

CLEBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA

O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004.

Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ – como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Rio de Janeiro

2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE
JANEIRO - IUPERJ**

CLEBER DE DEUS PEREIRA DA SILVA

**O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário
e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996,
2000 e 2004.**

Rio de Janeiro

2006

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela vida e por ter me dado os pais (Albertino e Santília) que tenho. Sem eles, nenhuma linha deste trabalho teria possibilidade de ser escrita. Se nos lembramos de Deus em momentos aflitivos e dolorosos, devemos mais ainda compartilhar com ele, por meio da fé, as alegrias e conquistas da nossa existência.

Dedico esta tese (em memória) ao meu irmão Francisco de Deus (o Lino). Ensinou-me lições no período ginásial, quando fui seu aluno, que foram fundamentais para minha formação e aos meus outros irmãos (Ivanildo e João) e também a minhas irmãs (Dadina, Ceíça, Cristina, Rita e Ana).

Em geral, os agradecimentos aos orientadores são protocolares e cumprem apenas, por assim dizer, um formato regimental. Os meus, sinceramente, não se enquadram nesta categoria. A interferência do José Eisenberg foi decisiva para finalizar esta pesquisa. No segundo semestre de 2003, quando por motivo de saúde fui obrigado a desisti de um estágio doutoral no Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh (EUA), já tinha decidido abandonar o doutorado. Eisenberg na época coordenava a área de Ciência Política e profissionalmente delineou os passos que eu deveria seguir para contornar os entraves burocráticos. Em seguida, aceitou orientar a pesquisa dando-me um voto de confiança. Leu competentemente a primeira versão do trabalho mostrando-me suas incoerências lógicas e contradições. Não sei se consegui superá-las

integralmente. Entretanto, compartilham-se méritos e não fracassos. Tais são exclusivamente meus. Por estas razões, devo-lhe enorme gratidão e respeito.

O co-orientador Washington Bonfim também teve sua parcela de colaboração. Começamos a trabalhar conjuntamente em 1994. Algumas questões da presente tese, creio, nasceram daquele projeto de iniciação científica realizado na UFPI. Tentamos, nem sempre concordando, entender a intrincada política piauiense.

Muitas foram as amizades construídas e mantidas no IUPERJ. Uma primeira delas foi a de Ângela Lima. Apóia irrestritamente minhas solicitações desde 1997 independentemente de quais sejam. Meus grandes amigos Wagner Santos, Leandro Molhano, Márcia Soares, Dom Maurício, Marcelo Coutinho, Alan Lacerda, Paulinha Tostes e Bia Cris são comparsas fiéis.

As meninas da secretaria (Valéria e Lia) e biblioteca (Solange e Bia) são formidáveis. Solícitas, dificilmente não atendem as demandas discentes.

Os “aparelhos ideológicos do Estado” (CAPES, CNPQ e FAPERJ) conceberam as bolsas com as quais pude suprir “a rudimentar necessidade da sobrevivência” enquanto morei no Rio de Janeiro.

Resumo

O objetivo da tese foi verificar a interação entre o novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política municipal em contextos políticos denominados de oligárquicos. Adotou-se a hipótese de que a reforma institucional tem poder para alterar práticas políticas apontadas pela literatura municipalista como verticais, antiprogressistas ou conservadoras. Constatou-se por meio do Numero de Partidos Efetivos (N), da Geografia Eleitoral (mapas de votação) e de um modelo econométrico que ocorreu uma reorientação das disputas eleitorais para as prefeituras dos municípios do Ceará e Piauí nos anos de 1996, 2000 e 2004. A competição política municipal tornou-se mais inclusiva e incorporou novos atores (partidos políticos) ao processo decisório nas instâncias subfederadas municipais.

Palavras-chave: competição política municipal, geografia eleitoral, partidos políticos e mudança institucional.

Sumário

1 Introdução.....	13
--------------------------	-----------

Primeira parte:

2 O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, o Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal.....	20
--	-----------

2.1 – O Contexto Federativo Brasileiro pós-88 e o Papel do Município como Ente Federado.....	21
---	----

2.2 – Reforma Política em Contextos Oligárquicos: A Mudança Política é possível?.....	34
--	----

2.3 – O Municipalismo Brasileiro: Uma Tradição Oligárquica.....	45
---	----

2.4 – A Reimplantação do Sistema Multipartidário e seus Impactos sobre a Competição Política Municipal.....	55
--	----

3 A História Eleitoral e Partidária do Ceará e Piauí: Uma Visão Comparada.....	65
---	-----------

3.1 – Um Diagnóstico Relativo ao Funcionamento dos Partidos Políticos Brasileiros.....	67
---	----

3.2 – A História Política do Ceará em uma Perspectiva de Longo Prazo.....	72
--	----

3.3 – O Período da Redemocratização e o Rearranjo das Forças Políticas Estaduais.....	87
3.4 – O Processo de Colonização do Território Piauiense e seu Impacto sobre a Estrutura Política.....	95
3.5 – Os Efeitos da Redemocratização no Contexto Político Piauiense.....	102

Segunda Parte:

4 A Geografia Eleitoral nos Municípios Cearenses e Piauienses na Nova Ordem Constitucional e Partidária..... 114

4.1 – A Geografia Política nas Eleições Majoritárias e Proporcionais: Hipóteses Básicas.....	115
4.2. – A Geografia Eleitoral em Pleitos Proporcionais.....	116
4.3 – A Geografia Eleitoral em Eleições Majoritárias.....	120
4.4 – A Distribuição Geográfica do Voto no Piauí e no Ceará nas Eleições Municipais de 1996, 2000 e 2004: O que mudou?.....	124
4.5 – As Eleições e Geografia Política nos Municípios Piauienses e Cearenses: Um Novo Quadro.....	148

5 Os Efeitos da Descentralização Fiscal, Política e Econômica sobre a Competição Política Municipal 152

5.1 – O Número de Partidos Efetivos (N): Indicador da Competição Política Municipal.....	153
5.2. - A Especificação do Modelo Econométrico.....	163
6 Conclusão.....	185
Bibliografia.....	192

Índice de Mapas

Mapa 01 - Votação da Direita na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	126
Mapa 02 - Votação da Direita na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	127
Mapa 03 - Votação da Direita na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	128
Mapa 04 - Votação do Centro na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	129
Mapa 05 - Votação do Centro na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará	130
Mapa 06 - Votação do Centro na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará	131
Mapa 07 - Votação da Esquerda na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	133
Mapa 08 - Votação da Esquerda na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará	134
Mapa 09 - Votação da Esquerda na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará.....	135
Mapa 10 - Desempenho do PT na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	136

Mapa 11 - Desempenho do PT na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	137
Mapa 12 - Desempenho do PT na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	138
Mapa 13 - Desempenho do PSDB na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	139
Mapa 14 - Desempenho do PSDB na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	140
Mapa 15 - Desempenho do PSDB na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	141
Mapa 16 - Desempenho do PMDB na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	142
Mapa 17 - Desempenho do PMDB na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	143
Mapa 18 - Desempenho do PMDB na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	144
Mapa 19 - Desempenho do PFL na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	145
Mapa 20 - Desempenho do PFL na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	146
Mapa 21 - Desempenho do PFL na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses.....	147

Índice de Tabelas

Tabela 01 - Número de Partidos Efetivos (N) em 1996 para Municípios Cearenses e Piauienses.....	155
Tabela 02 - Número de Partidos Efetivos (N) para Municípios Cearenses e Piauienses em 2000.....	156
Tabela 03 - Número de Partidos Efetivos (N) para Municípios Cearenses e Piauienses em 2004.....	157
Tabela 04 - Correlações entre o Número de Partido Efetivo (N), Índice de Escolaridade, Taxa de Urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Percentual de Recursos Próprios dos Municípios nas eleições de 1996, 2000 e 2004 dos Municípios do Ceará e Piauí.....	159
Tabela 05 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 1996.....	165
Tabela 06 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 2000.....	168
Tabela 07 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 2004.....	170
Tabela 08 - Número Efetivo de Partidos (N) para os Municípios Cearenses nas Eleições de 1996, 2000 e 2004.....	173

Tabela 09 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 1996.....	174
Tabela 10 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 2000.....	175
Tabela 11 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 2004.....	176
Tabela 12 - Número de Partidos Efetivos (N) para os Municípios Piauienses nas Eleições de 1996, 2000 e 2004.....	178
Tabela 13 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 1996.....	179
Tabela 14 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 2000.....	181
Tabela 15 - Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 2004.....	183

1. Introdução

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 conseqüências e tente impedir outras ações consideradas indesejáveis ou incompatíveis com as regras, normas e 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

conseqüências que o arranjo federativo brasileiro e nosso sistema multipartidário tem 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 a interpretação segundo a qual os subsistemas partidários municipais são considerados fontes exclusivas de clientelismo e fisiologismo. Logo, seriam oligárquicos. (SOARES: 2001). Ainda que tal interpretação tenha encontrado ressonância empírica, a possibilidade de ocorrência de cenários alternativos ainda necessita de uma investigação sistemática e menos pautada em critérios intuitivos ou pré-concebidos.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho 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 - 85.

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 uma parte significativa da literatura especializada.

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 investigativa¹.

Uma idéia que perpassa quase toda a literatura sobre competição e 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 monopólio das decisões políticas, sociais, econômicas e administrativas foi, historicamente, um atributo ou prerrogativa 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 sendo sinônimo de “oligarquização do poder”.

¹ Vide seção 1.3 deste capítulo.

Este diagnóstico é reincidente, 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 eleitoral².

Diante disso, analisarei, nesta tese, uma hipótese alternativa a 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 rompendo com as condições que mantinham as práticas oligárquicas nas disputas eleitorais. Assim, parto do princípio 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 idéia de “*racionalidade política contextual*” empregada por LIMA JÚNIOR (1983) quando estudou a experiência democrática brasileira vigente entre 1945-1964. Acredito que esta idéia 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,

² REIS, Antônio Carlos Alckmin dos. (1992), A Participação Eleitoral no Brasil (1988-1989). Dissertação (Mestrado) - Ciência Política, Rio de Janeiro.

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 o sistema representativo se constitui em um mecanismo fundamental para se explicar os padrões de competição política local consolidados no recente período democrático.

Dessa forma, a organização dos capítulos obedecerá a uma lógica determinada. Em primeiro lugar, divido o trabalho em duas partes: dentro da primeira parte, discuto, no capítulo inicial, a organização federativa brasileira. Posteriormente, os atributos do município como ente federado na atualidade. Além disso, revejo o debate sobre a reforma institucional no contexto oligárquico, procurando estabelecer um diálogo com a literatura brasileira sobre o municipalismo. Por fim, discuto o formato do sistema multipartidário brasileiro resultante da segunda experiência democrática (pós-85).

No capítulo segundo, realizo uma análise comparada da história eleitoral e política dos estados do Ceará e do Piauí, no transcorrer do século XX, para verificar em que medida o passado político interfere nos processos eleitorais e partidários dentro dos municípios. A ênfase, no entanto, recai sobre o período da redemocratização (pós-1985), já que assim pode-se ter uma melhor compreensão do quadro municipal atual.

Concluída esta primeira parte – referente a uma discussão mais teórica e histórica – começo a segunda parte desta investigação. Ela diz respeito aos fundamentos empíricos desta pesquisa. Neste caso, trabalho com a questão da geografia eleitoral, os mapas de votação, e com um modelo econométrico. Estes dois instrumentos de pesquisa são utilizados para testar as hipóteses anunciadas. Portanto, no terceiro capítulo verifico se a geografia eleitoral das eleições de 1996, 2000 e 2004 refletiu as mudanças institucionais (a descentralização das competências fiscais, políticas e administrativas e a introdução do sistema multipartidário). Espero demonstrar, também, que a geografia eleitoral apresenta disputas mais equilibradas entre os partidos, ou seja, uma maior competição política nos contextos eleitorais e partidários municipais.

No quarto e último capítulo, procuro testar um modelo econométrico formulado para mensurar o grau de influência de variáveis sociais, econômicas e fiscais sobre a competição política travada em âmbito municipal nos pleitos majoritários (prefeituras) de 1996, 2000 e 2004 nas cidades piauienses e cearenses. Nas considerações finais, retomo os pontos principais debatidos ao longo de todo este trabalho empírico-interpretativo.

2. O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal

“Algumas investigações sociológicas [políticas] parecem –
ilusoriamente - simples e óbvias”.
Peter Berger

O debate a respeito do poder e governo local possui uma longa tradição na Ciência Política e Social contemporânea. Contudo, estas análises dos estudos têm apresentado diferentes abordagens. As relações entre teoria democrática/governo local e democracia local/participação política, são apenas um exemplo das muitas interpretações que receberam destaque entre os analistas políticos e sociais envolvidos.

Dentro desta linha de investigação, meu principal objetivo é analisar se o arranjo institucional brasileiro – com um sistema político operando em base multipartidária - foi capaz de abalar e promover mudanças significativas nos padrões de competição política dentro dos municípios cearenses e piauienses. Localidades historicamente dominadas por partidos conservadores, organizados de maneira hierárquica.

