

A lógica da competição política municipal em “cenários oligárquicos”

Cleber de Deus é professor de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Resumo

O presente artigo tem por propósito mostrar como a competição política em âmbito municipal foi afetada pelo impacto do novo arranjo federativo brasileiro pós-1988 e pela introdução do sistema multipartidário. A análise comparada de mais de 400 municípios detectou importantes alterações no processo de competição eleitoral e partidária nas disputas municipais: houve modificações no padrão descrito pela literatura que se dedica a estudar o fenômeno do poder local. A tese central, presente na literatura municipalista, declarava que a causa da “oligarquização” dos subsistemas partidários locais era a centralização de recursos e decisões no Executivo Federal. A alteração das regras objetivando descentralizar as competências e funções provocou um realinhamento das disputas eleitorais e políticas nos contextos tidos como oligárquicos[1].

Palavras-chave

Competição política, arranjo federativo, município, oligarquia

Abstract

This article aims to demonstrate how political competition at the municipal level was affected by the federative arrangement put into place after the 1988 Constitution and by the introduction of the multi-party system. The compared analysis of more than 400 municipalities detected important changes in the process of electoral and party competition in municipal disputes. These changes significantly modified patterns described by the literature on local power structures. The central hypothesis in this literature held that the cause of "oligarchization" of local party subsystems was the concentration of resources and decisions at the Federal Executive level. The modification of rules with the intent of decentralizing attributions and function provoked a realignment within electoral and political disputes in contexts considered oligarchic.

Key words

Political competition, federalism, municipal politics, oligarchy

1. O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política local.

O novo institucionalismo tem despertado grande interesse em diversas áreas da Ciência Política, como nos debates sobre sistemas eleitorais, estudos legislativos e políticas públicas, entre outros. A expectativa de que o formato institucional influencie processos sociais e políticos é uma suposição aceita pelos pesquisadores envolvidos nesta vertente teórica.

Nesta lógica, se “as instituições importam”, é plausível supor que um arranjo institucional específico produza certas consequências e tente impedir outras ações consideradas indesejáveis ou incompatíveis com as regras, as normas e os hábitos daquela sociedade na qual está inserido. Assim, o aparato institucional-legal é capaz de induzir ou gerar comportamentos e práticas para atingir finalidades pré-estabelecidas por seus idealizadores e/ou contidas nas normas e procedimentos das instituições.

Fundamentado nesta suposição, investigarei em que medida esta hipótese do novo institucionalismo encontra ou não respaldo empírico em uma área fundamental da reflexão social e política brasileira: os governos locais, municipais.

Embora o municipalismo seja um elemento fundamental para se compreender a constituição do sistema político brasileiro desde os primórdios da formação nacional, atestado pelos inúmeros trabalhos existentes nesta área (CARVALHO: 1937; BRASILEIRO: 1973; LEAL: 1976; QUEIROZ: 1976; SOARES: 2001), a atenção dedicada aos impactos ou consequências que o arranjo federativo brasileiro e nosso sistema multipartidário têm para o funcionamento da dinâmica eleitoral e partidária no plano local é notoriamente escassa nos estudos mais recentes.

Isto pode ocorrer, entre outros motivos, devido à interpretação que considera os subsistemas partidários municipais fontes exclusivas de clientelismo e fisiologismo. Nesta perspectiva, seriam oligárquicos. (SOARES: 2001). Ainda que tal interpretação tenha encontrado ressonância empírica, a possibilidade de ocorrência de cenários alternativos ainda necessita de investigação sistemática e menos pautada em critérios intuitivos ou pré-concebidos.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar os efeitos da mudança institucional dos sistemas partidário e federativo em relação à competição política nos municípios brasileiros neste segundo experimento democrático da vida política nacional, ou seja, o período pós – 1985.

Não obstante, verificarei isso tão-somente nos municípios de dois estados brasileiros: Ceará e Piauí. O critério central que orientou a escolha desses dois estados está relacionado ao fato de que estes se encontram situados na região nordeste, considerada geralmente como a região do país menos competitiva e mais atrasada política, social e economicamente. Mais suscetível, portanto, ao clientelismo e fisiologismo de acordo com parte significativa da literatura especializada sobre o tema.

Procedendo desta maneira, espero contribuir minimamente para esclarecer alguns tópicos tratados pela “literatura municipalista” e dar um passo adiante na compreensão

de aspectos não contemplados por aquela tradição investigativa.

Uma ideia que perpassa quase toda a literatura sobre competição política municipal no Brasil pode ser resumida assim: o regime municipalista brasileiro é caracteristicamente oligárquico. Isto é, as disputas travadas entre os partidos políticos em contextos municipais não englobam setores sociais diferentes (atores políticos).

A razão para a ênfase dos estudiosos da competição política municipal assenta-se no fato de que a centralização e o monopólio das decisões políticas, sociais, econômicas e administrativas foram, historicamente, atributos ou prerrogativas da instância central de poder, ou seja, o Executivo Federal. (CARVALHO: 2003; CARVALHO: 1996; SOARES: 2001; REIS: 1997; LEAL: 1976; QUEIROZ: 1976).

