

36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT25 - PARTIDOS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Distribuição espacial do voto: há um sistema distrital em funcionamento no Brasil?

CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO (UFCG)

KELLY CRISTINA COSTA SOARES (UFCG)

Resumo: O debate na literatura sobre o sistema eleitoral brasileiro ganha força por apresentar uma vertente que considera as debilidades do sistema proporcional e os reflexos na arena legislativa. A principal questão que se coloca é que a distribuição espacial do voto pode explicar o direcionamento de políticas particularistas, clientelistas de custo difuso para a sociedade, e, que são destinadas a certos redutos eleitorais. O trabalho investiga como vem sendo a distribuição dos votos em eleições proporcionais para cargo de deputado federal nos estados da Paraíba e Piauí no período 2002 a 2006. Identifica a relação entre as bases eleitorais dos deputados e o seu desempenho legislativo na busca de recursos para seus distritos. Averigua como a conexão eleitoral pode explicar o quadro das negociações no legislativo. Com base no modelo elaborado por Barry Ames (2003), a pesquisa busca testar os tipos distintos de distribuição geográfica do voto: distritos concentrados-dominantes, concentrados-compartilhados dispersos-dominantes e dispersos-compartilhados para entender os incentivos e comportamentos distintos por parte dos legisladores das bancadas da Paraíba e Piauí, no que se refere, especificamente, aos destinos de recursos públicos através de emendas orçamentárias. Os dados empíricos, da variável dependente, provem do Tribunal Superior Eleitoral, no qual se buscou identificar a distribuição espacial das votações dos deputados eleitos nos municípios dos estados objeto da pesquisa. Num segundo momento, foram utilizados dados SigaBrasil para identificar o comportamento dos parlamentares em relação à destinação das emendas do orçamento da União, de forma a verificar como se dá a relação entre a distribuição da votação e o esforço dos parlamentares em direcionar recursos para atender seus redutos eleitorais.

Palavras-chaves: sistema eleitoral, geografia do voto e desempenho legislativo.

INTRODUÇÃO

Em que medida funciona a representação distrital no sistema político brasileiro e quais resultados apresentam na arena legislativa? O presente trabalho pretende iniciar uma discussão sobre distribuição espacial do voto e comportamento legislativo tomando como unidade de análise o padrão de votação dos deputados federais nos municípios e a alocação das emendas individuais ao Orçamento Geral da União. A discussão posta traz como questão a tão controversa relação entre o processo eleitoral e a atitude dos parlamentares na arena legislativa, considerando a inovação do dispositivo da Constituição de 1988 que garante a participação do Legislativo no processo orçamentário. Tomaram-se como campo empírico dois estados do Nordeste brasileiro: Paraíba e Piauí, pois conforme a literatura existente sobre o assunto, estes estados têm características socioeconômicas e padrões de competição política semelhantes.

O processo Orçamentário é uma das prerrogativas asseguradas pela Constituição de 1988 ao Poder Executivo. O seu desdobramento toma o seguinte percurso: elaboração e apresentação do Plano Plurianual – PPA instituído pelo art. 165, I e § 1º

da CF, substituiu os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos. A competência para remetê-lo ao Congresso Nacional é privativa ao Presidente da República, pois, de acordo com o art. 84, Inciso XXIII, da CF, compete ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional, o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição.

Cabe então ao Parlamento receber o PPA e incluir emendas, apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Daí receberão parecer, que após votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum. O Presidente da República poderá remeter mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações no Projeto de PPA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta. Quanto à lei que institui o PPA pode-se dizer que estabelecerá por regiões, as diretrizes, objetivos e metas referentes à Administração Pública para despesas de capital e outras delas decorrentes. Já em relação às diretrizes pode-se dizer que são orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os objetivos de Governo no período do Plano. Nesse sentido, pode-se dizer que mesmo o Executivo exercendo forte poder de comandar o processo orçamentário, há margem para o Legislativo angariar recursos para suas bases eleitorais. Assim, a articulação entre as atividades legislativas dos deputados e os incentivos para manutenção de apoios eleitorais torna-se marco no desenho institucional e na relação entre os poderes.

Por sua vez, as discussões sobre competição política vêm ocupando espaço significativo nos estudos sobre sistemas eleitorais e partidários. No Brasil as pesquisas sobre distribuição espacial do voto têm sido marcadas pelo debate que envolve o tipo de representação fruto do sistema de lista aberta e os reflexos na arena legislativa. Não obstante, a discussão tanto no que se refere ao grau de concentração e dispersão de votos dos deputados, quanto o seu comportamento na arena parlamentar são controversas.

Os estudos sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro é uma área que vem ganhando notoriedade pela vertente neoinstitucionalista. Apesar da utilização desses pressupostos do novo institucionalismo, não há consenso entre os analistas que estudam o comportamento dos parlamentares. O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) passou a ser um demarcador na literatura sobre relação entre o Executivo e o

Legislativo, porque vai afirmar serem as determinantes institucionais do processo decisório que vão explicar o grau de cooperação e conflito entre os poderes. A concentração de prerrogativas constitucionais como os poderes pró-ativo (decreto), reativo (veto) e o poder de conduzir a pauta legislativa é a marca da dominação da agenda governamental pelo Presidente.

Os autores acima citados põem em xeque as teses sobre o individualismo da arena eleitoral como consequência do modelo de lista aberta e representação proporcional, o qual é tido como fator preponderante de entraves para aprovação da agenda das políticas apresentadas pelo poder Executivo. Os esforços dos autores, nesse sentido, vêm sendo reconhecidos por refutar as considerações sobre a existência de um modelo distributivista no sistema político brasileiro e na relação do Presidente com o Congresso.

Por sua vez, Mainwaring 2001 e Ames 2003 consideram que o sistema político brasileiro é marcado pela predominância do comportamento atomizado no legislativo, em que o processo decisório passa a ser determinado pelo voto pessoal. Figueiredo e Limongi rechaçam tais assertivas, pois definem o sistema político brasileiro por constituir um processo legislativo, cujas etapas decisórias são centralizadas pelas lideranças partidárias. Daí, serem os líderes elementos centrais na articulação do apoio majoritário às políticas públicas que fazem parte da agenda do Executivo. O *modus operandi* da arena decisória é resultado de determinantes institucionais que asseguram a predominância do Executivo na formação e implementação da agenda legislativa.

A tese de Figueiredo e Limongi sobre o caráter cooperativo do legislativo em relação ao Executivo, embora seja consistente para interpretar o processo decisório, está longe de responder as situações peculiares ao comportamento de parlamentares e sua vinculação à arena eleitoral. Por outro lado, os estudos sobre competição eleitoral e os reflexos na arena legislativa tomam os recursos que os parlamentares dispõem para viabilizar recompensas para suas bases eleitorais. Esse modelo toma como referência o tipo de votação que os parlamentares tiveram na arena eleitoral fazendo articulação com a alocação de emendas ao orçamento.

Nesse sentido para testar a relação entre desempenho eleitoral, tomando a distribuição da votação dos deputados e suas atitudes frente à proposta orçamentária do Executivo, o presente trabalho visa analisar como se dá essa articulação entre os

representantes e os representados da Paraíba e Piauí, tomando as eleições de 2002 e 2006 e as duas legislaturas 2003-2006 e 2007-2010.

Alguns estudos sobre padrões de votação dos parlamentares têm utilizados diferentes metodologias para tratar do grau de concentração e dispersão eleitoral. Para viabilizar este trabalho utilizou-se a metodologia utilizada por AMES (2003) para definir a variação das votações nos municípios paraibanos e piauienses. Assim sendo, discute-se sobre a distribuição espacial do voto conforme a taxonomia criada por este autor. Apresentam-se os mapas da votação eleitoral dos parlamentares dos dois estados e em seguida faz-se modelos de regressão para testar em que medida a força eleitoral dos deputados pode direcionar as emendas individuais ao orçamento.

1. ALGUMAS ILAÇÕES SOBRE COMPETIÇÃO ELEITORAL E COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

As discussões sobre a qualidade da democracia desenvolvem explicações de médio alcance enfatizando o desenho institucional e sua relação com o comportamento político. Nesse caso, as regras que regulam o jogo político-eleitoral desempenham papel importante, são elas: sistemas eleitorais e partidários. É no âmbito de qualquer democracia representativa que os partidos políticos buscam a livre participação na arena eleitoral. Entretanto, a performance dessa participação tem apresentado várias tipologias para o sistema democrático, as quais desembocam nas formas em que se molda o sistema de representação política. Nesse sistema, não somente se informa a natureza e o conteúdo da representação, mas também se torna importante à questão de quem se faz representar e como legalmente e efetivamente se dá essa representação.