Para atingir tal propósito, descrevo e analiso o novo arcabouço institucional brasileiro promulgado pela Constituição Federal de 1988 para tentar perceber como suas regras afetaram o funcionamento da dinâmica interpartidária nacional. E, para além disso, discuto como este novo arcabouço pode ter ajudado a romper com a lógica oligárquica tradicional presente nas competições eleitorais nos estados e municípios em questão.

2.1 “O Contexto Federativo Pós - 88 e o Papel do Município como Ente Federado”

Antes, porém, de analisar os fundamentos do pacto federativo na nova ordem constitucional é preciso, embora de maneira sucinta, descrever a organização da forma federada no interregno autoritário tentando compreender algumas conseqüências de sua mecânica nas competições políticas dentro de estados e municípios.

O modelo federativo vigente no regime militar caracterizou-se pela excessiva centralização dos processos de decisão nas mãos do Executivo. Essa concentração de competências e funções – englobando as áreas da política, da administração e da economia – se refletia também na administração dos municípios, já caracterizadas por relações clientelistas e oligárquicas.

“Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que daquelas que caracterizam as federações. Com efeito, governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte foram destituídos de base própria de autonomia política: selecionados formalmente por eleições indiretas e, de fato, mediante indicação militar, sua autoridade política não era derivada do voto popular. Além disso, todos os governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal: a centralização financeira instituída pela reforma fiscal de meados dos anos 60 concentrou os principais tributos nas mãos do governo federal e, ainda que ampliado o volume da receita disponível dos municípios uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a estritos controles do governo federal. Ora, relações intergovernamentais desta natureza caracterizam os Estados unitários, nos quais o poder político no plano local é uma delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade política”. (ARRECTHE: 2000, 45).

Tal modelo de concentração de poder, característico deste tipo de regime, tinha como um de seus principais objetivos diminuir a interferência política de estados e municípios na condução de políticas públicas. Políticas que afetavam diretamente a vida dessas unidades.

Estruturado dessa forma, a centralização de competências afetava diretamente a lógica da federação. No nível administrativo, buscava verticalizar todos os programas unificando sua implementação a despeito da vastíssima heterogeneidade política, econômica, demográfica e social das subunidades federadas brasileiras. Em tese, a regra era *harmonizar e homogeneizar* um pacote de iniciativas formuladas pelo Executivo Federal que, por sua vez, tentava obter a cooperação de estados e municípios através dos órgãos da administração direta e indireta.

Já na esfera política, a intenção era limitar a influência dos estados em relação aos poderes da União. Para chegar a este objetivo, decretou-se a eleição para o cargo de Governador. Os pré-selecionados eram ainda submetidos à avaliação do Executivo Federal e tinham que apresentar, utilizando a expressão de Wanderley Guilherme dos Santos, *um perfil técnico*. (SANTOS Apud ABRÚCIO: 1998, p. 75). Outro requisito era o alinhamento ideológico à revolução de 1964.

Por fim, no terreno financeiro, os sistemas orçamentários e tributários sofreram, de forma análoga aos administrativo e político, profundas modificações:

“No aspecto financeiro, os militares fizeram duas macro-reformas que afetaram diretamente a dinâmica federativa: a mudança na sistemática orçamentária e a alteração do quadro tributário. A primeira visava acabar com a extrema pulverização dos recursos orçamentários federais, tal como aconteceu no período pré-64, em razão da atuação emendista dos deputados em favor de suas regiões. Esta prática dos deputados conflitava com o ideal de planejamento e racionalização dos gastos propugnado pela tecnoburocracia do regime autoritário” (ABRÚCIO: 1998, p. 65)

Entretanto, essa centralização de recursos financeiros nas mãos do Governo Federal servia também para garantir o apoio dos outros níveis de governo. Observando-se o aumento relativo dos recursos aos municípios, por exemplo, pode-se afirmar que estes ajudaram a legitimar o regime militar³.

“As perdas dos municípios foram menores e, além do mais, o Governo Federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de *forma tutelada*, seja pela via das transferências negociadas, seja a partir do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), buscando vincular parcela significativa dos recursos transferidos a determinados gastos. Nesta estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os Municípios procurava trazer o poder local para a esfera de influência do Governo Federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal”. (ABRÚCIO: 1998, p. 66)

A extrema dependência financeira dos municípios em relação às outras instâncias governamentais durante toda a história do Brasil, e não somente no governo militar, é uma tese de extrema importância para o debate da competição política em âmbito municipal. Em geral, é suposto que a escassez de recursos e a baixa capacidade de arrecadação dos

³ Este argumento também se faz presente em Souza, Celina (1997). *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London. Macmillan Press LTD.

municípios propiciam a cristalização das disputas eleitorais em torno de um número bastante reduzido de atores políticos e grupos sociais.

Ao tratar diretamente com os municípios, a burocracia do regime militar buscava atingir consenso e legitimação para suas intervenções autoritárias e tecnocráticas. Em resumo, a centralização financeira, política, e administrativa do regime ditatorial brasileiro ajudou na manutenção de práticas não democráticas dentro de municípios e estados, no que tange à competição entre os atores políticos.

Diferenciando-se do regime anterior, a Constituição Federal brasileira, oficialmente em vigor a partir de 1988, trouxe modificações fundamentais ao pacto federativo do país, seja em seu aspecto administrativo, econômico ou político. Uma das mudanças de maior impacto, está relacionada ao seu caráter profundamente descentralizante. O exercício do poder passou a ser, desde então, compartilhado pelos três entes formadores da República: União, Estados e Municípios.

Os municípios, de acordo com a nova Constituição, são incorporados ao pacto federativo e passam a ter autonomia legal para elaborar suas próprias leis orgânicas. Exercem, ainda, atribuições e competências nas políticas públicas setoriais de *assistência social, ensino básico e saúde*. A municipalização é adotada como um dos princípios estruturante da nova ordem constitucional democrática pós-88⁴.

⁴ Analisar as causas da adoção por parte dos legisladores Constituintes de 1987 de favorecer mecanismos co-gestores de atividades e recursos entre os entes federativos não faz parte dos objetivos desta pesquisa. Este ponto é pormenorizadamente analisado no

A autonomia política dos municípios é assegurada em sua capacidade de autogoverno através de dois expedientes: eleições diretas para prefeitos e vereadores e liberdade para elaborar sua própria Lei Orgânica - cuja autoria ficava a cargo, anteriormente, das Assembléias Legislativas Estaduais, isto é, os Estados-Membros. Sendo assim, a intervenção em “assuntos de interesse dos municípios” não é autorizada a outra esfera de governo.

Administrativamente, a Constituição Federal delega aos municípios competências na organização das suas atividades básicas: criação do quadro burocrático-administrativo funcional, gerenciamento e prestação de serviços, exercido direta ou indireta através da terceirização de algumas atividades circunscritas à legislação municipal. Em essência, esse tipo de autonomia tem, como principal inovação, a capacidade de criar, organizar ou suprimir os distritos, ordenando seu território, observando-se os limites estabelecidos em lei estadual.

Mas onde a Constituição de 88 inovou mais acentuadamente em relação aos municípios, foi no reforço da capacidade financeira deste subnível federado. Por um lado, as subunidades locais têm permissão para instituir e arrecadar tributos: imposto predial e territorial urbano (IPTU) e impostos sobre serviços (ISS). Por outro lado,

trabalho de Souza (1997) supracitado. Ver especificamente o capítulo 3: “The Decision to Decentralize”. Em geral, pode-se dizer que uma federação requer, como um dos seus alicerces, regras e práticas governativas onde os partidos políticos possam intervir, através das subunidades federadas, no processo decisório governamental independentemente de sua localização geográfica.

“A grande inovação da Carta Magna de 1988 foi reforçar a autonomia financeira do município, ao atribuir-lhe um volume financeiro mais expressivo de transferências constitucionais. No que se refere a este tipo de transferência, destacam-se as realizadas pela União, por intermédio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, e pelos Estados-Membros, através da cota-parte do imposto sobre circulação de mercadorias – ICM. Enquanto a primeira costuma ser a principal fonte de receitas dos municípios de menor porte, a segunda é mais importante entre os maiores e mais desenvolvidos” (NEVES: 2000, p. 19).

Portanto, a estrutura fiscal e tributária das municipalidades está subdividida e ancorada numa base de arrecadação tripartite de impostos e transferências: uma federal, outra estadual e a própria do município. Os municípios são os principais beneficiários desta nova ordem federativa instituída pela Constituição de 1988 em termos monetários⁵.

Um simples indicador que exhibe claramente a natureza descentralizadora da nova ordem constitucional está no aumento percentual dos recursos públicos destinados aos municípios:

“Antes da Constituição de 1988, o Governo Federal concentrava 44,6% dos gastos públicos. Desde então, houve um decréscimo para 36,5%, representando 5,7% do Produto Interno Bruto (PIB). A parcela dos estados aumentou de 37,2% para 40,7%, algo em torno de 6,3% do PIB e os percentuais dos municípios aumentaram de 18,2% para 22,8% (3,5% do PIB). Os municípios administraram em torno de 12,5% do total dos gastos públicos do país, considerando-se suas receitas próprias e as principais transferências constitucionais em 2001” (SOUZA: 2003, p. 10-11). (Tradução minha)

⁵ Tal tendência descentralizadora não foi alvo de contestação pelo governo federal nos anos 80. Entretanto, o poder central tem esboçado um contra-movimento nesta direção desde meados da década anterior principalmente ao exigir certos pré-requisitos para transferir verbas e recursos aos municípios.

Deve-se destacar, também, os esforços realizados pelos municípios para aumentar a sua própria base fiscal. Orientando-se ainda pela concepção de Souza (2003), tal iniciativa contradiz uma hipótese da literatura sobre federalismo fiscal que defende a idéia segundo a qual, onde existe alta transferência de recursos pelo governo central, os subgovernos estaduais e locais tendem a reduzir sua capacidade arrecadadora.

As transferências constitucionais do poder central aos municípios são oriundas de dois tributos: o imposto de renda (IR) e produtos industrializados (IPI). Juntos, formam o fundo de participação dos municípios (FPM). A distribuição do FPM tem por princípio equacionar minimamente a heterogeneidade fiscal das municipalidades brasileiras: sua fórmula privilegia as localidades com menor densidade populacional. As capitais dos estados recebem 10%; aos municípios do interior destinam-se 86,4%; e para as cidades com população igual ou superior a 156,216 habitantes, destina-se 3,6% do valor.

Na área tributária estadual, as transferências mais importantes aos municípios provêm do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS). Os estados transferem 25% as subunidades locais. Tal tributo constitui-se na principal fonte das cidades economicamente mais desenvolvidas. A transferência é garantida constitucionalmente e os municípios recebem 3/4 do ICMS coletado em seus territórios e os governos estaduais

estipulam critérios, estabelecidos em legislação estadual, para distribuição do outro 1/4 restante.

O sistema tributário municipal, se assim posso denominar, está assentado em duas fontes arrecadoras: o imposto sobre serviços (ISS) e o imposto predial e territorial urbano (IPTU). Em relação ao ISS, a Constituição Federal determina que este tributo não poderá exceder 10% de um determinado serviço. Cada município é livre para estipular a taxa que será cobrada observando-se a variação entre 0.5% e 10% necessitando, porém, ser aprovada por cada legislatura municipal. Em geral, apenas 100 tipos de serviços estão ao alcance da taxaçaõ deste imposto.

Quanto ao IPTU, o valor da taxa cobrada também é regulamentada por legislação municipal. Adota-se, em geral, para cálculo deste imposto, a localização da propriedade, seu valor, tipo de construção, acesso e infraestrutura. Há possibilidade de cobrança progressiva, ou seja, segundo o valor da propriedade e seu uso atual obedecendo, contudo, aos preços vigentes no mercado imobiliário. Semelhante ao ISS, o ente federativo municipal possui prerrogativa para determinar cálculo, fórmulas e critérios estabelecidos das taxas concernentes às propriedades. Em 2001, a arrecadação do IPTU correspondeu a 0.5% do produto interno bruto⁶.

⁶ As informações referentes ao sistema tributário municipal basearam-se, em grande medida, no excelente texto de SOUZA, Celina. (2003), "Brazil's System Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations". Mimeo. <http://www.federativo.bndes.gov.br> [18/02/2004]

Em resumo, não pode haver dúvidas quanto ao fortalecimento dos municípios na República Federativa instituída com a Constituição de 1988. A descentralização financeira, política e administrativa possibilitou mecanismos mais propícios à intervenção do poder local na busca de soluções para seus problemas econômicos e sociais, bem como formas capazes de afetar disputas políticas e eleitorais nesta esfera.

Contudo, no que diz respeito à competência do município, o texto constitucional é ambíguo e, às vezes, apresenta sobreposição das funções entre os entes federativos, não esclarecendo precisamente os limites e extensão das prerrogativas municipais. Existe, em tese, uma gama significativa de atribuições pertencente à jurisdição municipal:

“Uma delas é a explicitação, no art. 23 da Constituição Federal, da competência comum a todos os entes federados, inclusive o município, na qual os seguintes serviços se destacam: cuidados com a saúde e a assistência pública; proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural e paisagens notáveis e sítios arqueológicos; promoção de meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas; preservação das florestas, da fauna e da flora; fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar; promoção de programas de construção e melhoria habitacionais e de saneamento básico; combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização social e promoção da integração dos desfavorecidos; estabelecimento e implantação de política de educação para segurança do trânsito” (NEVES: 2000, p. 21).