Esta seria a explicação para a persistência do clientelismo, fisiologismo e atraso político secular reinante na maioria dos municípios brasileiros. Diante disto, uma disputa política marcadamente ideológica não possuiria condições mínimas de aparecer e nortear a lógica funcional da relação político-partidária municipal. Em tal vertente teórico metodológica, a centralização de recursos políticos, administrativos e fiscais é tomada como sinônimo de “oligarquização do poder”.

Este diagnóstico é recorrente, apesar dos avanços no tratamento das técnicas e recursos metodológicos disponíveis (CARVALHO: 1996; REIS: 1997; REIS: 1992). Eles sempre terminam por enfatizar o caráter oligárquico da “política municipal nordestina”. Fundamentalmente, a política é tratada de uma perspectiva meramente cartográfica e sucessivos equívocos nas análises e interpretações são cometidos. O mais corriqueiro é ignorar as nuances de um sistema político extremamente heterodoxo como o brasileiro.

Aceitando de antemão a tese do “atraso político” de regiões e cidades localizadas fora do eixo Rio-São Paulo (onde vigora a “política ideológica e dos interesses”) a vertente municipalista termina por reificar velhas teses baseadas em fundamentações empíricas escassas.

De maneira geral, as especificidades dos estados, municípios e cidades brasileiras quase nunca são incorporadas a um tratamento analítico mais elaborado. São salientados somente aspectos antiprogressistas nos municípios fora do eixo do sudeste. Inclino-me, portanto, a caracterizar este tipo de análise como insuficiente, uma vez que não são considerados os processos políticos e eleitorais reais destas regiões.

Um trabalho exemplar dessa visão foi realizado por REIS (1992). Ao estudar o nível da participação eleitoral nos municípios brasileiros, o autor constatou que cidades menos densamente povoadas e subdesenvolvidas social e economicamente apresentavam patamares mais elevados de comparecimento eleitoral. Como isso ocorria? Na perspectiva dele, seria o “clientelismo reinante nas cidades menores o fator explicativo principal para esse “comportamento errático” da participação eleitoral.

Diante disso, analisarei uma hipótese alternativa à interpretação acima: acredito que a nova ordem institucional (implantada desde a Constituição de 1988) conjugada ao sistema político multipartidário descentralizou recursos financeiros, administrativos e poder político e, deste modo, rompeu com as condições que mantinham as práticas

oligárquicas nas disputas eleitorais. Assim, parto do princípio de que o regime multipartidário e a descentralização de competências e prerrogativas democratizou a competição política, ao menos parcialmente, nas cidades piauienses e cearenses nas eleições majoritárias (prefeituras) de 1996, 2000 e 2004.

Além disso, incorporo à minha análise da competição política local na nova ordem federativa e partidária do pós-1988, a ideia de *racionalidade política contextual* empregada por LIMA JÚNIOR (1983) quando estudou a experiência democrática brasileira vigente entre 1945- 1964. Acredito que esta ideia capta as peculiaridades dos subsistemas partidários locais, ou seja, os municípios cearenses e piauienses.

O objetivo é compreender como se relacionam contextos socioeconômicos diferentes (heterogeneidade demográfica, eleitoral, econômica, entre outros) e o arranjo político federal (as regras que balizam a disputa partidário-eleitoral no plano nacional) nas competições políticas de caráter local. Neste caso, a suposição central é que as mesmas instituições podem operar de forma diferenciada dependendo do ambiente social. Ou seja, a interação definida pelo regime constitucional brasileiro entre federação e sistema representativo constitui mecanismo fundamental para explicação dos padrões de competição política local consolidados no recente período democrático.

1.2 Reforma institucional em contextos oligárquicos: a mudança política é possível?

A natureza descentralizadora do federalismo brasileiro e a consolidação do sistema político multipartidário - inovações institucionais da segunda experiência democrática – são mudanças fundamentais no quadro da competição política, principalmente dentro dos estados e municípios. A razão disso, indubitavelmente, reside na capacidade potencial das instituições políticas dispersarem os centros de poder e incorporarem atores políticos e sociais antes marginalizados.

A hipótese de que as bases de poder podem ser transformadas via reforma institucional encontra-se presente no arcabouço analítico neoinstitucionalista. Todavia, o novo institucionalismo não é um corpo unificado de pensamento. Sob este rótulo encontram-se agregadas maneiras diversas de conceber a origem, o desenvolvimento e o funcionamento das instituições políticas e sociais.

O argumento mais geral do neoinstitucionalismo afirmando que, resguardadas certas condições, o comportamento dos atores políticos é adaptável às mudanças e disposição das regras e normas predominantes em certo formato político, tem recebido grande aceitação em inúmeros trabalhos no campo da Ciência Política. Nas palavras de Putnam:

O novo institucionalismo sustenta que a política é estruturada pelas instituições. James March e Johan Olsen assim resumem essa teoria sobre o papel das instituições: a organização da vida política é importante, e as instituições influenciam o fluxo da história. As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, a autoridade e outros tipos de recursos. As instituições

influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade (PUTNAM, 2000: P.33).

O novo institucionalismo caracteriza-se, sobretudo, por pressupor que a variável explicativa estruturadora dos processos políticos é o tipo de arranjo institucional ou sistema político em vigor num país, região ou qualquer outra circunscrição territorial. Concebido dessa forma, tal modelo analítico diferencia-se do comportamentalismo e do pluralismo, recortes interpretativos hegemônicos na Ciência Política americana nas décadas de 1960 e 1970.