As análises comparativas sobre as democracias consideram que os principais focos para definir um sistema democrático são dados pela abrangência da participação política, esta que é deduzida diferentemente nos vários modelos de sistema de representação das sociedades contemporâneas. Para entendimento de tal proposição é imprescindível tomar algumas definições marcantes da teoria democrática moderna.

Conforme obra seminal de Dahl (1997) os indicadores de participação e competição política são definidores das Poliarquias modernas. Para um regime ganhar o instituto democrático basta que atores políticos em conflitos façam cálculos de custos-benefícios. Nesse sentido, qualquer grupo político tem como preferência reprimir a

tolerar seus adversários. Não obstante, resta saber o quanto um dado grupo político pode gastar para evitar o enfrentamento de adversários. Dahl considera que a alternativa para acabar com a hegemonia de grupos políticos deve-se ao aumento do custo de reprimir adversários. As Poliarquias então passam a ser resultado de um processo conflituoso em que os atores políticos chegam a reconhecer que não podem deixar de enfrentar oposições. Daí, a democracia, assim concebida, passa a ser resultado de oportunidades para inclusão de novos atores no jogo político, ampliando-se, por sua vez, as formas de contestação pública. Nesse sentido, o que difere uma Poliarquia de uma Oligarquia é a quantidade de participantes que figuram o jogo político sendo mais competitivos os processos de disputas e conflitos com possibilidades reais de alternância de poder.

Assim, para entender os processos democráticos e a firmação de conflitos e das disputas existentes nos sistemas políticos das sociedades modernas, dois eixos teóricos são elucidativos: uma vertente considera que a dinâmica do sistema político numa democracia, como a competição e a participação devem-se aos sistemas eleitorais e o impacto das regras com ênfase no âmbito distrital (SARTORI, 1986) e COX 1997); uma outra considera os fundamentos da teoria da modernização, cuja questão central aborda a relação entre desenvolvimento econômico e institucionalização de mecanismos da democracia. Nesse caso, os níveis de desenvolvimento dos centros urbanos resultam num processo de competição política e amplia a participação, permitindo a entrada de grupos que antes eram excluídos da luta pelo poder (LIPSET, 1960; DAHL, 1997, PRZEWORSKI, *et al*, 2000 *Apud* CARVALHO, 2003).

Para elucidar algumas questões sobre o sistema político brasileiro Lima Júnior (1997) reuniu alguns conceitos da literatura que dão fundamentos à democracia liberal. Nesse sentido, compreende-se que as eleições soam como princípios norteadores do sistema representativo e atuam de acordo com os propósitos de formar governo e constituir representação. Entretanto, o principal termo para expô-las depende do modelo de sistema de governo adotado.

No caso da forma de governo parlamentarista, as eleições constituem a representação política quando se elege o parlamento pelo qual se institui o governo, o executivo através de um partido majoritário isoladamente ou através deste em coligação com outros partidos; enquanto na forma presidencialista as eleições, embora possam ser realizadas simultaneamente, indicam separadamente o chefe do executivo e compõem o órgão legislativo (Lima Júnior 1997, p. 69).

Ademais, o sistema eleitoral por sua vez, se ocupa de diferentes dimensões referentes à base territorial onde efetua eleições. São elas: os níveis territoriais da escolha eleitoral, isto quando a escolha ocorre em mais de uma base territorial; a extensão da franquia eleitoral; os partidos habilitados a concorrer e a disputar a representação política; as alternativas de que dispõe o eleitor; a padronização de procedimentos e a proteção da liberdade de escolha e os procedimentos de cálculo. Por esta forma, o sistema eleitoral é resultado de um conjunto de normas abrangentes as quais regulam todas estas dimensões (idem, *ibid*).

Já as leis eleitorais atuam como meios de governar os processos mediante os quais, preferências são articuladas com votos, que são transformados em distribuição de autoridade governamental (distribuição de cargos) entre os partidos políticos (idem, *ibidem*, p.70).

O mais significativo a considerar nesses fatores eleitorais diz respeito à forma em que especificam as estruturas de opções para indivíduos e coletividades, ou melhor, para eleitores, políticos e partidos que participam do processo de seleção auferido pelo sistema de representação. Estas estruturas de opções, quer dizer, condições concretas pelas quais se realizam as competições, bem como, pelas quais são prescritas as ações. No caso específico da lei eleitoral, Lima Júnior propõe a síntese de Douglas Rae (1967) na qual operam os seguintes princípios:

- *tipo do voto* – categórico quando cabe ao eleitor indicar o nome do candidato ou partido de sua preferência; ordinal quando permite ao eleitor ordenar candidatos (e partidos) de um mesmo partido (ou de partidos diferentes) de acordo com sua preferência.
- *distritamento* – firma uma relação entre a base territorial e o tamanho da representação a ser eleita. Distritos podem ser: uninominais quando cabe ao seu eleitorado eleger um único representante; plurinominais quando o número de representantes a serem eleitos for igual ou superior a dois. Alega-se, então, a dimensão da magnitude do distrito.
- *fórmula eleitoral ou procedimento de cálculo dos votos* – transforma votos em poder político institucionalizado – tipos: majoritária e de pluralidade impera sob o princípio da maioria ou ainda levando em conta a maior minoria; proporcional funciona sob o princípio da proporcionalidade, para

Lima Júnior (1997, p. 69). Este procedimento dá aos partidos o direito de constituir representação parlamentar, de acordo com o critério de proporção de votos válidos obtidos numa unidade eleitoral. No entanto, este princípio, na realidade, dificilmente pode ser realizado, pois há fórmulas diferentes de maximização da proporcionalidade.

Na verdade, é bom registrar ainda, que existem efeitos políticos advindos da lei eleitoral que merecem devida atenção. A propósito de uma primeira observação, trata-se de preceitos que exercem influência incisiva no formato do sistema partidário. Preceitos esses que se referem mais precisamente à relação entre a fórmula eleitoral e a magnitude da representação no distrito que afere o teor democrático do sistema de representação. Essa é uma conexão já vista na obra clássica de Maurice Duverger (1987), onde ele aponta os reflexos da legislação eleitoral sobre o formato do sistema partidário.

Na principal afirmativa de Duverger há, sem dúvida, uma sintonia fina entre as leis eleitorais e o formato do sistema partidário. Por isso, admite que a fórmula eleitoral estimula, com certeza, o número de partidos. Justifica, então, as tendências: representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes; o escrutínio majoritário de um único turno tende ao dualismo dos partidos (Duverger 1987).

Não só Duverger aponta essa íntima relação entre legislação eleitoral e o número de partidos. Giovanni Sartori e tanto outros analistas do sistema eleitoral elaboraram suas reflexões nessa linha. Sem dúvida, constituíram várias divergências, mas um ponto de convergência foi essa estreita relação entre fórmula eleitoral e o caráter da competição no sistema partidário.

Entre as análises sobre o modelo de competição existente no Brasil, o trabalho de Lamounier (1982) coloca em discussão algumas consequências não esperadas da representação proporcional. Ao constatar elevada concentração eleitoral, o autor considera que o modelo em funcionamento no país minimiza as possibilidades de os representantes angariarem votos numa circunscrição territorial ampla, o que atenderia aos diversos contornos da opinião pública e não apenas as demarcações geográficas estabelecidas em lei. Segundo este autor, a concentração eleitoral não somente reduz as expectativas positivas da representação proporcional, mas afirma o localismo e os

redutos eleitorais de políticos tradicionais em regiões pouco desenvolvidas. Assim, as diferenças de desenvolvimento nas diversas regiões do país poderiam configurar um modelo de representação em que o sistema partidário levaria a duas realidades distintas: partidos urbanos com candidatos “ideológicos” cuja votação estaria no conjunto do estado, e, partidos de candidatos tradicionais cuja votação estaria localizada no interior do país.

Por sua vez, na clássica discussão de Soares (1973) sobre o sistema partidário brasileiro e os feitos da arena eleitoral, há duas naturezas de representação observando duas modalidades de distribuição espacial do voto: 1) “os coronéis” ou políticos tradicionais de votação concentrada; 2) os “ideológicos” de votação dispersa. Essas conclusões geraram críticas sobre as origens dos padrões das votações concentradas e dispersas. Assim sendo, na literatura sobre sistema e processo eleitoral discutem-se diversas formas para abordar os padrões e origens da votação dos deputados eleitos.

Os estudos científicos sobre a firmação dos arranjos institucionais e o processo de competição nas democracias modernas são de grande valia, assim devem-se ser lembrados os propósitos discutidos por Scott Mainwaring (1991) para entender o sistema partidário brasileiro. Para este autor, o fundamental nos estudos sobre sistemas eleitorais é a afirmativa de que eles afetam inexoravelmente as estratégias dos eleitores e dos políticos. Para tanto, a análise que propõe considera a atuação dos políticos e as consequências às leis eleitorais, ou seja, deve-se levar em conta o sistema eleitoral a partir das consequências das leis eleitorais e da *rationale política* que as assegura.