Ainda de acordo com Neves (2000), generalizou-se uma percepção distorcida, de que a Constituição “Cidadã” havia *descentralizado recurso e*

não encargos, em função da anterior centralização tributária federal e das ambigüidades no sistema de repartição entre União, Estados e Municípios.

Todavia, algumas objeções a esta tese podem ser levantadas. A primeira e mais óbvia, refere-se a uma simples constatação: embora tenha havido crescimento legal das funções do município no texto constitucional, isso por si só, não acarreta automática e mecanicamente, o cumprimento ou oferta daqueles serviços por parte das unidades municipais. Ou seja, na prática, não existem mecanismos garantidores, sanções ou recompensas, da execução desta rede de funções delegadas aos municípios pela Carta Constitucional de 88.

Assim, a esta idéia que a descentralização financeira concedida aos estados e municípios brasileiros trouxe também mais encargos, gerando apenas um efeito marginal dos ganhos tributários, pode-se objetar, semelhante a Arretche, que este amplo leque de tarefas não foi incorporado ao cotidiano administrativo e burocrático das municipalidades em razão da inexistência estrutural de incentivos ofertados pela União e Estados-Membros aos municípios⁷.

Some-se a estas novas prerrogativas que fortaleceram (financeira, política e administrativa) os municípios, o *potencial associativo* presente na carta constitucional de 1988. Na verdade, este aspecto, tem gerado uma

⁷ Arretche analisou os efeitos da mudança institucional em relação aos resultados das políticas públicas implementadas pelos governos estaduais e municipais. Segundo a autora, em geral, o papel do executivo estadual é determinante, mais que outros fatores, ao êxito ou fracasso da municipalização de políticas públicas setoriais. ARRETCHÉ, Marta. (2000). Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro. Editora Revan.

onda de otimismo entre cientistas políticos e sociais. Resta analisar a capacidade real capacidade das instituições cívicas - compreendidas como agentes da sociedade civil - de influenciarem o curso das políticas elaboradas e executadas pelos executivos municipais estaduais⁸.

“Essas transformações têm motivado uma crescente discussão acerca do papel da sociedade civil nas questões públicas, sobretudo através dos conselhos gestores, criados a partir da Constituição Federal de 1988. Esse novo formato da estrutura organizacional que passou a nortear as relações intergovernamentais tem causado impacto sobre as condições em que vem realizando-se o processo de transferência de atribuições na área social. Nesse contexto de recuperação das bases federativas do Brasil, a sociedade civil ganhou visibilidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política. Dessa forma, o (re) ordenamento institucional tem viabilizado a revalorização da participação cívica e do *poder local*. No entanto, o redimensionamento de poderes que permeia o cenário político brasileiro, em que as responsabilidades são distribuídas entre as diversas esferas do governo, não tem sido homogêneo, seja entre as diferentes políticas, seja entre as diversas unidades da Federação” (BONFIM: 2003, p. 109).

Em um ambiente onde os municípios passaram a adotar mecanismos que permitem a organização e influência dos indivíduos nos processos de decisão municipal - por meio de plebiscitos, referendos e proposição de projetos de lei - as regras do jogo político sofreram transformações que, em tese, podem causar impacto sobre os resultados eleitorais dentro destes mesmos municípios.

⁸ Como bem destaca Souza (2003), a municipalização não se limita apenas à possibilidade executora de políticas públicas pelos municípios. Há mecanismos de “empoderamento” (empowerment) das comunidades locais com vista a intervir no processo decisório via conselhos gestores (community councils) e orçamentos participativos (participatory budgeting). Ambos, porém, dependem da iniciativa governamental para criação e funcionamento (top-down governmental initiative). P.24-8.

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.

Mesmo assim, os efeitos desta mudança institucional têm sido analisados principalmente em relação aos resultados das políticas públicas que desde então foram executadas pelos governos estaduais e municipais. Já no campo da interação política entre os novos atributos institucionais dos municípios e as formas de competição, sob a estrutura multipartidária, não houve ainda um interesse dos cientistas políticos em relação a esta questão⁹.

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 outra configuração? Apresentaria, pois, a política municipalista outra 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?

⁹ Alguns autores têm estudado numa linhagem investigativa ainda incipiente na ciência política brasileira as relações entre as preferências ideológicas dos partidos e suas influências sobre os resultados das políticas públicas implementadas no âmbito municipal. Dentre estes: RIBEIRO, Leandro Molhano. (1999), Partidos Políticos e Políticas Públicas: Os Partidos Políticos e os Gastos Sociais nos Municípios de Minas Gerais (1994-1996). Dissertação de Mestrado. IUPERJ

Neste momento da argumentação, vale fazer uma pergunta: 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 mudar o comportamento político e práticas sociais anti-democráticas? 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 moldarem as relações sociais e dirimir os 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.

2. 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 no processo decisório instituído em outras fases históricas e políticas.

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 funcionamento das instituições políticas e sociais¹⁰. 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 dentro da Ciência Política. Nas palavras de Putnam:

¹⁰ O texto básico onde são apresentadas as nuances e diferenças entre as diversas abordagens deste enfoque teórico-metodológico é: HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C.R: “Political Science and the Three New Institutionalisms”. IN: Political Studies (1996), Volume. XLIV, N. 5. pp. 936-957.

“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 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 – onde as instituições são apontadas como solução para problemas de caos e instabilidade em escolhas majoritárias; c) o neoinstitucionalismo histórico – que enfatiza o papel das idéias, 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 rotineiros ou cotidianas, além dos deveres e as 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 com 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 conseqüências 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 palavras diferentes: não estão a cada momento elaborando estratégias de como melhor aproveitar seus 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 idéias 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 resultados de processos sociais e garantem a observância das regras, normas, valores, crenças e acordos tácitos ou explícitos, elas não podem ser vistas somente como simples instrumentos propiciadores da maximização e eficiência do mercado. Elas são forjadas pelo ambiente social e ajudam a manter a ordem política e coesão social.

Seguindo esta linha argumentativa, o novo institucionalismo histórico, embora incorpore a idéia 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, ele 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 sistêmica¹¹.

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, 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)¹². 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 institucionais induziram transformações no comportamento dos principais atores políticos.

¹¹ Privilegio a vertente do neoinstitucionalismo histórico nesta análise principalmente em função do conceito de *path dependency* a ela associado. Tal recurso heurístico, como mostrarei logo adiante, é de suma importância para entender algumas idéias relativas à constituição dos padrões ou níveis de competição política em âmbito municipal.

¹² PUTNAM, Robert. (2000), Comunidade e Democracia. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas.

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, porque eles seriam capazes de desenvolver a cooperação e a integração social. Um conceito funcional, para Putnam, portanto, era o de capital social. Um mecanismo irradiador de virtudes cívicas.

"A superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. *Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas.* Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...) O capital social facilita a cooperação espontânea" (...) (PUTNAM: 2000 p. 177).

Para chegar a constatação de que o capital social exerce uma 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 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.

“As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. As instituições são moldadas pela história. Independentemente de outros fatores que possam influenciar as suas formas, as instituições têm inércia e robustez”. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo “acidental”) condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem escolher suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas “(2000: p. 23)”.

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”.

Destacando a noção da virtude cívica, variável explicativa mais importante para o êxito institucional dos governos regionais, Putnam salienta outro dado relevante em suas descobertas: a existência de uma grande rede de associação, de vários tipos e objetivos, contribui diretamente para o reforço de vínculos comunitários e solidários no trato das questões públicas.

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

“Se a comunidade cívica, e conseqüentemente a existência de capital social, tem causas históricas, como é possível defender ao mesmo tempo a idéia de reforma institucional? De acordo com a conduta de seu pensamento [de Putnam], na Itália cada governo regional estaria fadado ao destino traçado por sua comunidade. Generalizando, não haveria saída para qualquer país do Terceiro Mundo, ou mesmo para qualquer cidade ou região não-cívica em qualquer parte do planeta vir tentar a torna-se cívica, isto é, obter capital social, caso um governo com forte propósito nesse sentido o desejasse, pois o determinismo histórico-cultural já os havia condenado. A comunidade cívica tem raízes históricas. Esta é uma afirmação deprimente para os que vêem a reforma institucional como estratégia de mudança política” (FERNANDES, 2000: p. 88).

Em virtude das diferentes trajetórias históricas de países, estados, regiões ou 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 a estrutura socioeconômica do subsistema político-municipal brasileiro: é o que na literatura institucionalista chama-se *rota dependente* ou *dependência de trajetória* (*path dependency*)¹³. 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 subseqüentes.

“Path dependency não significa simplesmente que a história conta. Isto é tão verdade como trivial. Path dependency significa que para um país, ao iniciar 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

¹³ O conceito de path dependency é originário da ciência econômica. Uma introdução à análise deste conceito e algumas de suas implicações para os estudos da sociologia histórica-comparada está em: FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. BIB, São Paulo, n° 53, 1° semestre de 2002, pp. 3-19.

históricos, políticos, sociais e econômicos que condicionaram à 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 à 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 nesta tese, que uma reforma institucional pode ajudar a modificar comportamentos e práticas sócio-culturais arraigadas.

2.3 “O Municipalismo Brasileiro: Uma Tradição Oligárquica”.

Em conformidade com essa noção de rota dependente, faz-se necessário caracterizar, ainda que sucintamente, o processo de constituição das instituições municipais nas diversas fases da história política brasileira. Posteriormente, verifico em que medida esse processo facilita ou dificulta alguma tentativa de reforma institucional.

A evolução histórica das instituições políticas municipais constituiu-se em foco privilegiado de diversas análises empreendidas por estudiosos das realidades sociais e políticas brasileiras desde a era colonial. Desta maneira, o municipalismo é um objeto privilegiado na reflexão política e social desde o processo formador do Estado nacional.

Como assinala Ana Maria Brasileiro,

“O município tem sido, tradicionalmente, a única unidade de análise de governo local no Brasil, em contraste flagrante com o que ocorre em outros países onde existe a proliferação das unidades de governo local (o condado, a cidade, o distrito escolar e os distritos especiais)”. A evolução do município brasileiro como instituição governamental foi, por um lado, condicionada por fatores econômicos, políticos e sociais mais ou menos espontâneos da comunidade local, e por outro, pelas variações na estrutura do poder dominante no sistema maior, pela filosofia das elites, e pelas decisões efetivamente tomadas nas esferas superiores com a reposição dentro da estrutura governamental, etc., pondo em relevo a importância dos aspectos institucionais-legais no comportamento das entidades governamentais¹⁴”.

O subsistema político local brasileiro é, portanto, um dos elementos fundamentais para compreensão da dinâmica partidária estadual e

¹⁴ BRASILEIRO, Ana Maria. (1973), *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

nacional. Sendo unidade político-administrativa, domicílio eleitoral e *locus* onde candidatos a cargos majoritários e proporcionais têm a possibilidade de iniciar um padrão de carreira política, é imprescindível realizar uma investigação tomando como unidade analítica este subnível governamental.

Grande parte da literatura brasileira e internacional, especializada nas relações políticas em nível local, é categórica em afirmar o caráter restrito ou até mesmo ausente de competição nas eleições municipais brasileiras. Dessa forma, um traço marcante na vida política e eleitoral destas localidades, ao longo da história política brasileira, é a não alternância de poder entre os diversos segmentos sociais ou a restrição das funções públicas eletivas a um seleto grupo de competidores.

Para entender a ênfase que diversos estudos dão a esse processo de oligarquização dentro dos municípios, é necessário analisar o tipo de relação que se estabeleceu entre o poder local e nacional. A compreensão destas tendências oligárquicas presentes em inúmeros estudos sobre o poder local só pode ser feita adequadamente quando se atenta para o tipo de relações ou formas que predominaram entre a esfera local e nacional de poder. O conhecimento de alguns aspectos da história e estrutura do municipalismo brasileiro é, portanto, vital ao entendimento da constituição e desenvolvimento dos padrões de competição política existentes nas Regiões e Estados brasileiros.

Em seu estudo clássico voltado para compreensão da realidade social e política dos municípios brasileiros, Victor Nunes Leal deu destaque, precisamente, ao relacionamento estabelecido entre o subgoverno local e o central:

“Não é possível, contudo, saber o que eram as Câmaras coloniais pelo simples exame da legislação aplicável. Se, no entender de Carvalho Mourão, não chegamos a ter municipalismo original, as pretensões exorbitantes e os ímpetos de rebeldia das Câmaras, que ele qualifica de fatos acidentais, refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia com o poder privado desafiando o poder público e quase sempre tolerado e não raro estimulado pela Coroa. Durante período bem longo – cujo termo final Caio Prado Júnior situa em meados do século XVII como adiante veremos –, as Câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das Câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida nestas longínquas paragens. Seria difícil conter essas manifestações do poder privado em uma estrutura cuja unidade fundamental – que imprimia o seu selo no conjunto das demais instituições – era o extenso domínio rural, essencialmente monocultor e construído sobre o trabalho escravo. O Rei, muitas vezes, era ou se mostrava impotente para deter o mandonismo desses potentados, que dominavam as Câmaras e, por meio delas, todo o espaço territorial compreendido em sua jurisdição. A massa da população – composta em sua grande maioria de escravos e dos trabalhadores chamados livres, cuja situação era de inteira dependência da nobreza fundiária – também nada podia contra esse poder privado, ante o qual se detinha, por vezes, a própria Soberania da “Coroa (LEAL: 1949, p. 65-6)¹⁵.

