governo não especifica o seu formato. De fato, uma regressão da probabilidade de um candidato ser eleito no número de palavras em um programa mostra que, a cada 100 palavras, esta probabilidade aumenta em 0,5%. Isto é, quando passamos do programa com menos palavras para o com maior número de palavras (de 100 para perto de 10 mil) a probabilidade de o candidato ser eleito passa de 33% para 78%⁶.

Figura 3 – Palavras com maior recorrência nos programas por município



Fonte: Elaboração própria.

Nossa preocupação aqui não é diretamente com o efeito dos programas no voto, mas sim identificar a presença de distinção programática entre os candidatos a prefeito em um município e o grau de consistência partidária entre os diversos municípios. É o que faremos na próxima seção.

⁶ Não propomos aqui uma relação causal. Com certeza existem variáveis omitidas do modelo que explicam a relação entre o número de palavras e o voto, do contrário um gerador aleatório de palavras garantiria a vitória em uma eleição e sairia bem mais barato que um “marqueteiro”. Utilizamos um modelo logit cujo inverso nos deu as probabilidades: $\text{invlogit}(\text{situação} \sim \text{número de palavras}/100)$. O coeficiente do número de palavras não é estatisticamente significativo.

Resultados

Os candidatos a prefeito nos municípios de menor desenvolvimento humano do Brasil se diferenciam programaticamente? Uma forma de responder a esta questão é observar a frequência das palavras utilizadas por cada candidato. Assumimos que se os candidatos utilizam palavras diferentes, eles estariam apresentando propostas distintas. O grau de diferenciação nos permite distribuir os candidatos em uma escala cuja distância entre os candidatos indica o quanto eles diferem programaticamente entre si.

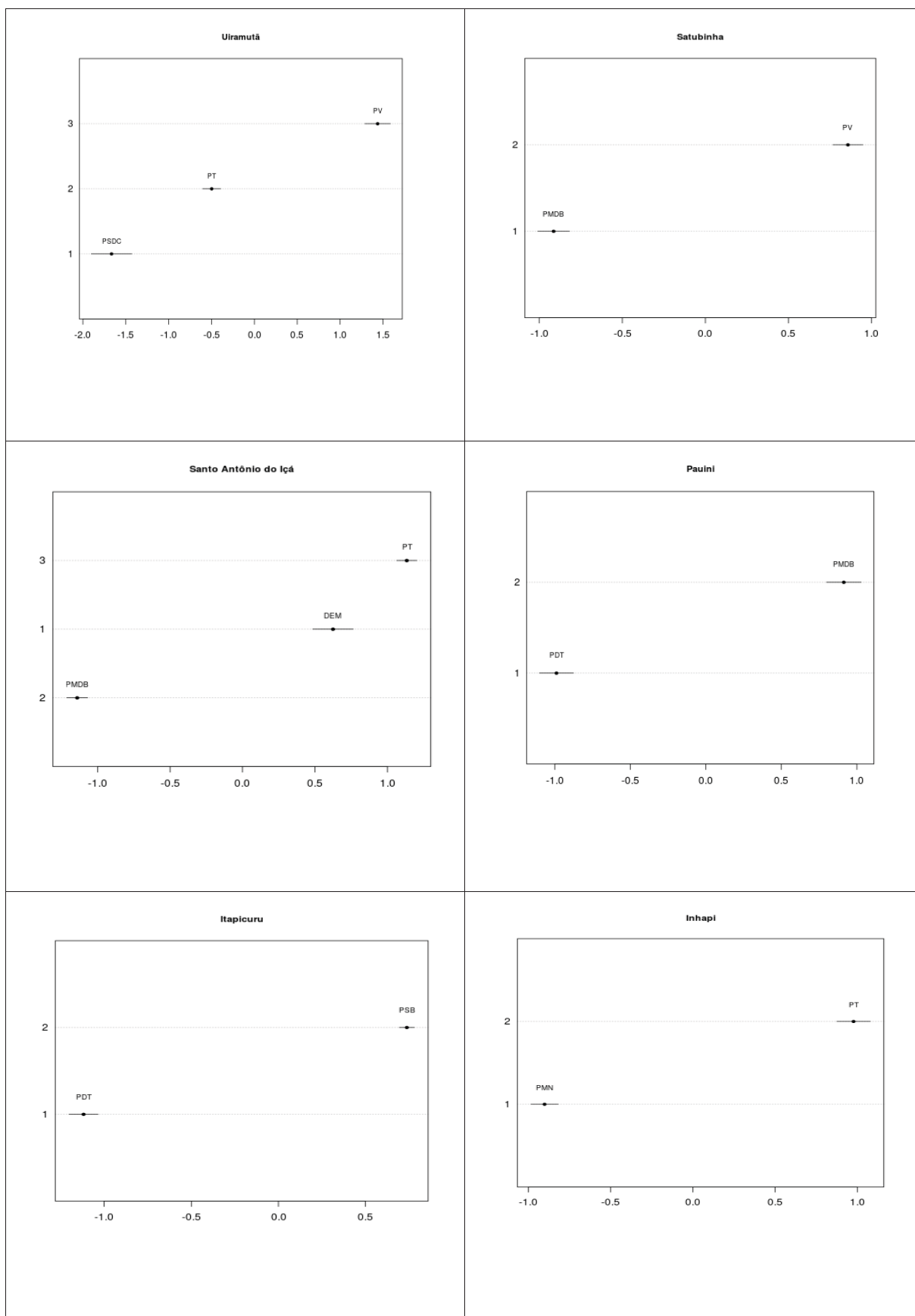
A Figura 4 apresenta graficamente a posição dos candidatos em seis dos 32 municípios analisados⁷. Em todos os casos, os partidos se diferenciam consideravelmente. A maior distância se dá em Uiramutã (RR), onde o PSDC aparece na posição -1,8 e o PV na posição 1,5. Nos outros municípios a distância varia entre dois pontos e um ponto e meio. É interessante notar que, quando há um terceiro partido ele tende a uma posição mais central, o que está de acordo com modelos espaciais do voto (Downs, 1957, Hinich e Munger, 1996).