Além destes vínculos analíticos, a análise institucional nos permite examinar as relações entre os atores políticos tanto como objeto quanto sujeito da história. As instituições que estão no centro das análises institucionais – desde os sistemas partidários aos interesses econômicos (estrutura) – podem configurar e restringir as estratégias políticas de modo importante. Mas elas próprias são também resultados –intencionais ou não – de cálculos deliberados, conflitos e escolhas políticas. Ao centrar-se nas características intermediárias da vida política, o novo institucionalismo vincula os homens – construtores da história – às circunstâncias sob as quais eles são capazes de agir" (THELEN & STEINMO: 1992 P. 10). (Tradução minha).

Em geral, apresentam-se três variações do novo institucionalismo: a) o novo institucionalismo sociológico, que metodologicamente critica os postulados da escolha racional e enfatiza os elementos de ritual, rotina e acaso na vida social; b) a subcorrente da escolha racional, em que as instituições são apontadas como solução para problemas de caos e instabilidade em escolhas majoritárias; c) o neoinstitucionalismo histórico, que enfatiza o papel das ideias, estruturas institucionais e organizacionais na definição das preferências dos atores (suas estratégias e metas).

Os defensores da versão sociológica dão destaque aos papéis e práticas institucionais rotineiras ou cotidianas, além dos deveres e das obrigações. Neste caso, as instituições são vistas como atores políticos coerentes e coesos. Embora a natureza da coerência das instituições varie, os teóricos desta vertente acreditam ser possível, em alguns casos, analisar as coletividades como portadoras de uma unidade de ação.

Em relação aos teóricos alinhados à escolha racional, as instituições são compreendidas como “jogos extensivos” e as regras exercem coação no comportamento dos atores políticos inseridos na *polity*. Esquemáticamente, quatro princípios são estruturantes desta subcorrente neoinstitucionalista: a) o individualismo metodológico – ou seja, a premissa de que todos os fenômenos sociais devem ser explicados em termos das ações dos indivíduos que procuram maximizar seus interesses e objetivos em determinadas condições restritivas; b) os atores, seus objetivos e preferências são identificados explicitamente; c) as instituições e outras preferências contextuais determinantes para as opções dos atores também são claramente identificadas junto a custos e benefícios; d) as hipóteses originam-se de uma lógica dedutiva. Ou seja, as teorias são submetidas a testes causais, refutáveis e internamente congruentes.

No que diz respeito ao institucionalismo histórico, as instituições também modelam as

estratégias influenciando, deste modo, as consequências políticas. Três fundamentos básicos dão-lhe suporte: a) as instituições políticas e econômicas proporcionam o contexto em que os atores políticos definem suas estratégias e perseguem seus objetivos. b) Os atores políticos, de acordo com os defensores desta vertente, não são maximizadores oniscientes e racionais em tempo integral. Dito em outras palavras: não estão a cada momento elaborando estratégias de melhor aproveitamento dos ganhos individuais. As regras existentes, mesmo não maximizando diretamente o interesse individual, são obedecidas e impõem limites ao comportamento auto interessado. c) segundo o institucionalismo histórico, as preferências são mais pressupostas do que explicadas. Os contextos institucionais forjam os objetivos dos atores. Em outras palavras: somente análises fundamentadas na história podem apontar propositadamente os objetivos que os atores buscam maximizar e explicam porque se perseguem uns e não outros interesses. O caráter endógeno da formação das preferências e escolhas é ressaltado. As preferências, portanto, sofrem influência não apenas das próprias instituições. Outros fatores, como as ideias políticas geradas pela estrutura social, afetam o processo de formação destas preferências.

Em sentido amplo, as instituições têm sido entendidas como procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política. O sistema político, portanto, não poderia deixar de sofrer determinados impactos com a alteração do desenho institucional e o contexto socioeconômico do qual é parte integrante.

Uma vez que as instituições são resultado de processos sociais e garantem a observância de regras, normas, valores, crenças e acordos tácitos ou explícitos, elas não podem ser vistas somente como simples instrumentos propiciadores de maximização e eficiência do mercado. Elas são forjadas pelo ambiente social e ajudam a manter a ordem política e a coesão social.

Seguindo esta linha argumentativa, o novo institucionalismo histórico, embora incorpore a ideia de que a disputa por recursos escassos e limitados entre segmentos sociais diversos é uma questão central das relações políticas e veja ainda a estrutura política constituída por partes interligadas, enfatiza principalmente o aspecto “estrutural implícito” das instituições, e não argumentos funcionais. Ou seja, os resultados do processo político não são compreendidos unicamente em termos de uma inexorável necessidade sistêmica.

Como salienta Fernandes, deve-se acrescentar também que o institucionalismo histórico tem por objetivo construir teorias de médio alcance, que se preocupam em explicar o desenvolvimento econômico e político de estados, regiões, cidades. Neste caso, a sua variável independente são as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação Estado-sociedade e o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas (FERNANDES: 2002).

Esse potencial transformador das reformas institucionais para a construção de regimes políticos mais democráticos atentando-se para interação entre estrutura social e processo decisório das escolhas políticas foi alvo de uma rigorosa investigação empírica feita por Robert Putnam (2000). Ele analisou a experiência das administrações regionais

italianas - medida descentralizadora implementada pelo governo deste país na década de 1970 - procurando verificar como as mudanças nas instituições induziram transformações no comportamento dos principais atores políticos.