A manifestação do privatismo local, expresso fundamentalmente na quase total ausência de controles externos, dificilmente poderia originar um interesse comunitário por parte da população.

¹⁵ LEAL, Victor Nunes. (1976), *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo. 3ª. Edição. Alfa-Ômega.

Nas palavras de Carvalho:

“A vida social no Brasil não criou um tipo de Estado correspondente ao seu feitio. Recebemos uma estrutura completa que foi a do Estado português do século XVI, onde tudo estava ordenado segundo leis da evolução peninsular. Transportado para a Colônia, o trabalho inicial foi de puro encaixe. Desdobraram-se os territórios em municípios por questões de comodidade administrativa. Não foi um lento crescimento do interesse comunal, originando instituições de governo local, que provocou a criação dos municípios” (CARVALHO: 1937, p. 18)¹⁶.

Diante disso, o florescimento da idéia de autogoverno local, com a participação de todos os indivíduos nos negócios públicos, não poderia encontrar maior desenvolvimento na fase colonial de nossa história política.

A concepção segundo a qual o corpo político local seria um agente responsável pela implementação de formas sociais mais democráticas, incentivando os indivíduos a desenvolverem comportamentos mais virtuosos nas questões de interesse público, não possuía condições de existência para os teóricos do período. Em solo brasileiro, por razões de natureza política, social e econômica, a lógica preponderante foi outra. Tanto que marcou as competições políticas locais posteriores.

Dentro de um contexto político mais inclusivo, a participação dos cidadãos nos processos de decisão poderia contribuir para melhoria dos serviços necessários aos governos locais, evitando, assim, a dispersão e desperdício de recursos de qualquer natureza. Incorporação e aumento de participação podem ser considerados, então, como sinônimos de

¹⁶ CARVALHO, Orlando de. (1937), Problemas Fundamentais do Município. São Paulo. Companhia Editora Nacional.

democracia e redução do monopólio nos processos de decisão dentro das comunidades políticas locais.

Contudo, a autonomia das esferas locais no Brasil teve uma conotação diferente em relação a outros países, como no caso americano descrito por Tocqueville (1977)¹⁷. A autonomia efetuada nos municípios brasileiros produziu relações verticalizadas, onde os interesses coletivos não receberam atenção dos grandes proprietários rurais, que eram os principais atores políticos do período, e da própria Coroa lusitana.

Contrariando os defensores do governo local - para os quais uma gestão democrática requer que o processo de tomada de decisão ocorra neste âmbito e que os cidadãos possuam influência na sociedade política - o municipalismo brasileiro não criou um contexto mais inclusivo e aberto à intervenção da população.

Tal constatação sobre o fenômeno da política local é alvo de análise na obra de sociologia política mais influente neste subcampo de pesquisa no Brasil. Analisando as relações entre o município e o regime representativo, Victor Nunes Leal (1976) identifica a manifestação do poder local por intermédio de uma das palavras mais conhecidas no vocabulário político brasileiro: o coronelismo. Em essência, este pacto representava um compromisso entre o poder privado (local) em franca decadência e um poder público (nacional) em plena ascensão.

¹⁷ O funcionamento das instituições municipais americanas foi apontado por Tocqueville como um dos fatores do desenvolvimento da democracia naquele país. Estas instituições eram vistas como verdadeiras escolas de civismo. Ver Tocqueville, *A Democracia na América*, p. 53-71.

A realidade política municipal descrita por Leal era caracterizada pela completa ausência de competição política. Predominava, naquele período, uma total “oligarquização” das disputas políticas em nível local. Somente alguns grupos políticos se alternavam no poder. A política municipal tinha seus donos na Primeira República.

Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976) endossa tal interpretação, apontando para continuidade da atuação dos potentados locais em fases diferentes da história política nacional:

“A política se desenvolveu tendo por núcleo o município. Durante a Colônia, as dificuldades que encontrou Portugal em dominar e povoar um país do tamanho do Brasil, fizeram com que fomentasse o poder e a independência dos senhores rurais, que dominavam esses pequenos centros; o que havia de importante então eram as lutas dos proprietários rurais entre si para terem o poder, ou as lutas dos mesmos proprietários contra as interferências da Metrópole. A importância do poder municipal se manteve durante o Império; no município, se o mandão local se desgostava com a Corte, a autoridade do governo tornava-se pouco mais do que nominal: em vão promulgava os seus éditos, não eram obedecidos. Quem governava realmente eram as maiorias que se compunham e decompunham segundo os chefes locais estavam ou não de acordo com as medidas propostas pelo governo, e só quando nenhuma ameaça existia no horizonte contra os interesses dos proprietários rurais é que a máquina eleitoral do partido no poder dava resultado positivo. Daí a importância das eleições municipais que, notam depoimentos da época, eram o campo onde os partidos experimentavam suas forças; das composições, acordos, adesões e defecções observadas no âmbito municipal dependeriam a cor e a composição das Câmaras Municipal, Provincial e Geral, e finalmente do gabinete.

Durante a Primeira República, as lutas municipais continuaram de primordial importância para a política brasileira. E a independência que continuavam a manter os municípios diante do poder central – fosse estadual ou federal – é demonstrada, entre outras provas, pelo célebre pacto que entre si estabeleceram chefes políticos do interior do Ceará, entre os quais o Padre Cícero, para evitar a queda dos oligarcas então dominantes. O desenvolvimento interno do país foi se processando por acomodações sucessivas com este poder de fato – poder municipal nas mãos dos proprietários rurais – que, podemos dizer grosso modo, se

impôs à metrópole durante a Colônia, governou sob o manto do parlamentarismo Imperial e abertamente dirigiu os destinos do país durante a Primeira República”. (QUEIROZ:1976, p. 20-1)

Desta perspectiva, é possível afirmar que, no Brasil, a vida política em âmbito local tem sido historicamente marcada pela ausência de disputas político-eleitorais mais concorridas. O fator principal é o de que não havia espaço para que diferentes segmentos sociais disputassem o poder.

Entretanto, é interessante constatar que diversos pesquisadores sociais chegam a conclusões semelhantes, mesmo trabalhando com períodos históricos distintos, ou seja: a de que a competição era restrita a poucos grupos, em geral entre aqueles que detinham algum poder. Uma das principais razões apontadas para que as disputas assumissem tal configuração seria a extrema dependência política e financeira dos municípios em relação a outras instâncias governamentais. O que está suposto neste diagnóstico, portanto, é que quando há dependência política, administrativa e financeira, em todos os níveis, ocorrerá uma tendência a restrição da participação política no núcleo de decisão do poder. A oligarquização da luta pelo poder municipal torna-se inevitável.

Para Gláucio Soares:

“Os estudos sobre poder local no Brasil deram ênfase à dependência da política municipal em relação à política estadual e à federal. Ela é justificada: tomado como unidade de análise, o município era dependente, tanto financeira quanto politicamente, de decisões tomadas em outros níveis. Essa dependência é variável, evidentemente, mas, em

princípio, o conceito se aplica a qualquer município. A recíproca, obviamente, não é verdadeira: nenhum governo estadual depende, em extensão considerável, de um município particular. Mesmo em grandes capitais, como São Paulo e Belo Horizonte, os governos estaduais foram e continuam a ser, financeira e politicamente, muito mais sólidos que os municipais. Não obstante, o modo político poliárquico e tradicional, característico de muitos estados brasileiros, repousava na política oligárquica municipal considerada como um sistema e não pode ser entendido ser referência a ela. Foi exatamente a existência, em cada estado, de políticas oligárquicas em dezenas ou centenas de municípios que possibilitou a supremacia da política tradicional no nível estadual, em detrimento de uma política moderna, ideológica, baseada nos interesses de classe ou de desenvolvimento nacional. A política de muitos estados brasileiros teria sido muito diferente se a política municipal fosse caracterizada por uma ampla participação político-eleitoral nos setores sociais menos favorecidos, se não houvesse dominação de famílias tradicionais. Evidência disso era o alto grau de concentração eleitoral de boa parte dos eleitos para as assembleias estaduais, cuja base eleitoral geograficamente limitada, baseada na dominação política de um ou poucos municípios. Sem a política oligárquica local, somente seriam eleitos candidatos cujo escopo político fosse mais amplo. Esses candidatos normalmente representariam idéias e interesses relevantes para eleitores de muitos municípios. As idéias capazes de catalisar eleitores geograficamente dispersos freqüentemente são de nível ideológico, e os interesses capazes de mobilizar eleitores igualmente dispersos freqüentemente são de classe. É, pois, necessário estudar a política local”. (SOARES: 2001, p. 27-28)

A tal diagnóstico alia-se o *paradigma clássico da ciência social* brasileira, para o qual, “o processo político e as variáveis institucionais adquirem um status dependente e são interpretados como subprodutos de tendências macrossociais e macroeconômicas¹⁸”.

Em um trabalho onde analisa as eleições proporcionais e seus padrões de competição política, *tomando a unidade municipal como marco analítico*, Nelson Carvalho afirma:

¹⁸ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (2003), O Cálculo do Conflito. Belo Horizonte. Ed. UFMG.

“Em nível municipal apesar da enorme flexibilidade do sistema eleitoral que permite coligações para eleições proporcionais, oferta excessiva do número de candidatos e baixa influência dos partidos na composição final das listas, a votação é fortemente concentrada, diga-se, oligarquizada¹⁹”.

A explicação de Carvalho está baseada em argumentos de natureza mais sociológica. Para ele, existiriam correlações entre variáveis sócio-demográficas (renda, escolaridade, urbanização e tamanho do eleitorado), e os resultados eleitorais do pleito analisado. Justamente nos municípios mais pobres é que foi encontrada a oligarquização da competição política mais intensa. Sendo assim,

“Não se pode desconhecer o poder assertivo da interpretação estrutural, que mostra uma participação eleitoral mais intensa em áreas com níveis de desenvolvimento socioeconômico elevado. Para explicação desses diferenciais, o contexto social e econômico no qual se inserem os eleitores torna-se suficientemente explicativo²⁰”.

Levando-se em consideração as análises descritas acima, pode parecer que as hipóteses sociológicas teriam poder explicativo suficiente para a compreensão da dinâmica política municipal. Pode-se esperar que quanto maior o nível de desenvolvimento socioeconômico de um município, maior a competição política. Neste caso, o desenvolvimento econômico seria o principal mecanismo a favorecer a competição política.

¹⁹ CARVALHO, Nelson Rojas de. (1996), *Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição no Brasil*. Dissertação de Mestrado / IUPERJ. Carvalho, no entanto, só analisou os resultados das eleições proporcionais de 1994. Uma pertinente crítica a este trabalho encontra-se em: TAFNER, Paulo. (1997), *Geografia do Voto: Concentração e Dispersão. Diálogo Com Um Autor*. Mimeo. IUPERJ.

²⁰ REIS, Antônio Carlos Alckmin. (1997), *Voto e Segmentação Socioespacial no Estado do Rio de Janeiro. 1980-1995*. Tese de Doutorado / IUPERJ.

Feito este breve retrospecto do legado político municipalista, percebe-se a predominância da tese oligárquica em diversas interpretações. Essa impressão se manteve inalterada até hoje, porque os elementos que criaram esta ordem seriam os mesmos em todas as discussões apresentadas. A autonomia política municipal tornou-se uma oportunidade para a manutenção do poder de certos grupos, que podiam exercer sua autoridade sem a sombra de controles externos. Em etapas subseqüentes, a estratégia foi limitar a capacidade destas unidades, subordinando-as ao controle federal e estadual.

Todos esses elementos tornaram-se verdadeiros obstáculos para a construção de uma ordem pública municipal, pautada por regras e valores de igualdade. Entretanto, quando a reforma federativa garantiu aos municípios a autonomia política e fiscal, parte destes entraves foi retirado. Concomitantemente a este processo de descentralização, ocorre também a estruturação do sistema político multipartidário. Portanto, a conjunção destas duas mudanças institucionais pode levar a produção de novas modalidades eleitorais e competitivas, eliminando os velhos padrões centralizadores e oligárquicos.

No próximo tópico, portanto, investigarei a história do multipartidarismo no Brasil e o impacto desta estrutura político-institucional sobre os governos municipais dentro da nova ordem democrática.

2. 4 “A Reimplantação do Sistema Multipartidário e seus Impactos sobre a Competição Política Municipal”.

No Brasil, o processo de constituição de uma democracia baseada na competição entre partidos de nuances ideológicas diferenciadas, reiniciou-se a partir do fim da ditadura militar. A Lei 6.767, sancionada em dezembro de 1979, extinguiu a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - as únicas agremiações legalmente autorizadas a competir politicamente - e permitiu a reorganização do sistema político nacional.