A regressão da percentagem de votos de cada candidato na posição deste candidato mostra que o efeito do deslocamento de um ponto na escala (para esquerda ou para direita do zero) leva a um aumento de 11% nos votos. Como na maior parte dos casos a posição central é ocupada por um terceiro partido, mais uma vez isso está de acordo com modelos espaciais onde a votação deste terceiro partido é “comprimada” pelos dois partidos mais extremos.

Portanto, os candidatos a prefeito nos municípios com menor IDH distinguem-se programaticamente. Eles adotam palavras diferentes em seus programas buscando transmitir ideias diferentes para atrair certo eleitorado. A distinção é recompensada com uma maior votação. O fato de os candidatos se distinguirem programaticamente não implica, necessariamente, que essa distinção se dê em bases partidárias. Para verificar se partidos iguais se posicionam de maneira igual na escala devemos analisar todos os candidatos juntos, comparando todos os programas de governo e vendo a similaridade entre eles. Teremos, deste modo, 79 pontos distribuídos na escala. 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).

⁷ Mais uma vez a escolha foi aleatória.

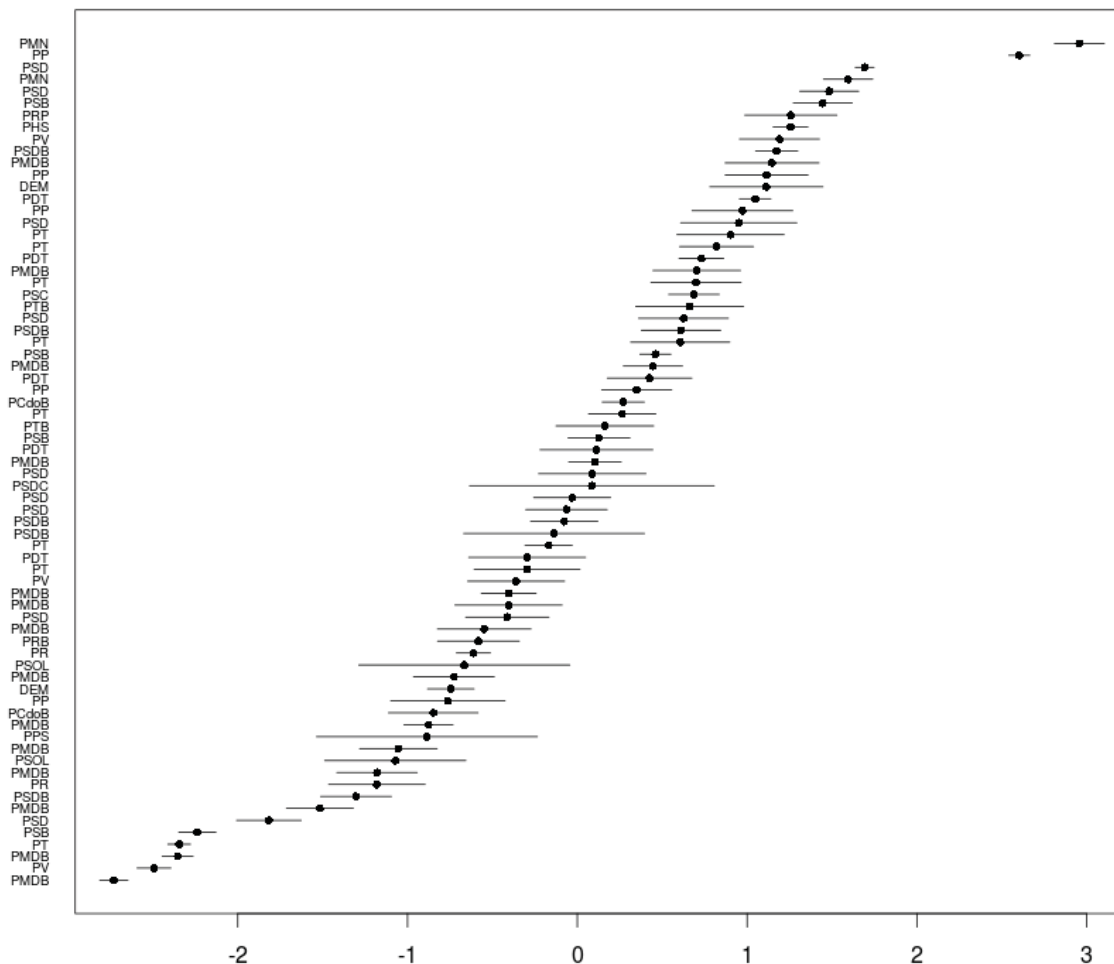
Figura 4 – Posição dos candidatos por município



Fonte: Elaboração própria.

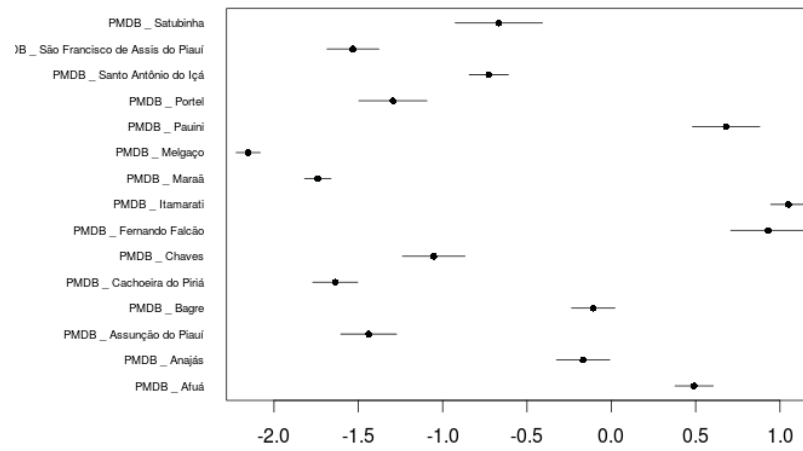
A Figura 5a mostra a distribuição dos 79 candidatos na escala. Os pontos foram ordenados pela posição e no eixo vertical estão os partidos do candidato⁸. Não há aglomerações de partidos em diferentes pontos da escala, o que seria de se esperar caso a posição de um candidato fosse totalmente determinada pelo partido de modo centralizado ou fosse cópia de um modelo de programa. Como na figura 5^a a quantidade de pontos torna difícil a visualização, as figuras 5b 5c e 5d trazem a posição dos três partidos com o maior número de candidatos (PMDB, PSD, PT).