Nesses termos, os propósitos sugeridos por Mainwaring (2001) descrevem a conduta política, as estratégias dentro sistema partidário. Os estudos sobre padrões de votação e desempenho legislativo ainda são incipientes, por isso, busca-se explorar a relação dos representantes com os representados, bem como, explicar os mecanismos de funcionamento do sistema representativo do Brasil. Tomando como referência o comportamento do legislativo e a circunscrição eleitoral. As considerações acerca do sistema eleitoral e os reflexos na qualidade da representação tem sido tradição na Ciência Política de Brazilianistas.

O trabalho de AMES (2003) sobre as dificuldades da democracia brasileira tornou-se um marco pelas questões levantadas e também pelas críticas suscitadas. Segundo este autor, a elucidação do modelo democrático existente no Brasil, só pode ser efetuado levando em conta a influência das estruturas formais da política no

desempenho dos políticos e nos resultados do processo político. Assim, as principais instituições como, o sistema eleitoral, a Presidência da República e o Legislativo estão interligadas e dão o ritmo das estratégias políticas. O desenho vigente no país configura-se pelo sistema presidencialista e representação proporcional de lista aberta, o qual obriga o poder Executivo pagar alto preço para conseguir apoio parlamentar. O principal entrave acontece pela utilização de benefícios clientelistas e patronagem, sendo, mecanismo comum na relação Executivo-Legislativo.

Segundo Ames (2003) é possível explicar o sistema eleitoral brasileiro focalizando na relação que representantes estabelecem com representados (*accountability vertical*), para isso, considera as eleições para a Câmara dos Deputados como resultados de diferentes bases eleitorais. Os eleitores votam em candidatos individuais, não obstante, os eleitos representam todo o estado, como membros de bancadas plurinominais (p. 61). Para isso, algumas considerações sobre o sistema eleitoral brasileiro apontam distorções do ponto de vista do caráter representativo, bem como, da dificuldade de adensar formas de responsabilização dos agentes públicos. Em se tratando de eleições parlamentares o conjunto de regras denominadas Representação Proporcional permite que as cadeiras da Câmara sejam distribuídas entre os partidos na proporção da totalidade de votos que recebem.

Diferentemente de outros modelos de sistema eleitoral que adota a Representação proporcional, mas com sistema de lista fechada, o Brasil adota a lista aberta. No caso brasileiro, a maioria dos eleitores prefere votar no nome de um candidato. Desse feito, o sistema de lista aberta permite que candidatos individuais preponderem frente a líderes partidários. Nesse caso, os parlamentares buscam formas de atrelamentos as suas bases. Daí, a oportunidade mais frequente tem sido através das emendas individuais ao orçamento.

No sistema eleitoral brasileiro, os estados são considerados distritos plurinominais. As regras permitem que os candidatos aos cargos legislativos busquem votos em qualquer região de seus estados. Não obstante, conforme a taxonomia de padrões espaciais de votos, criada por EMES (2003), candidatos limitam geograficamente suas campanhas. Sendo então, possível a distribuição de votos da seguinte forma: dispersa ou contígua, desdobrando-se em dispersa-compartilhada, muitos candidatos concorrendo e com votação fragmentada; dispersa-dominante, muitos concorrentes, mas com votação dominante em alguns candidatos; concentrada-

compartilhada, candidatos com votação concentrada em alguns municípios e compartilhando votos com outros; concentrada-dominante, candidato com votação concentrada e dominando alguns municípios.

Para testar os padrões estaduais de distribuições de votos dos deputados eleitos nas eleições de 2002 e 2006, observando a distribuição espacial de municípios dos estados da Paraíba e Piauí. Buscam-se mecanismos explicativos que apontem alguma causalidade entre a distribuição espacial dos votos dos Deputados Federais e os benefícios atribuídos aos municípios através das emendas individuais ao orçamento.

Conforme a literatura norte-americana sobre estudos legislativos, a versão da teoria distributivista toma como ponto de partida a estreita relação que o parlamentar tem com suas bases eleitorais. Não obstante, o sistema eleitoral em funcionamento nos Estados Unidos da América é o modelo distrital uninominal. Dessa forma, as políticas encaminhadas pelos deputados levam em conta os interesses dos seus representados que fazem parte de uma circunscrição eleitoral legalmente e efetivamente estabelecida. No modelo distrital norte-americano essa prática passou a ser uma forma de assegurar benefícios a determinadas localidades e funciona como prestação de contas. A lógica legislativa norte-americana imprime um tipo de estratégia política cuja relação do deputado com a base eleitoral é condição vital para a manutenção do cargo. O deputado norte-americano representante do seu distrito começa a legislatura visando à reeleição. Esse modelo possibilita políticas paroquiais e a estreita relação que os parlamentares têm com suas bases eleitorais. Com objetivos de se reelegerem, os parlamentares norte-americanos estão sempre conectando o comportamento legislativo à arena eleitoral. Nesse caso, a reeleição e a manutenção da carreira parlamentar são fortes incentivos para os congressistas manterem seus vínculos com eleitores (MAYHEW 1974).

Já as análises sobre o sistema eleitoral vigente no Brasil, observando a geografia do voto nos municípios brasileiros e comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, o trabalho de Carvalho (2003) chega a algumas conclusões controversas. Segundo este autor, apesar do funcionamento de uma legislação fraca, do número extremo de partidos e das listas extensas de candidatos à Câmara, metade dos municípios apresenta um padrão de competição notavelmente concentrada; a dispersão de votos tem ocorrência residual, corresponde não mais de 6% dos municípios. Em relação à volatilidade problema detectado no sistema político brasileiro, o trabalho de

Carvalho afirma que em se tratando dos padrões de competição observando os resultados de duas eleições de 1994 e 1998 verifica-se estabilidade.

Já em relação aos Estados do Nordeste brasileiro, Carvalho (2003) considera que em torno de 80% de seus municípios situam-se no padrão de competição concentrada. O exemplo bem marcante encontra-se nos resultados eleitorais da Paraíba e Piauí em 1994 e 1998, pois a faixa de concentração de votos responde por 82% dos municípios. As explicações para essas realidades o autor utiliza a teoria da modernização. Assim, pode-se dizer:

(...) a baixa competitividade nos distritos estaria relacionada à concentração de recursos de poder – como renda e educação – nestas unidades. De fato, embora não seja inexistente o impacto da dimensão do eleitorado sobre o número de concorrentes nos municípios, variáveis socioeconômicas sintetizadas no índice de desenvolvimento humano (IDH) estão fortemente correlacionadas ao caráter mais ou menos aberto da competição no interior dos distritos. (...) quanto mais pobre um dado distrito, maior a probabilidade de a competição ali ser concentrada em poucos candidatos. Dessa forma, pareceu-nos mais apropriado traduzirmos por oligarquização do processo político e não por distritalização o que se passa nos distritos de perfil mais concentrado. A hipótese de oligarquização se viu reforçada por um teste subsequente: a taxa de votos, ou seja, o número de votos dados a candidatos eleitos aumenta exatamente naqueles municípios mais pobres e com menor índice de desenvolvimento humano (CARVALHO, 2003, p. 89-90).

Ainda em se tratando das eleições para a Câmara dos Deputados, os estados somente representam os distritos eleitorais formais e legais. Por sua vez, os municípios passam a ser unidade eleitoral de fato. São nos municípios onde de travam as disputas e a competição por voto. Assim, o presente trabalho trará a discussão da relação entre o desempenho eleitoral do deputado nos municípios e as recompensas através das emendas individuais ao orçamento. Vale salientar que segundo Carvalho nas legislaturas de 1995-1998 e 1999-2002 os deputados alocaram em média mais de 92% das emendas individuais ao orçamento destinadas para a esfera municipal, sendo, portanto, essas as bases eleitorais.

De acordo com Carvalho (2003), o comportamento do mercado eleitoral nos distritos brasileiros apresenta um quadro que oscila entre concentração e fragmentação de votos. Ao observar as discussões postas sobre geografia política do voto, o presente trabalho focaliza nos resultados da votação e o impacto no comportamento legislativo no que se refere à alocação de emendas individuais ao orçamento da União. Essa particularidade desencadeou o interesse de observar os desdobramentos da distribuição

espacial dos votos dos deputados federais eleitos nos pleitos de 2002 e 2006 para detectar as possíveis consequências dos padrões de votação nos resultados da arena legislativa, especialmente no que se referem as recompensa que os deputados atribuem aos seus municípios onde há baixa competição e dominância de votos.