A reimplantação de um sistema político pluripartidário no período pós-85, trouxe consigo a possibilidade de análise das formas, segundo as quais, as disputas políticas municipais se estruturavam. A dinâmica desse sistema pode fomentar a expressão, portanto, das demandas dos setores sociais por via representativa no sistema eleitoral e partidário, trazendo assim, a possibilidade de transformação ou alteração dos padrões políticos vigentes nas três instâncias de governo da federação. A lógica do subsistema partidário local passa a ser afetada pela organização e interferência cada vez maior dos grupos sociais existentes nos municípios.

Em decorrência do caráter pouco nacionalizado da competição política brasileira - entendida como a ausência de uma clivagem de natureza ideológica ou societal que perpassasse todo o território nacional - é de esperar que dentro do mesmo aparato jurídico-institucional as disputas políticas assumam variados graus e obedeçam as lógicas específicas dos contornos

social, econômico e político nos quais os municípios encontram-se inseridos. Diante deste quadro, e em virtude da composição diversa e heterogênea das unidades municipais (demográfica, número de eleitores, econômicas, sociais, etc.), supõe-se que a competição política em nível local expresse, ao menos teoricamente, correlações com os indicadores socioeconômicos dos respectivos Estados e Regiões.

Se a dinâmica da institucionalização do sistema partidário brasileiro obedeceu, ou melhor, adaptou-se aos contextos sociais e econômicos dos respectivos estados, apresentando lógicas competitivas diferenciadas – “*uma espécie de racionalidade contextual*” – é de se supor algo semelhante quanto às expectativas de uma possível reestruturação dos padrões de competição política anteriores ao atual desenho institucional²¹.

A redemocratização brasileira, portanto, na medida em que introduziu a crença segundo a qual os indivíduos poderiam influenciar o processo decisório, recolocou a questão da constituição de um ambiente político local mais poliárquico e menos restrito em relação a todos os setores sociais. Ou, como nas palavras de Dahl (1961), “a passagem de um sistema político oligárquico para um poliárquico”.

Contudo, a realidade dos subsistemas políticos locais brasileiros é de atraso social e econômico. Praticamente toda a população adulta tem direito a voto, mas ocorrem grandes diferenças com relação a renda,

²¹ Tal idéia está presente no clássico livro de LIMA JÚNIOR (1983), sobre o primeiro experimento democrático: Os Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional – 1945-1964. Rio de Janeiro. Editora Graal.

educação e posição social. Diante de uma situação como essa, como um sistema político competitivo poder operar efetivamente? Pode a política se constituir como um bem coletivo ou ela se torna apenas uma manifestação de interesses particulares?

Para Robert Dahl, a existência de desigualdades de recursos entre determinados segmentos, não comprometeria totalmente a possibilidade de que um grupo sem um recurso específico conquistasse outro. Ou seja, setores sem poder econômico poderiam, por exemplo, pressionar as lideranças constituídas a integrar grupos mais amplos nas questões de governança pública.

Ao estudar o fenômeno do poder local em seu clássico *Who Governs*, Dahl destaca a existência de um sistema de crenças nos valores democráticos como um dos elementos fundamentais para explicar a transformação vivenciada pela sociedade política de New Haven²².

Tal sistema assegurou que a sociedade pudesse, concretamente, operar de acordo com os princípios democráticos, baseada na rotatividade dos estratos políticos. Garantiu assim, a expressão das forças políticas em jogo fazendo com que as regras e os valores democráticos tivessem possibilidades mínimas de se reproduzirem e evoluírem para formas mais descentralizadas e horizontalizadas.

²² DAHL, Robert. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London, Yale University Press.

Na análise de Dahl, se não é possível pensar num governo composto sem grupos que se ocupem do processo político e decisório, não se pode admitir o fatalismo de um exercício de poder sem quaisquer mecanismos de pesos e contrapesos e com total predomínio de uma “lei de ferro da oligarquia” por apenas uma classe, segmento ou elite.

Entretanto, apesar de todo este otimismo quanto ao poder transformador do sistema político multipartidário, uma tese relacionada a esta configuração deve ser destacada, para uma compreensão melhor dos padrões políticos municipais: a idéia dominante de que esta estrutura institucional é frágil.

Uma das causas apontada para justificar essa “anemia” institucional, alinha-se ao longo processo de democratização ocorrido no Brasil e ao peso de atores políticos egressos do regime anterior na nova ordem partidária e constitucional. O caráter negociado e híbrido da transição democrática não poderia, deste modo, deixar de apresentar certos traços que limitariam a consolidação do sistema político nacional bem como os subsistemas estaduais e municipais.

“O retrospecto do processo de democratização brasileiro aqui realizado tratou de percorrer o curso da transição em cada um de seus momentos fundamentais, avaliando esta experiência de forma a melhor entender os avanços e as limitações do presente sistema político. Como de resto tem ocorrido em outros momentos de nossa história, a democratização que se iniciou com a restauração do governo civil não foi o produto de uma ruptura com a antiga ordem. Isto implica que a reconstrução do sistema político deu-se através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, combinação esta que estruturou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do

processo político. Salientar este ponto não significa desconsiderar os avanços democráticos conquistados, os quais são, em grande medida, o produto da dinâmica política introduzida pelo próprio processo de democratização. Observando o sistema político no Brasil de hoje, não há como negar que se trata de um regime com claros contornos de uma democracia. Ao serem tomadas como referências as duas dimensões da poliarquia caracterizadas por Dahl (1971), o país ampliou significativamente as condições de contestação pública e participação política. Porém, tampouco há como negar que existam problemas no que se refere tanto à “qualidade” da contestação pública e da participação do cidadão quanto ao funcionamento efetivo do processo decisório democrático” (KINZO: 2001, p. 9-10).

Não é outra a interpretação de Bonfim ao discorrer sobre as tendências, conflitos e dinâmica recente do atual aparato jurídico-político:

“Há, contudo, para além da discussão sobre as características da democracia brasileira contemporânea, enfocadas nas próximas seções, uma dificuldade a ser enfrentada. O aspecto participativo da democracia brasileira, presente tanto na atividade partidária clássica, mas sobretudo na organização dos movimentos sociais, ainda parece acanhado e insuficiente para fazer funcionar a contento todo o aparato institucional construído para absorver esta organização. Em outras palavras, os elementos básicos de nossas culturas cívica e política ainda refletem enormemente as condições autoritárias e hierárquicas que marcaram nossa chegada ao mundo e valores modernos” (BONFIM: 2003, p. 8).

Junto aos efeitos perversos da tradição democrática brasileira – principalmente a manutenção ou continuidade da influência política de atores políticos remanescentes do regime autoritário – existe a tese canônica, entre cientistas políticos de diferentes matizes, da indesejável combinação entre sistema eleitoral proporcional, multipartidarismo, presidencialismo e federalismo²³.

²³ Os maiores representantes dessa literatura são: AMES, Barry (2003), *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas e MAINWARING, Scott.

De maneira geral, considera-se que o sistema eleitoral – proporcional e de lista aberta – gera nos políticos um comportamento individualista, onde o objetivo é a maximização das suas próprias carreiras políticas em detrimento da construção de vínculos duradouros com o eleitorado. Em decorrência disso, mecanismos de *accountability* ficariam dificultados, assim como a influência partidária na organização do trabalho legislativo e na atuação parlamentar.

O problema do multipartidarismo, por outro lado, seria a fragmentação das preferências políticas, uma vez que ela propiciaria a existência de governos divididos, dependentes das pressões particularistas, localizadas. Além disso, a formação de maiorias políticas seria praticamente inatingível.

Já no caso do presidencialismo, o Executivo, poderia se tornar refém de interesses menores, sem condições efetivas de implementar uma agenda de políticas públicas universalistas. Para evitar esse problema, a solução seria a formação de coalizões amplas envolvendo um alto custo de negociação para aprovar leis de sua autoria.

Por fim, o federalismo, nesta chave interpretativa, multiplicaria os atores políticos com poder de veto (*veto players*) facilitando, assim, a baixa coesão de partidos e instituições. A natureza das questões também apresentaria pontos conflitivos e de difícil resolução e coordenação.

(1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.

Levando em consideração a argumentação acima mencionada, dificilmente pode-se desconsiderar a importância dos aspectos levantados. Porém, já existe uma interpretação que se contrapõe a este entendimento do sistema político brasileiro, pois considera que ele já se mostrou capaz de processar adequadamente as disputas eleitorais e partidárias, ao longo desta segunda experiência democrática. O sistema político no Brasil apresentaria claros contornos de uma ordem política estável sem mecanismos que caracterizariam uma paralisia decisória. Vale dizer, a democracia brasileira estaria consolidada²⁴.

Desta forma, a dinâmica do polipartidarismo vem permitindo, indubitavelmente, uma reorganização sistemática das disputas eleitorais e partidárias e, logicamente, afeta os padrões de competição política nos estados e municípios. Ao analisar o sistema político brasileiro em oito estados da federação no período entre 1982-94, inclusive um que é foco deste trabalho (Ceará), Lima Júnior declara:

“Ao final de quatro eleições legislativas, sob o regime geral do multipartidarismo, constata-se sua efetiva implantação, tanto do ponto de vista regional (estadual), quanto do ponto de vista do nível eleitoral, federal e estadual. Embora os partidos tenham resultado de um processo de criação de cima para baixo, ou decisões intrapartidárias, nacionalizou-se o sistema partidário no país que, no entanto, assumiu nos estados formatos diferentes sob o impacto das condições

²⁴ Os expoentes desta linhagem interpretativa são: SANTOS, Fabiano (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte. Editora UFMG e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. Editora da FGV / Fapesp. Marcos André Melo (2002) oferece uma leitura que relativiza, ao estudar as reformas constitucionais nos anos 1990 – administrativa, previdenciária e tributária, tanto a hegemonia da visão fragmentária do sistema político como a da perspectiva partidária. O livro chama-se: *Reformas Constitucionais no Brasil*. Instituições Políticas e Processo Decisório. Rio de Janeiro. Editora Revan.

locais igualmente diferenciadas, embora sob o mesmo marco institucional-legal” (LIMA JÚNIOR: 1997, p. 311).

Para explicar a existência de subsistemas contrastantes nos estados incluídos na investigação (um moderadamente fragmentado outro altamente fragmentado), o autor ainda enfatiza:

“A diversidade de formatos partidários no plano estadual não é consequência dos atributos do marco institucional legal – que é uma constante, dado o caráter nacional da legislação eleitoral e partidária –, mas sim das condições contextuais, estaduais, portanto, que cercam o processo eleitoral, que, resumidamente, podem ser apreendidas como a correlação de forças prevalecente, tanto em sua expressão partidária, quanto em sua versão eleitoral, sobre a distribuição das preferências eleitorais” (LIMA JÚNIOR: 1997, p. 304).

Se esse foi o caso da formação dos subsistemas partidários estaduais, é provável que a mesma lógica se processe na competição municipalista, dada a heterogeneidade demográfica, política, social e econômica dos municípios cearenses e piauienses. Dessa forma, compete-me verificar a plausibilidade empírica das hipóteses analíticas do novo institucionalismo, observando como a interação entre quadro institucional-legal e elementos contextuais (as características da própria política municipalista, situação socioeconômica, etc.), conservaram ou reordenaram as bases políticas municipais nos estados do Piauí e Ceará.

Sendo assim, torna-se vital examinar além dos determinantes sociológicos, que por si sós não parecem suficientemente explicativos para compreender o fenômeno da política municipal, a importância das variáveis político-institucionais. Por exemplo, deve-se analisar as

mudanças na composição partidária dos segmentos que exercem o poder público municipal, para ver se estes aspectos captariam de maneira mais acurada os impactos e as influências exercidas pelos atores políticos locais na luta pelo poder executivo municipal.

Desta forma, resta investigar duas coisas: se o multipartidarismo se fez presente nas eleições realizadas nas instâncias locais de governos; e se ele conseguiu incorporar pela via representativa clássica as diferentes tendências e preferências políticas existentes. Antes disso, contudo, é necessário apresentar as razões que levaram à escolha dos casos cearense e piauiense e o procedimento metodológico que norteará esta investigação.

O método clássico utilizado dentro das ciências sociais para a explicação dos fenômenos sociais é o da comparação. A comparação, neste caso, pode ser feita buscando afinidades ou diferenças. “O *método da semelhança* é uma busca por padrões de invariância, isto é, visa-se determinar que possível variável causal está constatemente cruzando todos os casos”. Já no *método da diferença*, adotado neste trabalho: “os fatores causais são similares e observam-se diferenças nos resultados políticos entre os casos. Porém, um fator crucial explicativo, que é variado cruzando todos os casos, é relacionado como causa destes diferentes resultados”²⁵.

²⁵ Como salientam Keman e Pennings esta lógica investigativa tem uma longa história e foi descrita por John Stuart Mill como: “methods of agreement and difference”. PENNING, Paul & KEMAN, Hans (1999), *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. Sage Publications. London. Thousand Oaks. New Delhi.

Os dois Estados, e conseqüentemente seus municípios, são apontados como apresentando traços políticos oligárquicos e conservadores. Partindo-se da mesma trajetória, o início da democratização (o multipartidarismo) e a introdução dos mecanismos descentralizadores de competência, (o novo arranjo federativo) verificarei se os padrões políticos destacados nos estudos sobre os dois estados foram modificados ou não. Assim, as eleições municipais majoritárias de 1996, 2000 e 2004, formam a base empírica desta investigação. A análise destas três eleições consecutivas me permitirá observar se as práticas políticas no Ceará e no Piauí apresentaram alguma mudança em sua lógica conservadora.