Figura 5a – Distribuição total dos candidatos por partido



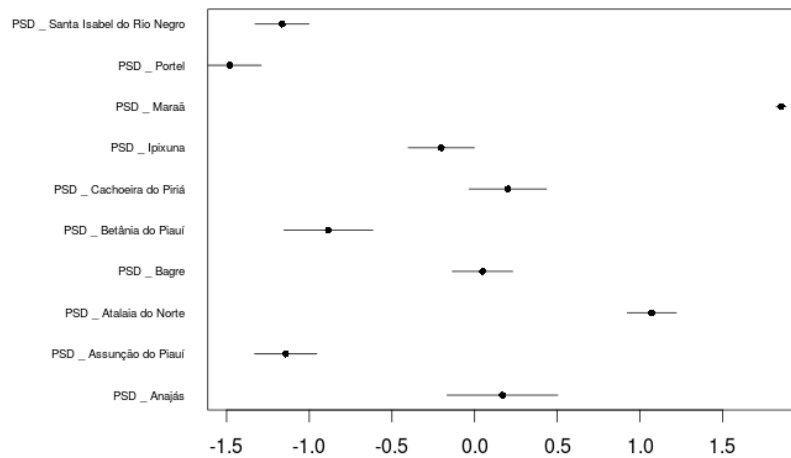
Fonte: Elaboração própria.

Figura 5b – Distribuição dos candidatos do PMDB no total de municípios



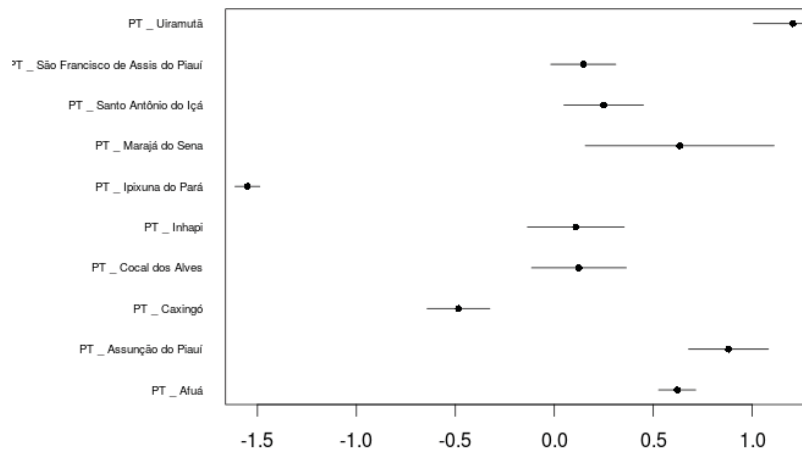
Fonte: Elaboração própria.

Figura 5c – Distribuição dos candidatos do PSD no total de municípios



Fonte: Elaboração própria.