Dentro deste contexto, uma das principais questões de Putnam era procurar entender porque alguns governos democráticos obtinham um funcionamento mais eficaz de suas instituições representativas e outros não. No decorrer de sua análise, a resposta para essa eficiência institucional encontrava-se nos aspectos associativos e comunitários, responsáveis pela cooperação e pela integração social. Um conceito funcional, para Putnam, portanto, era o de capital social. Um mecanismo irradiador de virtudes cívicas.

Para chegar à constatação de que o capital social exerce influência significativa em determinado meio social, o autor apresenta como evidência o desempenho diferenciado apresentado pelas regiões norte e sul da Itália, após a implantação da descentralização de governos regionais. Segundo Putnam, a presença de capital social explicaria a prosperidade econômica, política e social da região norte da Itália. E a sua ausência ajudaria a entender o subdesenvolvimento da região do país. Ou seja, a eficiência das instituições implantadas depois da descentralização das competências administrativas, políticas e fiscais, estaria diretamente ligada à questão do capital social.

Por esta razão, o autor trata as instituições como variável independente num primeiro momento, investigando por via empírica, a mudança institucional resultante “da identidade, do poder e das estratégias dos atores políticos”. Num segundo momento, ele trata as instituições como variável dependente para verificar em que medida o desempenho delas está sujeito a condicionantes geográficos, históricos, culturais.

Assim, a eficácia institucional estaria diretamente ligada à robustez cívica, entendida neste contexto como aquisição da cidadania ativa através do canal comunitário e crescente interesse por questões ligadas à vida coletiva, isto é, pelo “reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular”.

Contudo, se é a existência de capital social a principal variável que indica o sucesso ou o fracasso de determinada mudança institucional, toda tentativa de mudança nesse âmbito estaria condenada ao fracasso pela simples ausência histórica do primeiro componente.

Em virtude das diferentes trajetórias históricas de países, estados, regiões e municípios, o caminho para consolidação e institucionalização de reformas políticas não pode ser pensado como dependendo unicamente de uma situação ideal. Isto significa que as mudanças políticas e institucionais não podem depender somente da existência histórica de capital social em dada comunidade. Se assim fosse, a maior parte delas estaria fadada ao fracasso.

Nesta perspectiva, um fator explicativo torna-se vital para se compreender a interação entre mudança institucional e estrutura socioeconômica do subsistema político-municipal brasileiro: é o que na literatura institucionalista chama-se *rota dependente* ou *dependência de trajetória* (*path dependency*). Tal conceito revela que a ocorrência de certos eventos, numa determinada situação social, pode afetar o desenvolvimento

posterior de outros projetos, como aqueles que visam alterar alguma situação institucional favorável. Isto significa, somente, que a herança política pode afetar ou restringir as escolhas subsequentes.

Path dependency não significa simplesmente que a história conta. Isto é tão verdade como trivial. Path dependency significa que para um país, ao iniciar sua trilha, os custos para revertê-la são muito altos. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial. Dito de outro modo, em momentos críticos no desenvolvimento de um país (ou outra unidade de análise), estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mais dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança adiante (FERNANDES: 2002, p. 83).

Neste particular, a noção de rota dependente é esclarecedora na compreensão das disputas partidárias e eleitorais ao ressaltar os fatores históricos, políticos, sociais e econômicos que condicionaram a formação de certos padrões competitivos nas diversas regiões e estados brasileiros. A natureza *path dependency* das instituições serve, desta maneira, para explicar a resistência destas em relação às propostas de reformas de qualquer natureza.

Contudo, não defendo nenhum caráter determinista da herança histórica, seja ela qual for. A mudança institucional não está impossibilitada. Pelo contrário, pretendo demonstrar que uma reforma institucional pode ajudar a modificar comportamentos e práticas sócio-culturais arraigadas.

Resta investigar, portanto, se este novo sistema federativo brasileiro pode modificar a herança oligárquica alimentada pelos regimes autoritários, rumo a uma estrutura política mais inclusiva e democrática. Será que nesta ordem constitucional democrática, onde os municípios têm autonomia política, administrativa, financeira e capacidade associativa, a competição política entre os partidos e candidatos aos postos eletivos do governo local assumiria configuração diferente? Apresentaria, pois, a política municipalista alguma lógica além da tradicional? Ou, em diferentes termos, a descentralização das funções governamentais teria força suficiente para provocar a desestruturação da *competitividade restrita*, marca principal da esfera pública municipal?

Um formato institucional que melhor descentralize as competências políticas e financeiras entre as várias instâncias governamentais seria mesmo capaz de produzir resultados mais democráticos e relações políticas menos tradicionais e autoritárias entre os atores políticos e sociais em ambientes caracterizados pela ausência do universalismo procedimental? Em linguagem mais direta: uma reforma institucional pode alterar comportamento político e práticas sociais antidemocráticas? Ou, no caso desta investigação: ela pode alterar o padrão de competição política local?

Na concepção do novo institucionalismo, as reformas das instituições políticas e administrativas não são apenas instrumentos eficazes para moldar as relações sociais e dirimir dilemas de sociabilidade inevitavelmente trazidos pela conquista do poder. Elas também constituem poderosos mecanismos a serviço dos gestores públicos para a transformação de certos ambientes políticos. É o que se verá a partir de agora.