3. A História Eleitoral e Partidária do Ceará e Piauí: Uma Visão Comparada.

“A História é um compromisso com o futuro”. Manuel Paulo Nunes.

Neste capítulo, o objetivo é elaborar um diagnóstico relativo à história política e eleitoral dos estados do Piauí e Ceará, ao longo do século XX. A ênfase, sobretudo, recai sobre os possíveis desdobramentos e impactos que os padrões políticos, típicos de etapas anteriores, estabeleceram nas relações contemporâneas municipais.

Destaco, desde o início, que a escassez de trabalhos sobre a história política destes dois estados, e principalmente do Piauí, pode vir a tornar-se um problema para a descrição de algumas etapas da trajetória política do Piauí e Ceará. Entretanto, como a ênfase principal será dada aos períodos mais recentes, e nestes encontram-se os estudos mais sistemáticos sobre a organização político-partidária, creio que esta dificuldade não prejudicará o diagnóstico mais geral que será apresentado ao final do capítulo²⁶.

Situados na região Nordeste do país e caracterizados pela literatura que estuda o regime político municipalista como estruturas de poder

²⁶ Sobre o Ceará os trabalhos mais relevantes são: BONFIM, Washington Luis de Sousa. (1999), *Qual Mudança?: Os Empresários e a Americanização do Ceará*. Tese de Doutorado. IUPERJ. MORAES FILHO, José Filomeno de. (1998), *Eleições e Partidos Políticos no Retorno ao Multipartidarismo: O Caso Cearense*. Dissertação de Mestrado. IUPERJ. Em relação à política piauiense: SILVA, Roberto John Gonçalves da. (1999), *Metamorfose das Oligarquias: O Caso do Piauí*. Tese de Doutorado. USP. ARRAES FILHO, Manoel Ricardo (2000), *Oligarquias e Elites Políticas no Piauí: 1982-1995*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP. DE DEUS, Cleber. (1999), *Concentração e Dispersão Eleitoral em Eleições Parlamentares: Um Estudo das Estratégias Eleitorais nos Pleitos de 1994 e 1998*. Dissertação de Mestrado. IUPERJ.

hierarquicamente centralizadas e oligarquizadas, as histórias políticas e eleitorais dos dois estados são bastante semelhantes. Entretanto, se existe a convergência em alguns aspectos, as divergências também estão presentes. Elas aparecem com maior clareza quando se analisa o quadro evolutivo das relações de poder travadas em âmbito estadual e na história política, social e econômica destes dois estados, desde o século passado.

Para tornar a narrativa mais clara, tentarei obedecer, quando possível, a cronologia tornada clássica na historiografia política brasileira para sistematização dos diversos estágios sóciopolíticos: 1889-1930; 1930-1945; 1945-1964 e pós-1985 (a redemocratização). Ressalto, ainda, que a ênfase maior será dedicada ao estágio mais recente da história dos dois estados, por motivos já explicitados no primeiro capítulo, ou seja, o objetivo desta investigação é verificar em que medida as mudanças institucionais estabelecidas com a redemocratização transformaram as práticas e valores conservadores dentro dos municípios do Piauí e Ceará.

O capítulo, portanto, se subdividirá em três seções. Na primeira seção é realizada uma discussão relativa à natureza e organização dos partidos políticos brasileiros. Saliento, assim, a importância do arranjo partidário para estruturação da competição eleitoral e partidária e suas consequências no plano das disputas municipais. Na outra, reconstruo a trajetória política do estado do Ceará. Na última seção, trabalho com os mesmos aspectos em relação à história do Piauí.

3.1 Um Diagnóstico Relativo ao Funcionamento dos Partidos Políticos Brasileiros

Antes de conhecer melhor a história dos dois estados selecionados nesta investigação, acredito que seja necessário apresentar de que forma tem sido discutida a trajetória do sistema partidário brasileiro ao longo do tempo. Acredito que tal recurso torna-se pertinente por pelo menos uma razão: para perceber em que medida o sistema político-partidário mantém conexão com a lógica dos partidos dentro dos estados e municípios.

Como já citei anteriormente, há uma tese recorrente na literatura política brasileira afirmando a fragilidade institucional dos partidos em nosso país. Os partidos, segundo essa interpretação, seriam destituídos de quaisquer raízes ligadas a segmentos sociais, tornando-se incapazes de regerem a lógica processual da dinâmica legislativa. Isto significa que eles não conseguiriam agir eficazmente nas negociações interpartidárias dentro do Congresso Nacional.

Para Maria D'alva Kinzo, uma das principais defensoras desta tese, as razões para o “subdesenvolvimento partidário brasileiro” são basicamente de duas ordens: freqüentes rupturas da norma constitucional e vigência de longos períodos de autoritarismo. Tanto é assim, que o Brasil experimentou, segundo tipologia por ela empregada, oito configurações partidárias.

“A primeira configuração foi a que contrapôs liberais e conservadores, forças que instrumentalizavam alternância

governamental no parlamentarismo imperial de 1837 a 1889. A segunda foram as máquinas partidárias estaduais da Primeira República (1889-1930), quando as oligarquias dominantes dos grandes estados ditavam o jogo político e partidos nacionais inexistiam por completo. A terceira foram as inúmeras formações partidárias que emergiram com a Assembléia Nacional Constituinte de 1934 e que desapareceram com o golpe de 1937 e a instauração do Estado Novo (1937-1945). A quarta foi o sistema multipartidário que vigeu durante o regime democrático de 1945-1964, período em que, de fato, assistimos à emergência de partidos na acepção moderna do termo. A quinta foi a configuração partidária de 1964-65 que conservou após o golpe de 1964 o multipartidarismo anterior sob um regime militar-autoritário, até que aquele fosse extinto pelo Ato Institucional número 2 em outubro de 1965. A sexta foi o bipartidarismo compulsório (ARENA X MDB) imposto pelo regime militar. A sétima foi a configuração multipartidária resultante da reforma partidária de 1979, que, ao lado do PDS e do PMDB, sucedâneos, respectivamente, da Arena e do MDB, incluía três novas agremiações: PT, PDT e PTB. Finalmente, a oitava é o pluripartidarismo vigente, fragmentado e mutante, que emergiu com a nova República e até hoje parece não possuir feição definitiva” (KINZO: 1993, p. 5-6).

Em consonância com a leitura de Kinzo, Lamounier e Meneguello afirmam:

“É pois evidente que, no Brasil, a chamada questão partidária não diz respeito apenas à indisciplina individual dos membros dos partidos, nem mesmo às mazelas faccionais que afligem este ou aquele partido. Ela se refere também à descontinuidade entre os próprios sistemas partidários que se sucederam ao longo de nossa história. Desde os liberais e conservadores do Império, reconhecíveis como tais desde a primeira metade do século passado, diversas formações totalmente distintas sucederam-se umas às outras, atrofiando-se ou sendo suprimidas pela violência, praticamente sem deixar um rastro organizacional ou um fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte. Como se não bastasse, o antipartidismo pode ser considerado um traço marcante da cultura política brasileira. Na consciência social e na linguagem jornalística, são hiperabundantes as referências ao “artificialismo” e a falta de “autenticidade” dos partidos” (LAMOUNIER & MENEGUELLO: 1986, p. 10).

Ou seja, a não-institucionalização do sistema político e partidário seria um traço marcante do processo político brasileiro. Nessa linha de

argumentação, a democracia nacional dificilmente teria condições de se consolidar, em decorrência da cultura política e das condições desfavoráveis que os partidos nacionais encontraram em toda sua existência.

Além disso, pode-se acrescentar a questão dos traços característicos dos estados brasileiros, cujos representantes estariam sempre atuando politicamente de forma paroquialista, ou seja, deixando em segundo plano os interesses nacionais. No fundo, com tal herança, a organização partidária, ou melhor, os partidos políticos nacionais dificilmente poderiam regular e reger a estrutura da competição das disputas partidárias municipais ou estaduais. Tal versão levaria a acreditar que a competição política nestes contextos se daria marcadamente em bases personalistas e individualistas apresentando como característica a aversão ao marco partidário institucional-legal.

A tese do subdesenvolvimento partidário brasileiro deve ser vista com ressalvas. Atualmente já existem trabalhos (LIMONGI 1999; NICOLAU: 1996) mostrando que os partidos políticos possuem base nacional e estruturam, minimamente, o processo legislativo no congresso nacional. Além do mais, tal diagnóstico parece ignorar os enormes avanços obtidos desde o período da democratização, sobretudo, o evidente fato da existência de seis grandes partidos que obtêm desde a década dos 90 algo em torno de 80% da representação na Câmara dos Deputados (PMDB, PSDB, PDT, PP, PT E PFL). Fora isso, parece-me não restar muitas dúvidas

de que o sistema político brasileiro está plenamente consolidado. Prova disso é a freqüente normalidade da alternância de governos independentemente das preferências ideológicas.

Obviamente, ainda não se pode falar de um sistema partidário brasileiro semelhante ao escandinavo. Um fator pouco lembrado pelos defensores da tese do subdesenvolvimento partidário em relação ao caso brasileiro é o tempo de duração do regime democrático. A configuração partidária brasileira tem apenas dois decênios. Mesmo assim, encaminha-se seguramente para uma rota estabilizadora das disputas e conflitos de interesses existentes na sociedade.

Aceitar acriticamente os argumentos acima implica em desconhecer a complexidade do sistema partidário nacional e, por conseguinte, a realidade de estados e municípios brasileiros. Embora a identificação partidária e a escolha eleitoral dos indivíduos não se dêem exclusivamente por bases partidárias, isso não necessariamente precisa ser interpretado como sendo de segunda ordem.

Na minha leitura, e por meio das evidências apresentadas logo adiante, defendo a idéia segundo a qual as elites políticas dos dois Estados analisados neste capítulo agrupam-se, num primeiro momento, em torno de partidos conservadores e centralizadores que apresentam contornos claramente ideológicos. Dessa maneira, as disputas eleitorais exibem uma conotação partidária nitidamente estruturada.

Em suma, não me inclino a pensar que o sistema partidário nacional não tenha ressonância ou não afete diretamente as disputas políticas e eleitorais dos Estados e Municípios. A consolidação do regime democrático, não está bloqueada ao Brasil. Isso significa que não há uma só via para se chegar à democracia política. Os partidos políticos importam e não fazem parte, apenas, de um aparato jurídico-institucional sem correspondência com as realidades política, social e econômica das municipalidades brasileiras²⁷.

Dito isto, passo, agora, para a descrição da história eleitoral dos dois estados selecionados nesta pesquisa. Em primeiro lugar, analisarei a história do Ceará. Contudo, tal análise não é exaustiva. Ela visa somente fornecer os elementos para se conhecer os padrões atuais de competição política. Num segundo momento, tratarei da história do Piauí.

²⁷ Em recente artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais, Maria D'alva Kinzo revisa sua concepção no que diz respeito à consolidação democrática. Porém, ainda defende sua tese de que o sistema partidário é caótico e não é capaz de estabelecer padrões orientadores de escolha eleitoral. Assim, a democracia brasileira, de acordo com sua perspectiva, parece já não prescindir de partidos políticos, ou pelo menos, não mais seguirá (e poderia?) a rota das democracias políticas velhas ou consolidadas. Ver: Kinzo, Maria D'alva. RBCS. N. 54. Volume 19. Fevereiro de 2004.

3. 2 A História Política do Ceará numa Perspectiva de longo Prazo.

Embora exista uma literatura sobre a política do Ceará sistematicamente enquadrada nos estágios sóciopolíticos clássicos do país, acredito que ela seja insuficiente. A sistematização empregada normalmente apresenta os fatos políticos limitando-se a classificar os mandatos dos governadores e a composição da Assembléia Legislativa cearense, sem estabelecer uma correlação com acontecimentos sociais e econômicos que ocorreram no Estado.

Assim sistematizada, a bibliografia dificulta a identificação de grupos ou setores da elite política cearense que porventura tenham dirigido a vida pública desde seu processo de colonização e independência. Logo, as continuidades ou rupturas no mandonato político tornam-se mais difíceis de serem percebidas.

Não obstante, como o objetivo é analisar o período da redemocratização (pós-1985), e para este existem dois excelentes trabalhos, parece-me que tal limitação não se constituirá num obstáculo de maior proporção. De qualquer forma, nas fases anteriores sigo a lógica dos dois principais historiadores da política cearense: Aroldo Mota (1999 e 2000) e Parsifal Barroso (1984)²⁸.

²⁸ Os livros são os seguintes: Barroso, José Parsifal. (1984), Uma História Política do Ceará: 1884-1954. Banco do Nordeste. MOTA, Aroldo. (1999), História Política do Ceará: 1889-1930. Fortaleza. Editora ABC. 2ª Edição. MOTA, Aroldo. (2000), História Política do

Analogamente a quase todos os Estados brasileiros, no Ceará a passagem do Império à República não envolveu parcelas maiores da população na mudança de regime político e nem propiciou, em seus primeiros anos, a implantação do pacto federativo como foi concebido. Na verdade, a mudança fortaleceu as classes dominantes, isto é, os grandes potentados rurais.