Figura 5d – Distribuição dos candidatos do PT no total de municípios

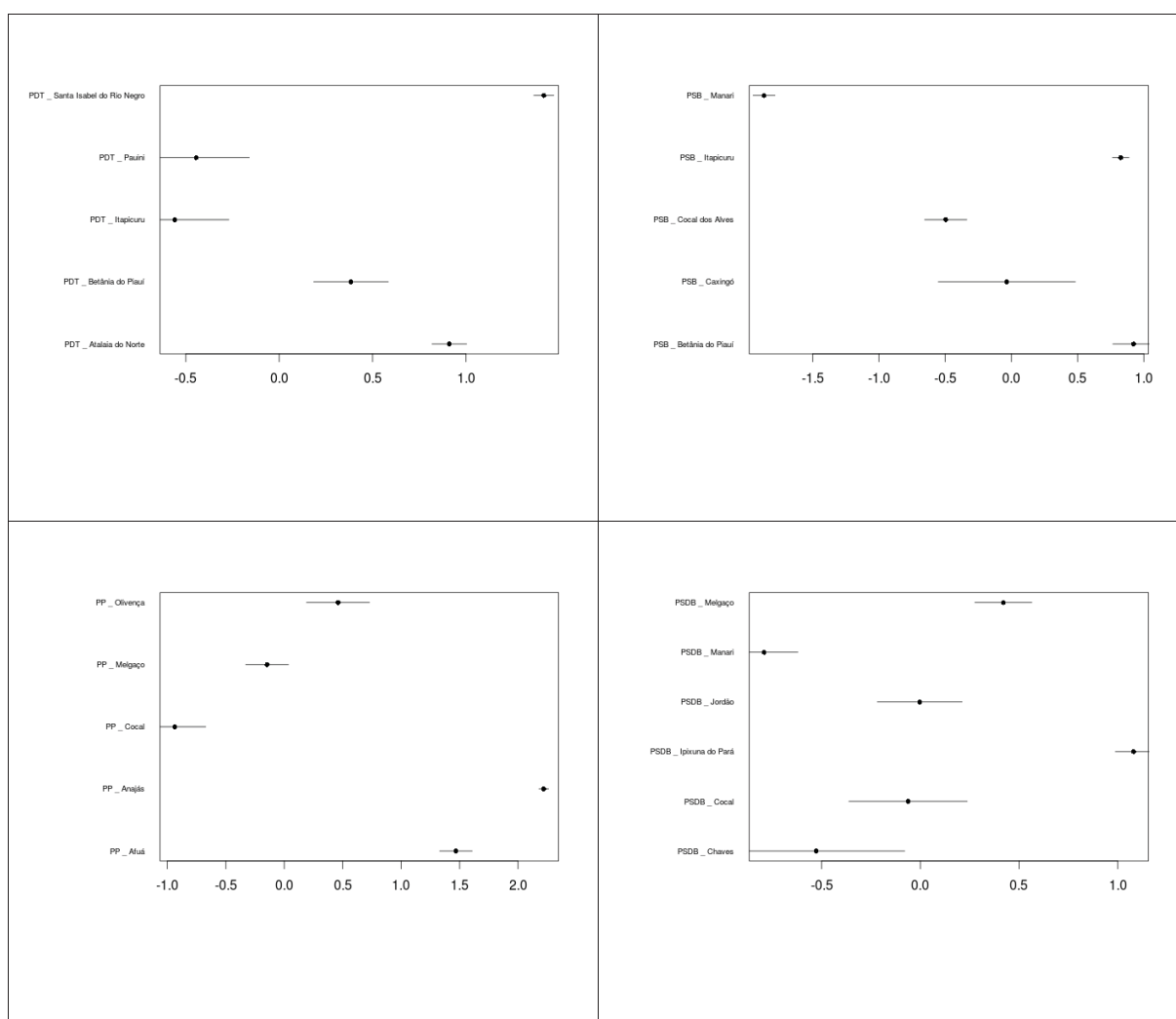


Fonte: Elaboração própria.

As figuras mostram que há certa consistência na posição de candidatos do mesmo partido. Oito dos 10 candidatos do PT se posicionaram à direita do ponto médio. Cinco desses candidatos apresentaram propostas muito semelhantes, o que se verifica pela justaposição dos intervalos de confiança. No caso do PMDB, 11 dos 15 candidatos se posicionaram a esquerda do ponto médio. O PSD não apresenta um padrão, com seus candidatos se espalhando simetricamente pela escala.