2. A nova realidade da competição política no Piauí e Ceará nos pleitos municipais

de 1996, 2000 e 2004. O que mudou?

Aceitando-se crível a hipótese aventada nesse artigo de que a mudança institucional pode alterar padrões de competição política, como serão mensurados o impacto do regime federalista, com sua marcante característica descentralizadora, e a implantação de um sistema multipartidário no âmbito municipal? Quais evidências empíricas apoiariam essa interpretação tendo como base as municipalidades cearenses e piauienses? Utilizarei dois métodos de análise para comprovar empiricamente a minha hipótese a respeito dos efeitos das mudanças institucionais na política municipal. Neste caso, os métodos em questão são a geografia política, expressa nos mapas eleitorais, e a econometria.

O que as evidências encontradas na geografia política e nos testes econométricos, nos 406 municípios cearenses e piauienses, sugerem quanto à possibilidade de efetivamente se modificarem os padrões de competição política via mudança institucional e política? Teriam realmente acontecido transformações importantes para estruturação das disputas políticas municipais nos dois estados?

Neste ponto a meta é demonstrar que geografia política refletiu as mudanças institucionais que o sistema político brasileiro sofreu, ou seja, a introdução do sistema multipartidário e a descentralização fiscal, política e administrativa. As eleições analisadas são majoritárias (municipais) e ocorreram nos anos de 1996, 2000 e 2004, no Ceará e no Piauí. Os mapas demonstraram que a distribuição geográfica dos votos espelhou disputas políticas mais equitativas entre os partidos políticos, tornando a competição menos oligárquica e restritiva.

Na subárea da geografia política *dos pleitos majoritários estaduais e municipais*, busca-se a correspondência entre voto e níveis de desenvolvimento econômico, urbanístico e industrial dentro das mesos e microrregiões. Pressupõe-se que haja competição diferenciada conforme as características exibidas por estados e municípios. Neste caso, a distribuição espacial do voto obedeceria aos limites do *continuum* mais desenvolvido e menos desenvolvido. Os partidos progressistas se agrupariam, respectivamente, no primeiro extremo, enquanto os partidos conservadores se alinhariam no segundo.

O estudo da geografia eleitoral (política) em sua linha majoritária está ancorada na *teoria da modernização*: os níveis de competitividade política refletiriam fortemente o grau de urbanização, industrialização e alfabetização das unidades de análise. Logo, é de se esperar que haja correlação positiva entre os mercados políticos democráticos, ou seja, competitivos, e altos indicadores de natureza socioeconômica: escolaridade, renda, índice de desenvolvimento humano (IDH), entre outros.

A interpretação dos mapas eleitorais observou a seguinte ordem: no momento inicial, analisei a votação dos partidos segundo o eixo ideológico, começando com os partidos de direita, passando depois para os partidos de centro, e terminando com os de esquerda[2]; num segundo momento, fiz alguns comentários relativos aos principais partidos de maneira isolada; por fim, elaborarei um diagnóstico geral, resumindo as descobertas empíricas resultantes da análise da distribuição espacial do voto nos pleitos eleitorais de 1996, 2000 e 2004[3].

A meta básica nesse ponto foi verificar se existiu alguma tendência de distribuição geográfica do voto (principalmente a vitória de partidos de direita) nas três eleições realizadas nos municípios do Piauí e do Ceará. Com esse procedimento, foi possível confirmar ou não a afirmação generalizada entre os pesquisadores de que os estados mais pobres da federação exibiriam características conservadoras e oligárquicas em suas disputas políticas. Ou, dito de maneira mais direta: os partidos de direita seriam hegemônicos em relação à competição municipal dentro das cidades do interior? O que revelam os mapas?

A análise dos mapas eleitorais por blocos ideológicos (centro, direita esquerda) e por partidos (PFL, PMDB, PSDB e PT), em base comparativa, exibiu as tendências ou rumos seguidos pela geografia política nas municipalidades em questão. Como se processou a mudança da política geográfica do voto nos casos analisados? Existem diferenças substantivas nos padrões dos municípios nos dois Estados? Ou pelo contrário, tal transformação se processou de maneira assemelhada?

A primeira constatação mais evidente é que a geografia política municipal sofreu um deslocamento do eixo *direitista ao centrista no conjunto dos dois Estados*. As influências do sistema partidário nacional impactaram na configuração das disputas locais reorientando sua natureza no Piauí e Ceará (macro-tendência do período analisado). O fracasso da direita é evidenciado pela total perda de influência pefelista, principal representante desta clivagem ideológica num caso (Ceará) e sua ainda relativa influência no Piauí.[4]

O outrora hegemônico PFL, agremiação oriunda da ARENA e do PDS, principal partido de direita, em etapas anteriores nas municipalidades de ambos os Estados, entra numa trajetória declinante na nova ordem constitucional e multipartidária: alcança 87 prefeituras em 1996; 73 na eleição de 2000 e 64 no último pleito. Tais evidências são bastante esclarecedoras dos rumos e caminhos seguidos pela nova ordem política.

No contexto cearense, as rupturas com modelos oligárquicos no plano estadual provocaram resultados imediatos na política partidária local. A consolidação do PSDB é percebida pelo processo de interiorização da sua máquina partidária paralelamente a sua conquista do poder Executivo em 1986. O PSDB hoje é o partido dominante na política cearense.