Ao tomar a taxonomia de Ames (2003) pode-se dizer que os padrões contíguos ou dispersos de votos só podem ser entendidos observando o movimento do vetor horizontal. Assim, podem-se ter candidatos cuja votação se concentra em determinados municípios, outra possibilidade pode ser o padrão de votação disperso, mas com a dominância de determinados candidatos. Como afirmou Carvalho (2003), esse fenômeno permite compreender o processo de competição não levando em conta a distritalização, mas a oligarquização. Conforme a definição de Dahl (1997), o domínio eleitoral de grupos políticos é um dos empecilhos a uma forte poliarquia. Assim, conforme a classificação de Ames, a votação dispersa-dominante implica numa distribuição em muitos municípios, porém com a probabilidade de dominância de determinado candidato. Nesse caso, observando a competição nos municípios considera-se que a suposta fragmentação do sistema político brasileiro, como diz parte da literatura, dá lugar a uma realidade em que se desenvolve um formato de votação altamente concentrada em alguns poucos candidatos.

2. DOMINÂNCIA ESPACIAL DE VOTOS E DESTINAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Em que medida a dominância espacial de votos para deputado federal explica o direcionamento de emendas parlamentares para seus respectivos redutos eleitorais? Para responder esta questão, foram levantados os quantitativos de votos de todos os deputados federais dos estados da Paraíba e Piauí, bem como o número de emendas apresentadas ao Orçamento da União. A partir desses dados foi possível descobrir padrões de votação, como também descobrir para onde os parlamentares destinam suas emendas orçamentárias.

As informações sobre votação foram coletadas a partir do repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através do qual se tornou possível identificar as votações de cada deputado federal para todos os municípios dos estados analisados. As informações sobre emendas apresentadas foram coletadas a partir do portal SigaBrasil,

sistema mantido pelo Senado Federal para divulgar as ações do Congresso Nacional. Desse modo, permite-se o acesso a informações sobre elaboração e execução de leis orçamentárias, emendas parlamentares, transferências intergovernamentais, dentre outras.

Os dados eleitorais referem-se às eleições de 2002 e 2006 para deputado federal. As informações sobre emendas orçamentárias dizem respeito às ações parlamentares apresentadas nas legislaturas 52 e 53 da Câmara Federal, que compreendem os períodos 2003-2006 e 2007-2010 respectivamente.

As variáveis independentes utilizadas nesta pesquisa são: índice de dominância do deputado em âmbito municipal, alinhamento partidário do deputado com o prefeito, renda per capita municipal, e população do município, além do número de emendas apresentadas pelos deputados por município, sendo esta última utilizada nos testes inferenciais como variável dependente.

Na construção do índice de dominância, utilizou-se o modelo proposto por Ames (2003), o qual é denominado por Avelino, Biderman e Silva (2011) de índice de Ames, denominação esta utilizada neste trabalho. A representação da fórmula utilizada por estes autores segue abaixo:

$$D_D = \sum_m \frac{V_{Dm}}{V_m} \frac{V_{Dm}}{V_d}$$

Onde,

D_D = *Dominância do Deputado*

V_{Dm} = *Votos do deputado no município*

V_m = *Soma dos votos de todos os deputados no município*

V_d = *Votos do deputado no estado*

As variáveis acima permitiram a elaboração de estatísticas descritiva e inferenciais, bem como a elaboração de mapas, que possibilitaram a visualização espacial da distribuição de votos, bem como das emendas orçamentárias apresentadas pelos deputados da Paraíba e Piauí.

2.1 PADRÕES DE VOTAÇÃO PARA DEPUTADO FEDERAL

O número de cadeiras destinadas aos estados do Piauí e da Paraíba para Câmara de Deputado Federal é dez e doze, respectivamente. Em média não concorrem mais do que quatorze deputados por vaga, conforme pode ser visto na tabela 1. Torna-se também possível verificar o número médio de municípios em que os candidatos receberam votos, que no caso da Paraíba e do Piauí em 2002 atingiram 112 e 113 respectivamente. Ressalte-se que na média, os eleitos foram votados em 90% dos municípios dos dois estados para as duas legislaturas, resultados os quais sugerem a dispersão na votação.

Tabela 1 - Número de Candidatos

UF		Número de candidatos	Cand/vaga	Número de Municípios em que foram votados			
				Todos os candidatos			Candidatos eleitos
				Min	Max	Média	Média
Paraíba	2002	87	13,8	3	222	112,3	206,3
	2006	87	13,8	8	223	107,8	214,9
Piauí	2002	80	12,5	4	223	113,8	213,3
	2006	83	12,0	3	224	111,1	210,8

Fonte: TSE

Se por um lado os candidatos tendem a ser votados num número elevado de municípios, por outro, a proporção de votos obtidos nestes é bastante baixa, não ultrapassando em média 3% quando calculado para todos os candidatos (Tabela 2). Entre os eleitos essa percentagem é maior, ultrapassando os 8%, como foi o caso do Piauí em 2002.

Tabela 2 – Percentagem de Votos dos deputados nos Municípios por UF e Ano

UF	ANO	Todos os candidatos				Candidatos eleitos			
		Mínimo	Máximo	Média	Desvio	Mínimo	Máximo	Média	Desvio
Paraíba	2002	0	85,69	2,28	7,94	0,01	85,69	5,95	12,60
	2006	0	94,90	2,38	8,11	0,01	94,90	7,11	13,31
Piauí	2002	0	86,29	2,68	8,39	0,02	86,29	8,07	14,17
	2006	0	83,86	2,43	7,70	0,01	83,86	7,49	12,95

Fonte: TSE

Observa-se que entre aqueles que foram eleitos alguns candidatos superaram 50% da votação em parte dos municípios, apresentando, portanto, padrão de dominância. Assim, observa-se que dos 223 municípios paraibanos em 2002, em 25%

deles houve dominância, e nas eleições de 2006, esse número ultrapassou os 30% (Tabela 3).

Em média, os deputados eleitos mantêm padrão de dominância entre cinco a sete municípios. No entanto, há aqueles que conseguem dominar em uma quantidade maior de municípios. A exemplo toma-se o caso do deputado José Wilson Santiago na Eleição de 2006 no estado Paraíba.

Tabela 3 - Número de Município com Mais de 50% dos votos por Candidato - Paraíba

	2002			2006		
	DEPUTADO	MUNICÍPIO	%	DEPUTADO	MUNICÍPIO	%
1	ADAUTO PEREIRA DE LIMA	9	16,67	JOSÉ WILSON SANTIAGO	20	28,99
2	CARLOS MARQUES DUNGA	9	16,67	JOSÉ WELLINGTON ROBERTO	15	21,74
3	BENJAMIN GOMES MARANHÃO NETO	8	14,81	EFRAIM DE ARAÚJO MORAIS FILHO	14	20,29
4	JOSE WILSON SANTIAGO	7	12,96	ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	5	7,25
5	ENIVALDO RIBEIRO	5	9,26	RÔMULO JOSÉ DE GOUVEIA	5	7,25
6	JOSÉ WELLINGTON ROBERTO	5	9,26	WILSON LEITE BRAGA	3	4,35
7	ANTONIA LÚCIA NAVARRO BRAGA	4	7,41	MANOEL ALVES DA SILVA JUNIOR	2	2,90
8	ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	3	5,56	RONALDO JOSÉ DA CUNHA LIMA	2	2,90
9	JOSÉ DOMICIANO CABRAL	2	3,70	VITAL DO REGO FILHO	2	2,90
10	RONALDO JOSÉ DA CUNHA LIMA	2	3,70	LUIZ ALBUQUERQUE COUTO	1	1,45
	Total	54	100,00		69	100,00

Fonte: TSE

Ao observar a percentagem de votos dos deputados do estado do Piauí distribuídos nos municípios, considera-se que há candidatos com maior dominância de votos, a qual atingiu a maioria em aproximadamente 50% dos municípios. Existe dominância na votação de alguns deputados, como revelam os dados sobre o deputado Marcelo Costa e Castro na eleição de 2006 (tabela 4).