Por ter ocorrido dessa forma, a implantação do regime republicano propiciou as condições para a consolidação do movimento partidário visto por muitos como um dos mais profundos e extensos no Ceará: o ACIOLISMO.

“Desde o Império os presidentes de Província sempre revelaram muita força política. O marechal Floriano Peixoto, apontado como o consolidador da República, governou com mão de ferro e com Governadores do Estado ardentemente nomeados. No império, ressaltava-se o prestígio que os senadores – Pais da Pátria – desfrutavam; contudo os Presidentes de Província não faziam papéis de fundo. Eram influentes. Antônio Pinto Nogueira Acioli vinha do Império. Genro do poderoso Senador Thomaz Pompeu de Souza Brasil, adentrou a República como personagem atuante. Foi Senador Estadual e Federal, Presidente do Congresso Constituinte Cearense e Vice-Presidente do Estado. Presidente por três quadriênios, influenciou na política do Ceará de 1892 a 1912 e deitou raízes até 1935. Foi um político discutido e continua a provocar análises, umas apaixonadas, outras isentas”. (MOTA: 1999, p. 82).

O Aciolismo é um produto natural do jogo político realizado entre a esfera federal e estadual cearense. A Política dos Governadores origina, portanto, o sistema coronelista com suas máquinas partidárias estaduais e

Ceará: 1930-1945. Fortaleza. Editora ABC. 2ª Edição; MOTA, Aroldo. (2001), História Política do Ceará: 1945-1947. Fortaleza. Editora ABC; MOTA, Aroldo. (1997), História Política do Ceará: 1950-1954. Fortaleza. Editora ABC.

municipais. Os regimes oligárquicos que se implantarem no Brasil podem então ser interpretados como um resultado lógico desta estratégia política.

Embora tenha exercido sua liderança político nos moldes clássicos do coronelismo, o Presidente da Província do Ceará Nogueira Accioly, estabeleceu um programa de governo priorizando metas nas áreas de saúde e educação. Todavia, tal programa não pode ser viabilizado em sua totalidade porque naquele momento da vida republicana não estavam claramente delineados os campos das atribuições e encargos dos Poderes Federal e Estadual.

“Sem grande cultura humanista e filosófica, mostrou, no entanto, neste primeiro período do governo, as mais positivas qualidades de chefe, notável líder que por dezesseis anos controlaria, pode dizer-se de modo personalíssimo, a administração e a política de sua terra. Viera do Senado para Governança do Estado, e a chamada “política dos governadores” de Campo Sales lhe deu todas as ensanchas à consolidação do seu enorme prestígio. Tal política de intuítos justificados, gerou, todavia, o nepotismo político e em várias unidades da Federação floresceram as oligarquias, com as idiosidades do seu exclusivismo e a intolerância dos seus processos de ação. No Ceará, a oligarquia aciolina plantou raízes no referido primeiro período governamental do chefe e durante quatro quadriênios sucessivos dominou”. (MOTA: 1999, p. 84).

Sempre em sintonia com o governo federal, onde o situacionismo é a lógica, o aciolismo exerceu seu poder de maneira hábil e forte. Por esta via, obtinha êxito em manobrar as eleições para emplacar os candidatos que representassem seus interesses. Suas práticas políticas eram, portanto,

calçadas na manutenção da política dos Presidentes Estaduais e na cimentação das oligarquias onde o protecionismo familiar era a regra.

Estritamente dependente da Esfera Federal, o aciolismo tem seu domínio abalado na eleição de Hermes da Fonseca. Neste governo, há um movimento de centralização das decisões políticas e administrativas favorecendo a esfera nacional. Tal episódio abala as estruturas da oligarquia aciolina.

As forças contrárias ao aciolismo, aproveitando a oportunidade, reúnem-se no movimento político-partidário conhecido na política cearense como *RABELISMO*. As sucessivas derrotas dos partidários deste segmento e a extrema insensibilidade do coronel Acioli nas nomeações dos cargos políticos para o governo ou parlamento, engendraram esta facção oposicionista de enorme expressão no Estado.

Para Aroldo Mota:

“Vários fatores concorreram para a queda do Presidente Acioli. O mais importante, todavia, foi o ambiente desfavorável criado no Sul do País contra sua administração oligárquica e nepotista. No dia 29 de novembro de 1911, foi eleita no Rio de Janeiro a diretoria do Centro Cearense que tinha como objetivo, único e exclusivo, a derrubada de Acioli. Esse centro articulou-se com os altos escalões do Governo Federal e pressionou as autoridades influentes para a derrubada violenta do Governo do Ceará. O Presidente Hermes, de origem militar, veio para modificar tudo e, para as articulações políticas, convocou o Senador Pinheiro Machado, sem delegar poderes decisórios”. (MOTA: 1999, p. 126-7).

O rabelismo é apontado pelos historiadores políticos cearenses como o fenômeno mais complexo e profundo que existiu naquele Estado. A razão

básica estaria em sua originalidade: embora o Presidente Franco Rabelo não tenha concluído seu mandato, houve uma ampliação e continuidade das práticas de seu governo. Ou seja, seus métodos de governo ultrapassaram várias e sucessivas administrações estaduais, bem como encontraram sustentação eleitoral em setores variados da população cearense.

O movimento partidário do rabelismo foi, portanto, uma corrente política que catalisou a insatisfação contra a hegemonia aciolina e propiciou as bases para derrocada do governo Accioly, pois este, na fase final de seu mandato, perdera a visão de conjunto da nova e desafiante realidade sóciopolítica que se lhe apresentava.

Não obstante toda essa rejeição ao aciolismo, como enfatiza Parsifal Barroso:

“Não há negar, entretanto, que o Presidente Carvalho Mota logrou manter o “*status quo*” partidário do aciolismo, de que é prova inconteste a eleição da maioria de deputados aciolinos, na Assembléia do Estado que deveria acompanhar o Governo do Presidente Franco Rabelo (1984: p, 67)”.

Em suma, e talvez até por não poder ser de uma outra maneira, dado o contexto nacional, a mudança de comando no governo estadual não levou a transformações de ordem estrutural no sistema político cearense. Da mesma maneira que o grupo anterior, o rabelismo também não promoveu a inclusão de novos atores na arena pública. Ou seja, a troca de governantes não significou a negação de métodos políticos verticalizados

ou antidemocráticos. Ao contrário, a lógica sempre foi a de cooptar para governar e evitar quaisquer tentativas de contestação pública por segmentos oposicionistas.

O resultado é que o rabelismo também gerou uma facção política que teve por objetivo minar sua sustentação política. A razão encontra-se no fato de que ele utilizou as mesmas práticas que o aciolismo, isto é, o empreguismo e nepotismo. Tal dissidência tornou-se conhecida como **MARRETISMO**:

“Cumpre-me esclarecer e ressaltar que o marretismo representou um movimento de forte cisão no seio do aciolismo, em virtude da tendência manifesta em elementos e chefes do partido chefiado pelo Comendador Accioly para entendimentos com o Rabelismo. O chefe, de início, dos chamados marretas foi o Coronel, mais tarde General, Tomaz Cavalcante, que veio do Rio de Janeiro, prestigiado pelo governo do Marechal Hermes e pela política do Senado Pinheiro Machado, para fazer triunfar a candidatura do General Bezerril Fontenele, político e militar cearense, contra a do Coronel Franco Rabelo” (BARROSO: 1984, p. 83).

O marretismo representava na época o Partido Republicano Conservador Cearense (PRCC) e foi a maior força de sustentação política de vários governos na primeira fase republicana. O PRCC comportava no seu núcleo as mais variadas tendências (oligarquias) do período: desde aciolistas a rabelistas.

O que sucedeu na política cearense entre os anos de 1915-1930 foi uma alternância das velhas oligarquias que se mesclavam com o intuito de

exercer o mandonato o político e impedir o aparecimento de novas forças sociais. Foi o que aconteceu entre 1916-1920, por exemplo. O presidente da província nesta ocasião tinha o referendo de todas as facções políticas. Elegeu-se por um consenso entre os líderes oligárquicos a pretexto de pacificar o Estado.

“O Presidente Benjamim Barroso conseguiu impor o nome do Dr. João Thomé de Saboya e Silva, engenheiro e fazendeiro na zona norte do Estado, que com um plano de governo calcado no lema “Justiça e Trabalho” harmonizou as forças políticas de então Rabelistas, Aciolistas, Cavalcantistas e o próprio Partido Republicano Conservador Cearense, do Presidente e majoritário no Estado” (MOTA: 1999, p. 185).

Contudo, este tipo de coalizão, com um grau tão alto de heterogeneidade, não permaneceria por longo tempo. O rompimento entre os líderes políticos ocorria por razões razoavelmente óbvias: cada um queria impor seus interesses, acomodá-los em maior proporção possível dentro do aparato estatal.

Ao fim da Primeira República, embora o quadro partidário cearense apresentasse ligeira modificação, a política era conduzida pelos mesmos atores ou elites. Eram quatro as principais tendências: a) *partido democrata*: resultado dos rabelistas que lutaram contra a oligarquia Acioli; b) *partido aciologista*: embora derrotado do poder estadual continuou a exercer grande influência na vida partidária do Estado. Compunha-se ora com rabelistas, ora com o PRCC; c) *partido niilista*: agremiação republicana

que apareceu no Ceará através do grupo dos Távora; d) partido republicano conservador: chefiado por Benjamim Barroso e que durante muito tempo foi dirigido pelo General Thomaz Cavalcanti²⁹.

As causas da Revolução de 30 no Brasil foram muitas: a) evitar as fraudes nas eleições. Os pleitos eleitorais, geralmente, eram fraudados pelo poder dominante; b) erradicar gravíssimos problemas nacionais: educação e saúde não eram questões privilegiadas em programas elaborados pelo Executivo Federal; c) a quebra do acordo da política do café com leite: o Presidente Washington Luis era de São Paulo e não indicou o Presidente Antonio Carlos, de Minas Gerais, para a sua sucessão.

Quais foram as conseqüências desta Revolução para o contexto político cearense? Houve alteração substantiva da correlação de forças políticas existentes no Estado? Ou contrariamente, a linha de continuidade dos métodos políticos oligárquicos persistiram? Em regra, o continuísmo - a alternância entre membros das mesmas facções partidárias - e o rearranjo dos mais diferentes grupos no comando da política estadual, foi mantido. A Revolução de 30 não logrou êxito na derrubada das oligarquias estaduais como almejava.

“O ilustre e inesquecível líder político, que foi Dr. José Pompeu Pinto Accioly, no seu “Manifesto” dirigido ao povo cearense, em 1935, descreve a situação político-partidária no Ceará, de modo a comprovar minha assertiva inicial, assim se expressando: Lecistas, Conservadores, Democratas, Integralistas, Agrários, bem que ideologicamente separados tinham, sob certos aspectos,

²⁹ Esta classificação peculiar da forças políticas cearenses foi elaborada por MOTA, Aroldo. (1999), História Política do Ceará: 1889-1930, p. 213-214.

objetivos e pontos de vista comuns. Era pois, natural sua aproximação, como conseqüência lógica da evolução que nos últimos tempos se operara na política cearense. Daí, a formação da Frente Única sob a legenda da Liga, constituída dos elementos a que me refiro. No campo oposto, o Partido Social Democrático, organizado depois da Revolução arregimentava-se dentro dos seus próprios quadros para enfrentar as correntes adversas” (BARROSO: 1984, p. 122).

Os partidos, entretanto, continuaram regionais como na Primeira República. Cada Estado, atendendo as suas peculiaridades locais, formava seu próprio subsistema partidário sem nenhuma vinculação com o sistema político nacional. No Ceará, surgiram as mais diversas agremiações partidárias: Liga Eleitoral Católica, Partido Social Democrático, Partido Republicano Nacionalista, Partido Agrário, Ceará Irredento, Partido Economista, Coligação dos Funcionários Públicos, Partido Republicano Democrata, Partido Social Nacionalista.

No período entre 1930-1945, entretanto, o líder político mais influente no Ceará era Menezes Pimentel. Elegendo-se deputado estadual em 1928, quando inicia sua carreira política, em 1935 chega a Governadoria por processo eleitoral indireto, via Assembléia Legislativa, pela Liga Eleitoral Católica (LEC). “A Liga Eleitoral Católica” foi fundada no Colégio Imaculada Conceição com dois objetivos básicos: a) formação de um eleitorado religioso; b) a defesa dos interesses católicos nos pleitos municipais. A política cearense, nesta década de trinta, sofria, claramente, uma forte influência e participação da Igreja Católica.

O governo constitucional Menezes Pimentel (1935-1937) se caracterizou por seu programa administrativo nas áreas de educação e saúde pública: criou cursos de especialização para professoras primárias; inter-relacionou o ensino municipal com o estadual, instituindo o ensino rural; e fundou a Delegacia Política e Social alegando subversão de opositoristas ao seu governo. Em 1937, com o golpe, mantém-se como Interventor até 1945.