O ritmo de municipalização da máquina partidária tucana cearense é bastante expressivo nestes três pleitos eleitorais: elege 103 (56%) dos prefeitos (1996); 133 (76%) prefeitos (2000) e 104 (56%) em 2004. Mantém constante, porém, o desempenho eleitoral e político adquirido com “os governos das mudanças”. Num quadro desta natureza, sua hegemonia é incontestável, pois possui a capacidade de isoladamente decidir uma disputa ao governo estadual sem recorrer a coligações eleitorais.

Portanto, ao centralizar e concentrar o poder a partir dos “governos das mudanças”, o tucanato imprime uma dinâmica diferenciada na vida política e eleitoral cearense com implicações políticas que se direcionam a reagrupar o quadro partidário em âmbito municipal democratizando-a ao eliminar praticamente a influência da direita nos destinos públicos do estado do Ceará.

Em minha interpretação, o tucanato cearense ao penetrar em municipalidades menos desenvolvidas social e politicamente consolida seu domínio e, deste modo, consegue implementar sua agenda política que trouxe resultados expressivos do ponto de vista econômico e social do estado. Assim, tal “concentração” de poder poderia ser vista como sinônimo de estabilização da competição e não simplesmente oligarquização, ou pura e simplesmente, redução do número de competidores.

No que tange ao Piauí, a principal diferenciação diz respeito apenas ao “ritmo mais lento” para transição polipartidária. A direita, representada pelo PFL, sofreu gradativamente perda do seu domínio no contexto piauiense. O enfraquecimento pefelista é refletido no seu baixo êxito eleitoral nas campanhas majoritárias municipais.

Atualmente, possui algo em torno de 27% das prefeituras piauienses, número não desprezível em termos da competição política, pois, em composição com outros partidos, pode influenciar o processo eleitoral e partidário significativamente para disputa majoritária estadual. O subsistema partidário piauiense ainda concede certo suporte ao esquema pefelista. Todavia, tal partido já não possui condições de interromper sua trajetória descendente no subsistema político piauiense.

Contudo, a tendência centrista estabelecida no plano nacional ecoou nos subsistemas partidários municipais piauienses e novos atores (partidos políticos) foram incorporados ao processo decisório: PSDB e PT mais especificamente. O resultado da eleição de 2006 no estado do Piauí confirma esta tendência. O PFL exerceu tão somente um papel de ator coadjuvante. A bancada pefelista na assembleia estadual diminuiu e o partido conseguiu eleger somente dois deputados federais. A fragmentação, portanto, amplia-se e dissemina-se nas localidades menos densamente povoadas. Logo, há um aumento da competição política municipalista neste estado.

Um fato adicional pode ser arrolado nesta questão: em 2004, o PT elege o governador do estado e oito (8) prefeitos. Por se tratar duma elite dirigente oriunda do sindicalismo-corporativista representa um ponto de inflexão na estrutura competitiva anterior. Há, em verdade, no caso piauiense, uma transformação mais radical de mudanças no plano da política estadual.

O referido processo, como não poderia deixar de ser, reorienta as disputas partidárias municipais introduzindo um elemento de incerteza eleitoral, isto é, amplia as possibilidades de novos atores políticos disputarem e conquistarem postos antes basicamente dominados pelos esquemas pefelista e peemedebistas. Tal descoberta empírica, portanto, engloba as transformações das instituições e do sistema partidário nacional.

Após a análise da geografia eleitoral, foi constatada a hipótese sugerida, ou seja, a de que a mudança institucional ocorrida no sistema político e arranjo federativo brasileiro pós-1988, alterou a competição eleitoral em contextos locais (municípios cearenses e piauienses). Portanto, para conferir esta minha proposição, fiz ainda uma análise empírica utilizando um modelo econométrico envolvendo variáveis de natureza política, social e econômica.

O modelo econométrico testado foi elaborado observando-se a discussão a respeito dos

mecanismos implantados dentro das subunidades federadas visando à descentralização das funções sociais, políticas, administrativas e econômicas. Após o novo pacto federativo de 1988, onde foram substituídos os arranjos políticos e econômicos que impediam a construção de relações sócio-políticas mais justas e igualitárias, é de se supor que este novo formato institucional apresente características mais democráticas em nível local. Assim, investiguei como o comportamento dos atores políticos municipais (cidades do Piauí e Ceará nas eleições majoritárias de 1996, 2000 e 2004) foi alterado depois desta mudança institucional.[5] E o que nos dizem os resultados dos modelos econométricos sobre a competição política nos mais de 400 municípios analisados? Corroboram ou não a hipótese sugerida?

O modelo econométrico composto para se interpretar os resultados dos processos de competição política nas três eleições de 1996, 2000 e 2004, ficou assim formalizado:

$$(N) = ? + ?1X1 \text{ TXURB} + ?2X2 \text{ IDHM} + ?3X3 \text{ PRECPRO} + ?4X4 \text{ INDESCOL} + ?$$

Onde:

Y: (N) Número de partidos efetivos: variável dependente[6];

TXURB: Taxa de urbanização;

IDHM: Índice de desenvolvimento humano municipal;

PRECPRO: Percentual de receitas próprias dos municípios;

INDESCOL: Índice de escolaridade;

?: Componente de erro, tomado como estatisticamente independente e com distribuição normal[7];

Baseado nas informações coletadas, cheguei ao seguinte diagnóstico geral: a competição política municipal ganhou um novo alento na recente experiência democrática brasileira. Partindo do pressuposto que a combinação entre o sistema multipartidário e a descentralização de prerrogativas ou competências administrativas, fiscais, financeiras e políticas provocaria um reordenamento do quadro partidário nos municípios cearenses e piauienses, pude constatar, através da história política, da distribuição geográfica do voto, do número de partidos efetivos (N) e de variáveis socioeconômicas, que tal hipótese foi corroborada, embora parcialmente, pelas evidências encontradas[8].