Tabela 4 - Número de Município com Mais de 50% dos votos por Candidato - Piauí

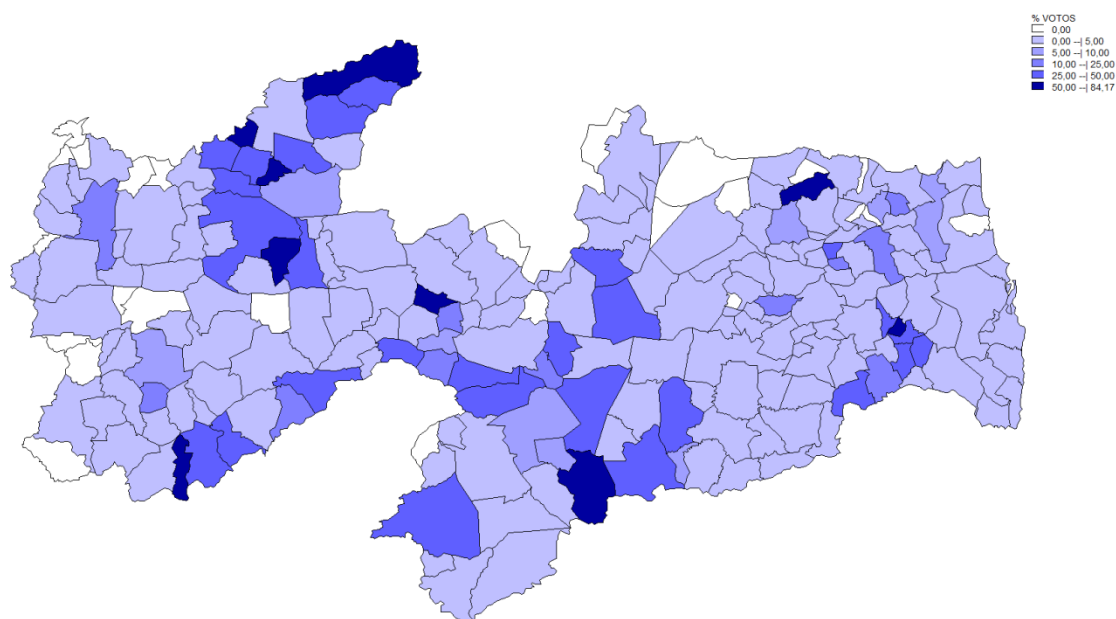
	2002			2006		
	DEPUTADO	MUNICÍPIO	%	DEPUTADO	MUNICÍPIO	%
1	BENEDITO DE CARVALHO SA	11	18,33	MARCELO COSTA E CASTRO	24	46,15
2	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	11	18,33	JULIO CESAR DE CARVALHO LIMA	7	13,46
3	MARCELO COSTA E CASTRO	10	16,67	ATILA FREITAS LIRA	4	7,69
4	MUSSA DE JESUS DEMES	9	15,00	JOSÉ FRANCISCO PAES LANDIM	4	7,69
5	JULIO CESAR DE CARVALHO LIMA	8	13,33	MUSSA DE JESUS DEMES	4	7,69
6	ATILA FREITAS LIRA	7	11,67	OSMAR RIBEIRO DE ALMEIDA JUNIOR	4	7,69
7	JOSE FRANCISCO PAES LANDIM	4	6,67	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	3	5,77
8				ANTONIO JOSE CASTELO BRANCO MEDEIROS	2	3,85
	Total	60	100,00	Total	52	100,00

Fonte: TSE

Em ambos os estados, observou-se a existência do padrão de votação disperso-dominante. Esse dado revela o quanto determinados candidatos mantêm força frente a outros concorrentes. No mapa abaixo é possível visualizar essa distribuição. O deputado

paraibano Aduino Pereira de Lima em 2002 obteve maioria em nove municípios, não obstante, a votação ocorreu de forma dispersa pelo estado, não havendo assim contiguidade. Na tipologia proposta por Ames (2003), o padrão espacial de distribuição de votos desse deputado seria caracterizado como disperso e dominante (mapa 1).

Mapa 1 - Distribuição Espacial da Votação do Deputado Aduino Pereira de Lima – Paraíba - 2002



Fonte: TSE

Nas tabelas 5 e 6 é possível verificar que o padrão de distribuição espacial do deputado Aduino Pereira de Lima se repete para maioria dos deputados. No caso da Paraíba em 2006, todos os deputados eleitos apresentaram dominância em algum município, no entanto dispersos no estado. Destaque-se que o critério utilizado nesse trabalho para determinar se a votação era dispersa ou concentrada, foi à contiguidade ou não de todos os municípios com dominância. Há situações em que o deputado domina um grupo de municípios contíguos, mas possui também dominância outros municípios espalhados pelo estado. Nesse caso, seu padrão será compreendido como disperso e dominante.

Tabela 5 - Padrão Espacial de Votação dos Deputados Eleitos - Paraíba

2002		2006	
DEPUTADO	PADRÃO ESPACIAL DE VOTAÇÃO	DEPUTADO	PADRÃO ESPACIAL DE VOTAÇÃO
ADAUTO PEREIRA DE LIMA	DISPERSO/DOMINANTE	ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	DISPERSO/DOMINANTE

ANTONIA LÚCIA N. BRAGA	DISPERSO/DOMINANTE	DAMIÃO FELICIANO DA SILVA	DISPERSO/DOMINANTE
ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	DISPERSO/DOMINANTE	EFRAIM DE A.MORAIS FILHO	DISPERSO/DOMINANTE
BENJAMIN G. M. NETO	DISPERSO/DOMINANTE	JOSÉ WELLINGTON ROBERTO	DISPERSO/DOMINANTE
CARLOS MARQUES DUNGA	DISPERSO/DOMINANTE	JOSÉ WILSON SANTIAGO	DISPERSO/DOMINANTE
ENIVALDO RIBEIRO	DISPERSO/DOMINANTE	LUIZ ALBUQUERQUE COUTO	DISPERSO/DOMINANTE
JOSÉ DOMICIANO CABRAL	DISPERSO/DOMINANTE	MANOEL A. DA SILVA JUNIOR	DISPERSO/DOMINANTE
JOSÉ WELLINGTON ROBERTO	DISPERSO/DOMINANTE	MARCONDES I. B. GADELHA	DISPERSO/DOMINANTE
JOSE WILSON SANTIAGO	DISPERSO/DOMINANTE	RÔMULO JOSÉ DE GOUVEIA	DISPERSO/DOMINANTE
LUIZ ALBUQUERQUE COUTO	DISPERSO/COMPARTILHADO	RONALDO JOSÉ DA CUNHA LIMA	DISPERSO/DOMINANTE
PHILEMON R. DA SILVA	DISPERSO/COMPARTILHADO	VITAL DO REGO FILHO	DISPERSO/DOMINANTE
RONALDO J. DA CUNHA LIMA	DISPERSO/DOMINANTE	WILSON LEITE BRAGA	DISPERSO/DOMINANTE

Fonte: TSE

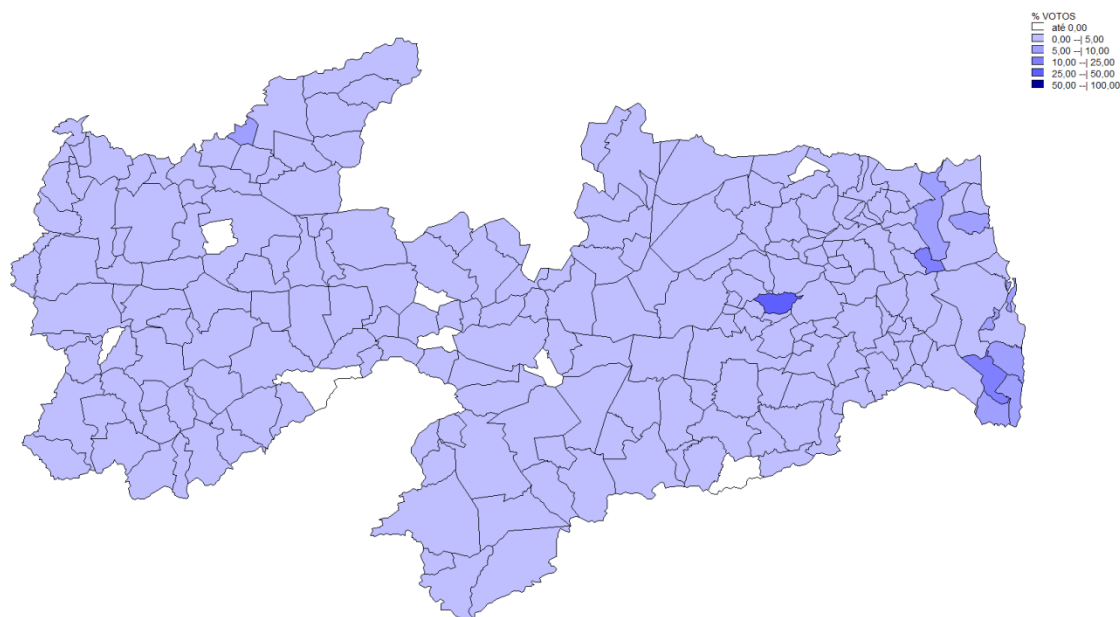
Tabela 6 - Padrão Espacial de Votação dos Deputados Eleitos - Piauí