A assimetria das posições do PMDB e do PT sugere que além de uma consistência partidária possa também haver alguma consistência ideológica na posição dos partidos. Esperaríamos que partidos como o PDT e o PSB utilizassem palavras parecidas com as utilizadas pelo PT e partidos como o PP e o DEM palavras parecidas com o PMDB. A Figura 6 mostra a distribuição dos candidatos destes partidos na escala. Embora em quase todos os casos haja consistência partidária com a maioria dos pontos no mesmo lado da escala, não há evidências de uma clivagem ideológica esquerda-direita.

Figura 6 – Distribuição dos candidatos nos municípios por partido



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

A análise dos programas dos candidatos a prefeito nos municípios com menor IDHM do país mostra que estes candidatos se distinguem programaticamente e que esta distinção apresenta alguma consistência partidária. Esses resultados contestam, em certa medida, o diagnóstico recorrente da literatura de que o Brasil é um cenário de partidos ideologicamente fracos, onde o sistema proporcional de lista aberta seria responsável pelo protagonismo de práticas particularistas e do voto pessoal. É importante ressaltar que nossos achados não permitem afirmar, por exemplo, que não há clientelismo no Brasil ou que as disputas municipais são constituídas de maneira exclusivamente programática. No entanto, nossa análise mostra que, mesmo nos grotões, onde se esperaria o extremo do voto pessoal, os candidatos apresentaram propostas distintas em suas plataformas, por vezes articuladas partidariamente.

A presença do componente programático e da consistência partidária, contudo, não foram suficientes para corroborar a tese da nacionalização da competição eleitoral, uma vez que não encontramos a reprodução de alianças nacionais nesses municípios. Ao contrário, identificamos coligações entre partidos em oposição nacionalmente, como o PT e o DEM, o PT e o PSDB, e, por outro lado, enfretamento direto entre aliados históricos, como o PT e o PMDB.

A ausência de clivagem ideológica também foi verificada quando consideramos o tamanho dos programas. A análise apontou alta dispersão do tamanho das plataformas, de modo que um mesmo partido apresentou os programas com maior número de páginas em um município e os programas mais curtos em outra localidade. Contudo, se considerarmos as médias de palavras e páginas das plataformas – respectivamente, 1.890 e oito –, podemos perceber o interesse de os candidatos se diferenciarem programaticamente, já que o formato dos programas não é especificado pela lei que os torna obrigatórios.

A distinção programática entre os partidos foi identificada, sobretudo, na análise das palavras utilizadas pelos candidatos nos programas de governo. Nesse sentido, o conteúdo das plataformas situou os partidos de maneiras diferentes na escala espacial, atribuindo maiores ou menores distâncias entre todas as candidaturas em todos os municípios estudados. Além disso, verificamos o efeito positivo do deslocamento na escala e o aumento da porcentagem de votos, deixando ainda mais claro o interesse dos candidatos em apresentar propostas distintas de seus oponentes.

Mais do que se diferenciarem em seus programas, percebemos que os candidatos apresentaram alguma consistência partidária em suas propostas. Quando analisadas as plataformas de um mesmo partido, verificamos que muitos deles concentraram sua posição em pontos semelhantes na escala. Embora isso não se aplique a todos os partidos, é evidente quando nos restringimos ao caso do PT e do PMDB que, como já apontado,

concentraram suas propostas em pontos opostos e de um único lado do ponto médio. No entanto, esse é o único caso em há alguma sugestão de possível consistência ideológica.

Em resumo, nossos achados mostraram que, mesmo nos municípios mais longínquos e menos desenvolvidos, os candidatos têm incentivos e apresentam, efetivamente, propostas distintas programaticamente e com algum alinhamento partidário. 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.

CNI. Pesquisa. CNI-IBOPE : retratos da sociedade brasileira : problemas e prioridades do Brasil para 2014: fevereiro 2014 / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2014.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

Hinich, Melvin J.; Michael C. Munger. **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.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Brazilian Parties According to their Manifestos: Political Identity and Programmatic Emphases. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, vol. 5, n. 1, pp. 54-76, 2011.