Levando-se em consideração a história político-partidária dos dois estados e do país em geral, os mapas eleitorais tanto do ponto de vista macro (blocos ideológicos) como micro (análise do desempenho eleitoral dos principais partidos políticos) detectaram a tendência de encaminhamento das disputas eleitorais ao centro político. A guinada nesta direção é constatada, sobretudo, pela rota decadente da direita (representada pelo PFL) e pela ascensão do PSDB e de outros partidos de centro e de esquerda ao cenário da competição política municipal.

A trajetória da distribuição geográfica do voto captou eficazmente esta mudança nos

ditos “contextos oligárquicos”. A hegemonia de alguns partidos no plano nacional se disseminou nos subsistemas partidários estaduais e municipais (caso do PSDB e da tendência centrista surgida com o atual multipartidarismo), rompendo a estrutura partidária conservadora anterior.

Nesta linha de argumento, a geografia eleitoral é o suporte empírico que comprova a tese da desoligarquização dos antes denominados “contextos” ou “subsistemas partidários municipais oligárquicos”, por espelhar um mercado político de padrão competitivo ou democrático ou ainda, conforme denominação presente nos estudos de distribuição espacial do voto, assemelhar-se a um “padrão do sudeste” (aberto, fragmentado e competitivo).

Assim, o principal ponto merecedor de ênfase no que tange à geografia espacial do voto nos municípios cearenses e piauienses é a verificação do fracasso direitista como eixo orientador das opções político partidárias naqueles subsistemas políticos municipais. A macrotendência registrada exhibe explicitamente a contínua derrocada do outrora todo poderoso PFL nas eleições de 1996, 2000 e 2004.

O pluripartidarismo já é uma realidade presente nos municípios cearenses e piauienses. As disputas aos cargos majoritários em tais cidades mostraram-se menos polarizadas por partidos políticos historicamente controladores do processo decisório, isto é, houve uma redefinição ou realinhamento da competição política em outra direção ou rota menos restritiva e mais aberta a novos participantes ou atores sociais.

A outra evidência apresentada para sustentar a confirmação da mudança no quadro da competição municipal é o resultado apresentado pela variável dependente – o número de partidos efetivos (N). Tanto na análise macro (agrupamento dos dois estados) quanto micro (estados analisados separadamente) este indicador situou-se nas faixas de média ou alta competitividade. Fundamentado na classificação definida com o objetivo de mensurar o nível da competitividade dos subsistemas partidários municipais, nota-se claramente um aumento no número de competidores: em nenhum dos três pleitos ou eleições estudados tal índice se igualou ao limite estabelecido como não competitivo ou oligárquico: (N) igual até dois (2) partidos políticos.

Dessa forma, as evidências contidas nos mapas eleitorais e no número de partidos efetivos (N) mostram esse processo de transformação da competição política municipal no Ceará e no Piauí. A volatilidade eleitoral obedeceu à trajetória de derrocada da direita – diminuição do percentual de votos obtidos e redução do número de prefeitos eleitos pelo PFL – direcionando-se ao centro político. Logo, pode-se afirmar que realmente as bases das disputas políticas municipais tornaram-se menos onerosas a outros postulantes aos cargos majoritários (prefeituras).

Assim, percebe-se que a tendência (macro), uma maior competitividade no plano nacional, atingiu o municipalismo brasileiro. A competição política foi afetada pela mudança das regras que processam as disputas eleitorais e dispersam os recursos de poder nos entes federados. Ou, em outras palavras, a política municipal pode também ser explicada como resultado do sistema político-partidário existente no nível federal (nacional).

Nesta lógica, realmente, a transformação das regras institucionais teve capacidade para engendrar mecanismos propiciadores a um maior embate (disputa) entre os atores políticos (partidos) em ambientes historicamente apontados como impermeáveis à desconcentração do poder político (Ceará e Piauí). Como exposto, o quadro partidário-eleitoral (municipal) encaminhou-se na direção da alternância no processo decisório das escolhas públicas.

Portanto, a hipótese neoinstitucionalista de que as “instituições importam” e podem produzir certas consequências ou gerar determinados comportamentos ou práticas visando alterar padrões políticos preexistentes parece-me confirmada pelas evidências dos mapas eleitorais (distribuição espacial do voto) e pelo número de partidos efetivos (N).

No que tange aos testes econométricos e sobre o que eles revelam em relação às medidas de descentralização e competição política, detectou-se como regra a baixa capacidade preditiva dos mesmos para explicar o fenômeno das disputas políticas nas eleições de 1996, 2000 e 2004 nos municípios dos dois estados.