2002		2006	
DEPUTADO	PADRÃO ESPACIAL DE VOTAÇÃO	DEPUTADO	PADRÃO ESPACIAL DE VOTAÇÃO
AFONSO GIL CASTELO BRANCO	DISPERSO/DOMINANTE	ALBERTO TAVARES SILVA	DISPERSO/COMPARTILHADO
ANTONIO JOSE DE M. SOUZA	DISPERSO/DOMINANTE	ANTONIO JOSE C. BRANCO MEDEIROS	DISPERSO/DOMINANTE
ATILA FREITAS LIRA	DISPERSO/DOMINANTE	ATILA FREITAS LIRA	DISPERSO/DOMINANTE
BENEDITO DE CARVALHO AS	DISPERSO/DOMINANTE	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	DISPERSO/DOMINANTE
CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	DISPERSO/DOMINANTE	JOSÉ FRANCISCO PAES LANDIM	DISPERSO/DOMINANTE
FRANCISCA C. DA TRINDADE	CONCENTRADO/COMPARTILHADO	JOSÉ NAZARENO C. FONTELES	DISPERSO/DOMINANTE
JOSE F. PAES LANDIM	DISPERSO/DOMINANTE	JULIO CESAR DE CARVALHO LIMA	DISPERSO/COMPARTILHADO
JULIO CESAR DE C. LIMA	DISPERSO/DOMINANTE	MARCELO COSTA E CASTRO	DISPERSO/DOMINANTE
MARCELO COSTA E CASTRO	DISPERSO/DOMINANTE	MUSSA DE JESUS DEMES	DISPERSO/DOMINANTE
MUSSA DE JESUS DEMES	DISPERSO/COMPARTILHADO	OSMAR RIBEIRO DE ALMEIDA JUNIOR	DISPERSO/DOMINANTE

Fonte: TSE

No mapa abaixo é possível visualizar um caso em que o padrão do deputado é considerado disperso e compartilhado. É o caso de Philemon Silva, que obteve votação em praticamente todos os municípios do estado, no entanto, naqueles em que teve votação mais expressiva, entre 10 e 40%, houve dispersão.

Mapa 2 - Distribuição Espacial da Votação do Deputado Philemon Silva – Paraíba - 2002



Fonte: TSE

2.2 NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS POR DEPUTADOS FEDERAIS

Nas duas legislaturas analisadas os deputados apresentaram um total de 698 emendas parlamentares individuais direcionadas para 358 municípios de ambos estados.¹ Destaque-se que os municípios que receberam o maior número de emendas nos dois estados nas duas legislaturas foram Campina Grande (75), João Pessoa (65) e Teresina (39).

Na tabela 7 é possível verificar o número de emendas apresentadas por deputado de cada estado e legislatura. Em 2002 o deputado que apresentou o maior número de emendas foi Philemon Silva. Já em 2006 esse destaque foi de Wilson Braga. A deputada Lúcia Braga foi a que concentrou a maior quantidade de emendas por municípios, quase o dobro da média.

¹ As emendas direcionadas para mais de um município não foram contabilizadas, o mesmo ocorrendo com as de bancada.

Tabela 7 - Número de Municípios e Emendas Apresentadas por Deputado Federal - Paraíba

ANO	DEPUTADO	NÚMERO DE MUNICÍPIO	%	NUMERO DE EMENDAS	%
2002	ANTONIA LÚCIA NAVARRO BRAGA	14	11,48	40	20,10
	ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	5	4,10	6	3,02
	BENJAMIN GOMES MARANHÃO NETO	11	9,02	12	6,03
	CARLOS MARQUES DUNGA	24	19,67	35	17,59
	ENIVALDO RIBEIRO	11	9,02	12	6,03
	JOSÉ DOMICIANO CABRAL	12	9,84	23	11,56
	LUIZ ALBUQUERQUE COUTO	6	4,92	7	3,52
	PHILEMON RODRIGUES DA SILVA	28	22,95	53	26,63
	Total	122	100,00	199	100,00
2006	ARMANDO ABÍLIO VIEIRA	5	3,52	6	2,58
	DAMIÃO FELICIANO DA SILVA	13	9,15	22	9,44
	EFRAIM DE ARAÚJO MORAIS FILHO	29	20,42	38	16,31
	JOSÉ WILSON SANTIAGO	2	1,41	2	0,86
	LUIZ ALBUQUERQUE COUTO	6	4,23	7	3,00
	MANOEL ALVES DA SILVA JUNIOR	11	7,75	19	8,15
	MARCONDES IRAN B. GADELHA	15	10,56	27	11,59
	RÔMULO JOSÉ DE GOUVEIA	19	13,38	36	15,45
	RONALDO JOSÉ DA CUNHA LIMA	18	12,68	18	7,73
	WILSON LEITE BRAGA	24	16,90	58	24,89
	Total	142	100,00	233	100,00

Fonte: SigaBrasil

No caso do estado do Piauí, o que mais chama a atenção é baixa quantidade de deputados que apresentaram emendas, pois em 2002, de dez parlamentares, apenas cinco utilizaram desse instituto para direcionar recursos para seu estado e municípios. Isso se reflete no número geral de emendas apresentadas, que naquele ano não ultrapassou 44 (Tabela 8), diferentemente dos deputados do estado da Paraíba, que no mesmo período apresentaram 122. Assim, do ponto de vista da atuação parlamentar no que se refere as possibilidades de negociar com o Executivo de forma individual, os deputados da bancada do Piauí não fizeram uso desse artifício.

Tabela 8 - Número de Municípios e Emendas Apresentadas por Deputado Federal - Piauí

ANO	DEPUTADO	NÚMERO DE MUNICÍPIO	%	NUMERO DE EMENDAS	%
2002	AFONSO GIL CASTELO BRANCO	1	2,70	3	6,82
	ATILA FREITAS LIRA	16	43,24	18	40,91
	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	1	2,70	1	2,27
	MARCELO COSTA E CASTRO	3	8,11	5	11,36
	MUSSA DE JESUS DEMES	16	43,24	17	38,64
	Total	37	100,00	44	100,00
2006	ALBERTO TAVARES SILVA	2	3,51	2	2,56
	ATILA FREITAS LIRA	17	29,82	19	24,36
	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	1	1,75	1	1,28
	JOSÉ FRANCISCO PAES LANDIM	5	8,77	7	8,97
	JOSÉ NAZARENO CARDEAL FONTELES	12	21,05	26	33,33
	MARCELO COSTA E CASTRO	3	5,26	5	6,41
	MUSSA DE JESUS DEMES	17	29,82	18	23,08
	Total	57	100,00	78	100,00

Fonte: SigaBrasil

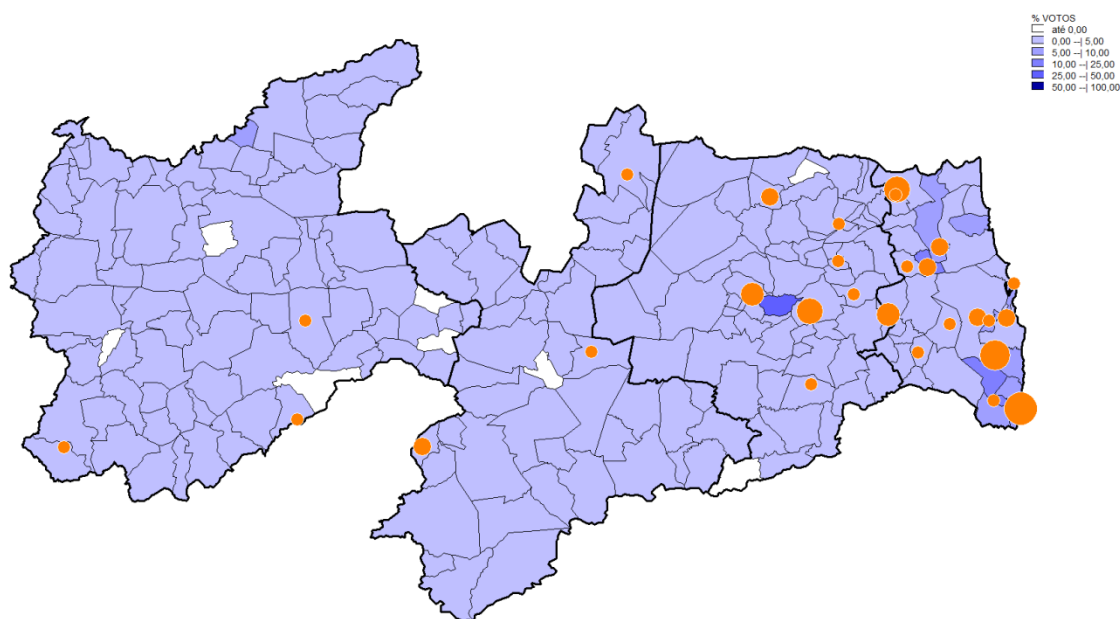
2.3 PADRÕES DE DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE VOTOS E EMENDAS APRESENTADAS POR DEPUTADOS FEDERAIS

O cruzamento do percentual dos votos e do número de emendas apresentadas pelos deputados ao orçamento da União permite descobrir descritivamente se há algum tipo de padrão espacial. O pressuposto neste trabalho considera que os parlamentares exercem vínculos com determinados municípios, assim, apresentam emendas direcionadas para seus redutos eleitorais. Entende-se como estratégia positiva para se manter ou fortalecer politicamente, estabilizando o padrão dominante. Dessa forma, minimiza os custos da competição política.

No mapa 3 estão dispostas a distribuição espacial dos votos e emendas apresentadas pelo deputado Philemon Silva. Como visto anteriormente, a votação desse deputado é caracterizada por dispersa e compartilhado, a partir dos critérios de Ames (2003). É possível verificar que o deputado foi votado, praticamente, em todo o estado. No entanto, não dominou nenhum município, mas apresentou votação expressiva num grupo de municípios, especialmente os localizados nas mesorregiões do Agreste e da Mata da Paraíba. São exatamente nos municípios dessas duas regiões que o deputado distribui a grande maioria de suas emendas parlamentares, sendo representadas no mapa pelo círculo laranja. Quanto maior o círculo maior é o número de emendas.

Além de destinar a maior parte das emendas para essa região, foram escolhidos os municípios onde o deputado teve votação mais expressiva. São exemplos os municípios da Mata sul, conforme pode ser visto no mapa 3.

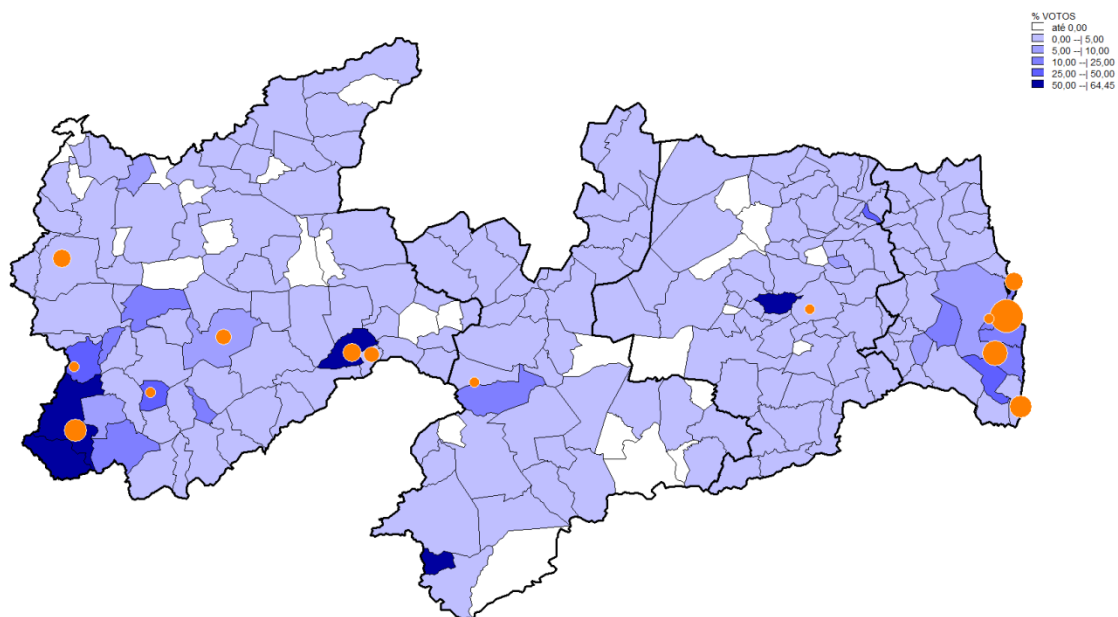
Mapa 3 - Distribuição Espacial de Votação (2002) e Destinação de emendas (2003-2006) do Deputado Philemon Silva – Paraíba



Fonte: TSE e SigaBrasil

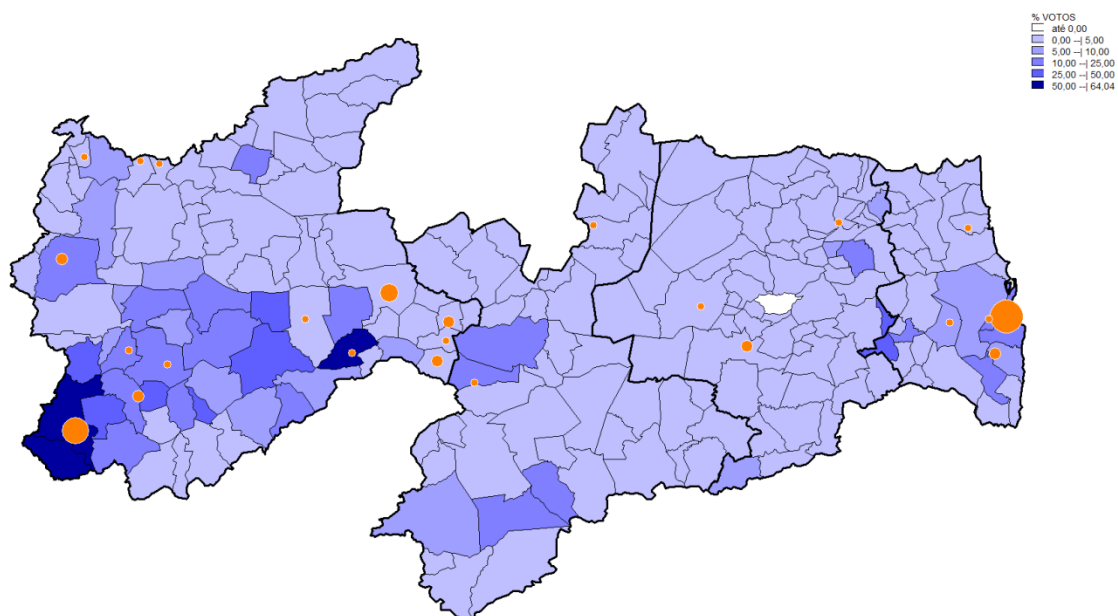
Nos mapas 4 e 5 é possível observar um fenômeno interessante. Estão dispostos o percentual de votos e emendas da deputada Lucia Braga e de Wilson Braga, os quais em momentos diferentes parecem dominar parte dos mesmos municípios. Não só obtiveram percentual de votos semelhantes nos mesmos municípios, como também, durante o mandato, optaram por direcionar emendas às mesmas localidades. Pelo menos oito municípios receberam recursos que vieram de emendas ao Orçamento da União apresentadas pelos referidos parlamentares. Esses são casos típicos de recompensas aos municípios, redutos eleitorais dos deputados. São eles: João Pessoa, Bayuex, Conde, Ventura, Livramento, Conceição, Mãe-d'água e Cajazeiras.

Mapa 4 - Votação (2002) e emendas apresentadas (2003-2006) da Deputada Lucia Braga



Fonte: TSE e SigaBrasil

Mapa 5 – Votação (2006) e emendas apresentadas (2007-2010) do Deputado Wilson Braga

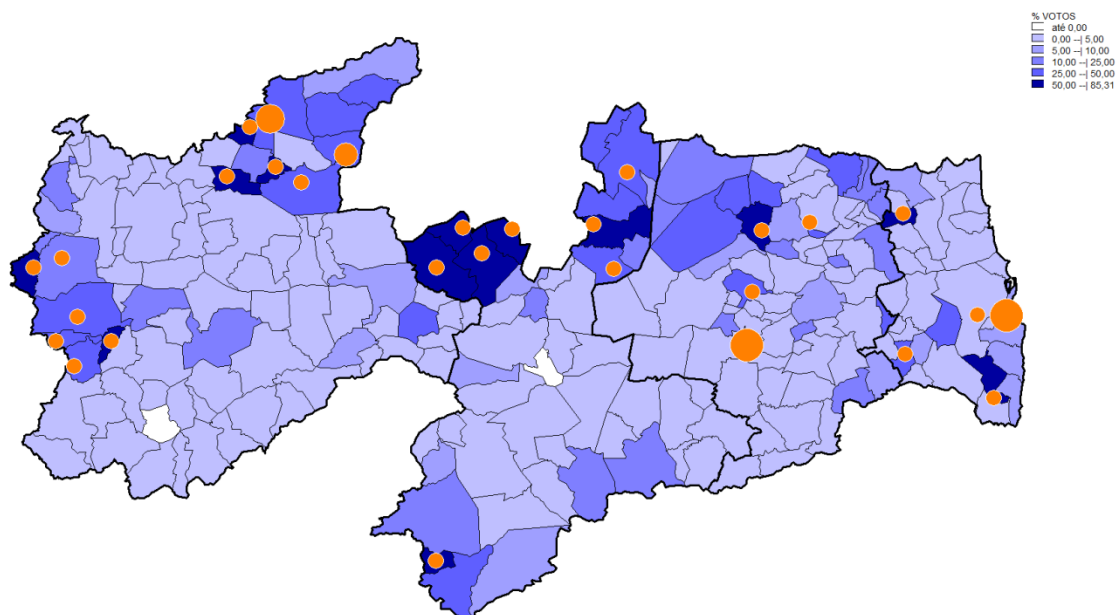


Fonte: TSE e SigaBrasil

O deputado Efrain Filho destinou emendas para os quatorze municípios em que teve domínio eleitoral. Este domina literalmente municípios nos quatro cantos do

estado. E a maioria das emendas estão direcionadas exatamente para essas mesmas localidades (mapa 6).