Não obstante, embora as variáveis independentes inseridas nos modelos econométricos não sejam eficientes para explicar a competição política municipal, esse resultado pode ser lido ou interpretado de forma diferente. Em tal ótica, a competição política local na nova ordem constitucional e partidária do pós-1988 expressaria a ideia da “racionalidade política contextual”. Isto é, as peculiaridades dos subsistemas partidários municipais cearenses e piauienses.

Além disso, é precisamente neste ponto que é possível constatar categoricamente a interação definida pelo regime constitucional brasileiro entre federação e sistema representativo. Ou seja, contextos socioeconômicos diferentes (a heterogeneidade demográfica, eleitoral, econômica, etc., dos municípios) interagindo com um arranjo político federal (as mesmas regras que processam a disputa partidário-eleitoral).

Assim, a “racionalidade política contextual” pode ser analisada em uma perspectiva complementar, e não em contraposição à racionalidade macro. Sem a devida atenção a este tópico é improvável conhecer apropriadamente a sistemática de funcionamento do complexo sistema político nacional. O federalismo político brasileiro apresenta sua nuance mais forte nesta interação entre a reforma institucional-legal e as características sociopolíticas das subunidades federadas (estados e municípios).

BIBLIOGRAFIA

BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro. Editora. Fundação Getúlio Vargas, 1973.

CARVALHO, Nelson Rojas. *E no Início Eram As Bases: Geografia Política e Comportamento Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição no Brasil*. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1996.

CARVALHO, Orlando de. *Problemas Fundamentais do Município*. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1937.

DIDEUS, Cleber. *Concentração e Dispersão Eleitoral em Eleições Parlamentares: Um Estudo das Estratégias Eleitorais nos Pleitos de 1994 e 1998*. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em 1999.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados*. IN: BIB, São Paulo, nº 53, 1º semestre de 2002, pp. 79-102.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Estadual: 1945-1964*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1983.

POCMANN, Marcio. *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaios*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

REIS, Antônio Carlos Alckmin dos. *A Participação Eleitoral no Brasil (1988-1989)*. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em 1992.

REIS, Antônio Carlos Alckmin dos. (1997), *Voto e Segmentação Socioespacial no Estado do Rio de Janeiro. 1980-1995*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em 1997.

RIBEIRO, Leandro Molhano. *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro em 2005.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *A Democracia Interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

THELEN & STEINMO. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University P

[1] Tal artigo é uma condensação de algumas partes e resultados de minha tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 2007: O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004.

[2] A posição ideológica foi classificada, neste artigo, da seguinte maneira:

ESQUERDA: PT, PSB, PPS e PDT; CENTRO: PMDB, PSDB, PTB e PL; DIREITA: PFL e PP; NANICOS: todo restante.

[3] Nos limites desse artigo não será possível apresentar os mapas de votação da geografia política dos municípios nos dois estados analisados.

[4] O declínio do PFL (DEM) ficou cada vez mais evidente a partir das eleições de 2008 nos municípios dos dois estados.

[5] A hipótese mais geral suposta, na literatura voltada ao estudo do regime municipalista brasileiro, é que a concentração das funções no plano federal (econômicas, sociais e políticas) foi a principal causa da produção de padrões políticos oligárquicos presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros. Entretanto, salvo raras exceções, a produção científica sobre o municipalismo é notadamente de natureza ensaística. Em tal perspectiva, a concentração dos mais variados tipos de recursos no governo central se afigura como sinônimo de relações políticas verticais e inibidoras do surgimento de comportamentos assentados numa visão mais progressista das relações e competição política.

[7] TXURB: taxa de urbanização (proporção da população vivendo na área urbana); IDHM: O IDHM é uma adaptação do IDH criado na década de 1990 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para apreender o bem-estar de uma população não apenas pela dimensão econômica, mas, também, por dimensões sociais da condição de vida. Para maiores informações técnicas sobre o IDH e o IDHM ver IPEA/Fundação João Pinheiro/PNUD (2000). Vale ressaltar que o IDHM se associa fortemente com outros indicadores sociais. O IDHM de cada município é o resultado da média aritmética simples dos três índices elaborados. Assim, através do IDH é possível apreender não apenas os aspectos relativos às características econômicas dos habitantes dos municípios (renda), mas, principalmente, os aspectos relacionados a sua condição social (longevidade e educação). Este indicador foi extraído de: RIBEIRO, Leandro Molhano. (2005), Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003). Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro; PRECPRO: O indicador percentual de recursos próprios visa captar o percentual de recursos dos municípios nos anos eleitorais em estudo (1996, 2000, 2004). Extraído também de: RIBEIRO, Leandro Molhano. (2005), Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003). Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro; INDESCOL: índice de escolaridade: O índice de escolaridade mensura a alfabetização da população acima de cinco anos de idade. Tal indicador foi extraído de POCHMANN, Marcio. (2003), Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo. Editora Cortez.

[8] Na tese adotei o Numero de Partidos Efetivos (N) como indicador aproximado de competição política. Desta forma, o primeiro cenário foi caracterizado como de competição baixa ou restrita. Neste caso, o Numero de Partidos Efetivos (N) limitado até 2 partidos significa *Baixa Competitividade*. No segundo cenário, o (N) situado entre 3 e 4 partidos significa *Média Competitividade*. Por fim, nas eleições com (N) igual ou superior a 5 partidos, o cenário é de *Alta Competitividade*.