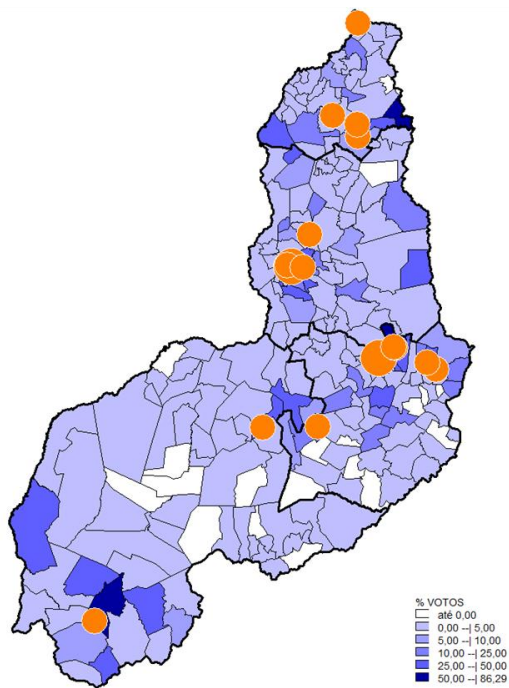
Mapa 6 - Votação (2006) e emendas apresentadas (2007-2010) do Efraim



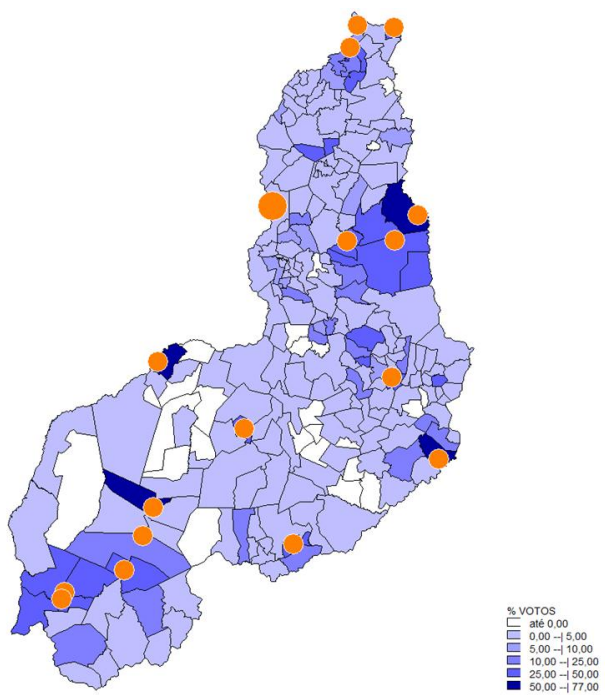
Fonte: TSE e SigaBrasil

Estratégia semelhante teve os deputados Atila Lira e Mussa Demes (mapa 7 e 8). Destinaram emendas para maioria dos municípios que dominaram, ou para aqueles que tiveram votações expressivas. Em geral os deputados destinaram emendas aos municípios que tiveram o padrão de dominância, porém ao agir estrategicamente os parlamentares podem destinar também recursos para aqueles municípios onde se busca penetração eleitoral.

Mapa 7 - Votação (2002) e emendas apresentadas (2003-2006) do Deputado Atila Freitas Lira



Mapa 8 - Votação (2006) e emendas apresentadas (2007-2010) do Deputado Mussa de Jesus Demes



Verifica-se, pelos dados descritivos acima, que os deputados realmente tendem a direcionar emendas para seus redutos eleitorais, o que é corroborado pelos modelos de

regressão abaixo. Nele foi utilizado como variável dependente o número de emendas parlamentares por municípios, e como co-variáveis foram inseridos o Índice de Ames, o qual busca medir o grau de dominância do deputado nos seus respectivos municípios, e a variável alinhamento partidário do prefeito com o deputado. A construção do modelo permite verificar em que medida o deputado direciona emendas para municípios administrados por membros de seu partido. Além, dessas foram inseridas mais duas variáveis, sendo elas: tamanho da população do município e renda per capita do mesmo.

De fato, a dominância eleitoral do deputado em um município é elemento relevante para que este retorne com benefícios concentrados, no caso, através de emendas parlamentares. A variável dominância, medida pelo índice de Ames, foi significativa nos três modelos. No primeiro modelo foi inserido o universo dos deputados eleitos pesquisados. No segundo e terceiro, o teste foi feito separadamente, para o estado da Paraíba e Piauí.

Tabela 9 - Regressão Linear Simples - Dominância eleitoral e Direcionamento de emendas

INDEPENDENTES	Direcionamento de emendas					
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Paraíba/Piauí		Paraíba		Piauí	
	Coef.	Erro	Coef.	Erro	Coef.	Erro
Índice de Ames	59,922**	6,453	57,553**	7,358	,6139**	,3460
Alinhamento partidário do prefeito	-0,576**	0,168	-0,681**	0,202	74,6981**	15,0276
População – 2000	0,000**	0,000	0,000**	0,000	-,3178**	,2816
Renda per capita - 2000	0,000	0,000	0,000	0,000	,0000	,0000
Constante	0,944**	0,132	1,106**	0,162	,0000**	,0001
R2	0,371		0,356		452	
N	353		263		89	

Fonte: TSE e SigaBrasil. *p < ,05, **p < ,001

Chama atenção o impacto da variável alinhamento partidário, a qual apresentou o sinal inverso do que se esperava, e com significância estatística, o que sugere uma pesquisa mais profunda para encontrar as causas. Deve-se assim melhor investigar a relação entre o nível de competição política nos municípios, a penetração dos parlamentares nesses municípios e as recompensas atribuídas pelos recursos orçamentários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou explicar parte do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro focalizando na relação que representantes estabelecem com representados utilizando a distribuição espacial do voto e as recompensas advindas com recursos de emendas ao Orçamento da União. Para isso, consideraram as eleições para a Câmara dos Deputados 2002 e 2006 em dois estados considerados distritos eleitorais plurinominais. Os dados sobre distribuição espacial de votos indicam que candidatos buscam votos em toda circunscrição territorial conforme indica o sistema eleitoral. Não obstante, os eleitos têm um desempenho eleitoral que predomina o padrão disperso-dominante. Esses resultados quando articulados ao comportamento legislativo no que se refere ao uso do dispositivo constitucional de emendar o Orçamento da União, os parlamentares, principalmente, da Paraíba mantêm como estratégia a recompensa às bases onde há dominância.

Ao considerar a predominância do padrão espacial de voto disperso-dominante, algumas considerações podem ser feitas. No que se refere à representação proporcional e o sistema de lista aberta como funcionam no sistema político brasileiro, pode-se dizer que quanto mais dominante um candidato, menores são os efeitos da competição política. Nesse caso, embora o deputado tenha sua votação distribuída em todo estado, há municípios onde há dominância. Conforme assinalou Carvalho (2003), seria mais adequado tratar o sistema eleitoral brasileiro com base nessa dominância, isto é, a partir do fenômeno chamado de “oligarquização” e não “distritalização”. Nesse quadro, a distribuição de votos dos deputados dos estados analisados (Paraíba e Piauí), na sua configuração majoritária do padrão disperso-dominante (AMES, 2003) permite articular ao comportamento legislativo considerando as emendas individuais ao orçamento como recompensas ao padrão de votação nos municípios.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AVELINO, George *et alii* A Concentração Eleitoral nas Eleições Paulistas: Medidas e Aplicações. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 319 a 347.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, Gary W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DUVERGER, M. **Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2006 v. 48, n. 4, pp 737 a 776.

_____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2002, v. 45, n. 2, pp. 303 a 344.

_____. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 1999.

_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 1995, v. 38(3).

_____. O processo legislativo e a produção legal no processo pós-Constituinte. **Novos Estudos Cebrap** (38), 1994.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil nos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. (Org.). **O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências - 1982-1994**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. **Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LIMONGI, F. P. Estudos Legislativos. In: MARTINS, C. B. & Lessa, Renato. **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

LIPSET, S. M. *Political Man the Social Basis of Politics*. New York: Doubleday, 1960.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

MAINWARING, S. **Sistemas Partidários em novas democracias**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n.37, novembro, 1993. pp 191-213.

PRZEWORSKI, Adam *et alii*. *Democracy and Development: Political Institutions and Wellbeing in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: como mudam as constituições**: Brasília: UnB, 1996.

SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems*. Cambridge. Cambridge University Press, 1976.

SOARES, Gláucio A. D. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Editora Difel, 1973a.

_____. Desigualdade Eleitorais no Brasil. *Revista de ciência política*, vol. 7, nº 1, pp. 25-48, 1973b.