“O professor Francisco de Menezes Pimentel era de origem humilde. Mulato. Nascido no dia 12 de setembro de 1887, em Santa Quitéria. Foi criado por padres católicos. Na cidade de Pacoti, sob os auspícios do Monsenhor Furtado, fundou o Instituto São Luís, que, posteriormente, transferiu para Fortaleza, funcionando, durante muitos anos, na Avenida do Imperador, esquina com a Rua Liberato Barroso. O Instituto foi responsável pela educação de muitas gerações de cearenses. Quando de sua indicação pela LEC como candidato ao Governo, era professor da cadeira de Direito Romano, na Faculdade de Direito, e seu diretor. Não sendo político militante, era líder civil de uma forte corrente católica e ostentava confiança absoluta da cúpula da Igreja, dos integralistas e da Liga Eleitoral Católica, já nesta oportunidade abrigando em seus quadros os decaídos da Revolução de 30” (MOTA: 2000, p. 147-8).

Os 10 anos de interventoria Pimentel foram exercidos sem contestação e seu domínio alastrou-se pelo interior cearense formando uma escola de políticos truculentos. Estes, escolheram o setor policial para suas malévolas ações. As perseguições políticas aos adversários e aos opositores do interventor eram uma prática comum. Como no resto do quadro nacional, no Ceará também não foram toleradas contestações políticas. Em tal período da vida política cearense essa regra não encontrou exceções.

“Porém, ainda em plena vigência do governo ditatorial, o Interventor Menezes Pimentel foi substituído por um ato do Presidente Getúlio Vargas, em que pese a reação oferecida pelo Secretário de Fazenda, Martins Rodrigues, que se encontrava no Rio na ocasião. O motivo da substituição do Interventor resultou da disputa com o Dr. Olavo Oliveira pelo controle do recém-fundado Partido Social Democrático – PSD – grêmio criado para abrigar os políticos remanescentes da Ditadura, ainda em vigor” (MOTA: 2000, p. 295).

A hegemonia do Interventor Pimentel Menezes já se encontrava abalada em razão de três dissidências dentro do Partido Social Democrático (PDS): a dele mesmo; b) a do professor, ex-deputado federal e estadual Olavo Oliveira e c) e a do grupo dos Moreira da Rocha liderado pelo dr. Crisanto Moreira da Rocha, filho do antigo líder na República Velha, deputado Manuel Moreira da Rocha.

Em 1945, com a queda do ditador Getúlio Vargas, inicia-se a primeira experiência democrática brasileira fundada num regime polipartidário. No Ceará, foram criados partidos com a intenção imediata de concorrer às eleições gerais. Contudo, tais agremiações eram oriundas, originariamente, das fases políticas anteriores. Isto é, a mudança do regime não modificou essencialmente o quadro eleitoral (competitivo) na política cearense.

A União Democrática Nacional tinha como presidente Manuel do Nascimento Fernando Távora.

“No Ceará, politicamente, os Távoras surgiram em 29 de novembro de 1911, quando no Rio de Janeiro foi eleita a Diretoria do Centro Cearense com o objetivo, único e exclusivo, de derrubar a oligarquia Accioly, cabendo a Presidência ao Tabelião Belisário Távora. Para o quadriênio 1920/1924, o Partido Republicano Conservador Cearense

lançou Belisário Fernandes da Silva Távora como seu candidato ao Governo, sendo derrotado pelo Dr. Justiniano de Serpa. No quadriênio 1924/1928 foi organizado no Ceará o Partido Nillista, chefiado pelo Dr. Manuel do Nascimento Távora, irmão de Fernando e Juarez. Também pertencia ao partido o Dr. Belisário Távora”. (MOTA: 1997, p. 54).

O Partido Social Democrático (PSD) tinha como presidente Francisco de Menezes Pimentel. O mandonato deste líder político, como se pode observar, persistiu mesmo após-1945. Sendo ex-interventor e governador, passou a chefiar este que era um dos principais partidos políticos cearenses.

O Partido Republicano (PR) seguiu a mesma rota: a liderança foi exercida pelos irmãos Moreira da Rocha: “Crisanto, Acrísio e Péricles. Os três eram filhos do Deputado Moreira da Rocha que, de 1914 até 1930, exerceu forte liderança na política estadual. Na redemocratização de 1945, Acrísio Moreira da Rocha foi nomeado Interventor no Ceará e na eleição de 07 de setembro de 1947 foi eleito Prefeito de Fortaleza, havendo sido nomeado na composição da Administração Faustino de Albuquerque, secretário de fazenda. Crisanto Moreira da Rocha, na eleição de 02 de setembro de 1946 fora eleito deputado federal e para o período 1950/1954, Péricles Moreira da Rocha foi eleito deputado estadual”. (MOTA: 1997, p. 55).

O Partido Trabalhista Brasileiro tinha na chefia executiva o comerciante Carlos Jereissati. Era uma liderança emergente na política cearense e contava com o apoio e simpatia política da cúpula nacional do PTB. Este partido ocupou o lugar do PSP nas composições políticas futuras e tornou Carlos Jereissati uma figura requisitada pelos dois maiores partidos estaduais: a União Democrática Nacional (UDN) e Partido Social Democrático (PSD).

“E cacife não faltava ao PTB: dois Deputados Federais, três Deputados Estaduais; cinco Vereadores à Câmara Municipal

de Fortaleza, alguns Prefeitos e Vereadores do Interior. E mais: Carlos Jereissati tornava-se, rapidamente, o maior importador de tecidos do Brasil” (MOTA: 1997, p. 158).

Antes da implantação do regime militar em 1964 parecia existir um enfraquecimento das forças políticas conservadoras no Estado do Ceará. Em 1958, o PTB alia-se ao PSD com o objetivo eleger um governador petebista. Não obstante, quatro anos depois, grupos liderados pelo empresário Carlos Jereissati (pai do artífice dos “governos das mudanças” – Tasso Jereissati - tentaram forçar a eleição de uma chapa nacional-populista.

A UDN rebelou-se prontamente e associou-se aos setores conservadores do PSD e PRB para formar uma certa “União pelo Ceará”, terminando por eleger Virgílio Távora para o governo do Estado. Implantado o regime de militar, após uma breve hesitação por causa da amizade que ligava Távora ao Presidente destituído, João Goulart, o golpe militar é aceito pela UDN cearense. Os militares legaram a este partido uma influência duradoura no contexto político cearense.

No interregno militar, a arena eleitoral e política do Ceará encontrava-se sob a égide de três famílias: os Bezerra, os Távoras e os Cals. Banqueiros, os Bezerras detinham a base econômica mais forte. Controlando o governo estadual, estenderam sua máquina partidária para além de seu reduto de origem, a região do Cariri.

Os Távoras ou virgilistas – em razão do nome Virgílio Távora – representavam a antiga UDN e ocuparam o governo do estado entre 1966 e 1970. O grupo dos Cals originou-se quando César Cals de Oliveira – coronel do Exército que ocupou vários cargos na administração federal – governou o Ceará entre 1971-1974. O mote dos “coronéis” no período militar era a “União pelo Ceará”. A natureza da competição partidária assumiu um perfil conciliador. Consolidando seus respectivos domínios, os líderes da ARENA cearense trataram de fatiar cargos disponíveis visando a adequação de seus interesses particulares.

“Virgílio Távora viria a ser mais tarde nomeado Governador pela cúpula militar de Brasília; Humberto Bezerra (irmão gêmeo de Aduino) foi nomeado senador biônico; César Cals foi eleito senador; e Aduino Bezerra disputou uma vaga para Câmara dos Deputados. Cals temia não se eleger pelo voto direto e preferiu ocupar o cargo biônico. Humberto, que também receava uma eleição direta, preferiu aguardar o resultado das eleições. Por fim, um aliado de Bezerra, José Lins de Albuquerque, aceitou a indicação e venceu com facilidade; em 1982, a máquina política venceu novamente com o nome de Partido Social Democrático (PSD), ela contava então com a ajuda concreta do regime militar. Em abril, muitos meses antes da eleição, o Presidente Figueiredo foi ao Ceará para “abençoar” o pacto dos coronéis, um acordo de partilha dos cargos disponíveis no Estado após as eleições. O pacto assegurava partes iguais aos Távoras, aos Bezerras e aos Cals. A intervenção do presidente tornou-se necessária porque tanto César Cals quanto Aduino Bezerra ambicionavam o Governo do Estado. Virgílio Távora apresentou o nome de seu aliado, Aécio Borba” (AMES: 2004: p, 165-167).

Depois desta breve digressão a respeito da história política cearense, desde a proclamação da República até o final dos governos militares em 1985, nota-se com facilidade a persistência das práticas oligárquicas. Nem

mesmo o regime militar de 64 foi capaz derrotar esse espectro político, ainda que um de seus objetivos iniciais tenha sido esse.

A partir deste momento, no entanto, passo a analisar “os governos das mudanças” procurando caracterizar ou distinguir a atuação política deste grupo. Persiste, porém, uma indagação: essa nova elite dirigente proporcionou ou não rupturas com antigos métodos de gerir a administração pública em solo cearense? É pertinente então observar o desenvolvimento do movimento partidário no Estado do Ceará na segunda redemocratização brasileira.

3. 3 O Período da Redemocratização e o Rearranjo das Forças Políticas Estaduais.

A redemocratização possibilitou o aparecimento de novos atores políticos por meio da revogação dos entraves que impediam a plena organização partidária e eleitoral. O conjunto de regras que substituiu o “entulho autoritário” mostrou-se bastante flexível quanto ao modo de organizar os partidos, uma vez que os critérios para fundá-los e registrá-los foram poucos rígidos.

Esse realinhamento provocado pelo retorno ao multipartidarismo afetou diferencialmente a correlação de forças políticas cearenses. Os tradicionais partidos de direita (o antigo PDS que deu origem ao PFL e o PP) perderam o domínio que exerciam nos primeiros momentos da redemocratização.

“Em 1982, os três coronéis cearenses firmaram um acordo, devidamente referendado pelo governo do general Figueiredo, para que o candidato do PDS fosse indicado pelo grupo político do então governador indicado. Como parte do acordo, ficou estabelecido que os cargos de confiança do estado, e os de nível federal, seriam divididos eqüitativamente – 33,33% para cada – entre os grupos políticos liderados por Virgílio Távora, César Cals e Adauto Bezerra”. Logo após as eleições de 1982, o PDS, entretanto, entraria num galopante processo de desintegração, derivado pelas desavenças entre o governador eleito sob a égide do “pacto dos três coronéis”, e o grupo político liberado pelo senador Virgílio Távora, um dos três coronéis cearenses e o responsável direto pela escolha de Gonzaga Mota para a sucessão para o quadriênio de 1983-1987. Por outro lado, o fato de Gonzaga Mota, quando da sucessão presidencial do general Figueiredo, colocar-se ao lado do candidato dissidente do projeto do palácio do planalto – o então vice-presidente Aureliano Chaves – acirraria mais ainda os conflitos locais e acarretaria uma divisão irremediável do

PDS, liderado pelo então vice-governador, Adauto Bezerra, que criou no Estado o Partido da Frente Liberal, terminando o governador e o vice-governador, e os seus grupos políticos, por apoiar Tancredo Neves no colégio Eleitoral” (MORAES FILHO: 1998, p. 68).

Assim, nos anos 80, a política cearense perdeu uma classe dirigente e assistiu ao aparecimento de outra. Entretanto, esta nova classe dirigente já não poderia mais exercer o seu poder exclusivamente por meio da patronagem e clientelismo estatal.

Sob este novo contexto, no pleito de 1986, é eleito um novo governador proveniente do setor industrial cearense. Tasso Jereissati tenta operar uma mudança qualitativa em relação à lógica oligárquica até então existente. Sua atuação administrativa, voltada para a reforma do Estado – vitimado pela forte crise fiscal e freqüentes apropriações privadas de rendas públicas - promove um afastamento dos grupos que foram parceiros de coligação eleitoral e que tradicionalmente comandavam o destino político estadual.

A eleição de Jereissati ao governo do Estado ocorreu na esteira do enorme sucesso inicial do plano cruzado – como, aliás, sucedeu em todo país, mas tanto ele quanto Ciro Gomes, o prefeito peemedebista de Fortaleza, lideraram governos extremamente populares. Durante sua gestão, Jereissati fundou o PSDB do Ceará. Em 1990, Ciro Gomes, então filiado ao PSDB, foi eleito governador; Jereissati voltou ao cargo em 1994 e conseguiu reeleger-se em 1998, com mais de 60% dos votos do Estado. A representação do Ceará na Câmara dos Deputados compunha-se no período de 1966 a 1982 de três quartos de membros da ARENA-PDS, mas em 1986 a direita tradicional elegeu apenas 10 dos 22 deputados federais. Em 1990 sete partidos faziam parte da bancada cearense: o PSDB tinha sete deputados, e o PMDB, quatro. Os partidos da direita tradicional haviam-se reduzido a menos de um terço da representação estadual” (AMES: 2003, p.156-7).

O retorno à democracia, possibilitando o rearranjo das forças políticas estaduais, alterou o quadro partidário cearense de forma bastante acentuada. No período de 1982-1994, na disputa dos cargos para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa, ocorreu um aumento significativo dos partidos na competição: de três passa para quase vinte partidos. Além disso, verificou-se o constante fortalecimento de dois em especial: o PSDB e o PMDB. Isto significa que as preferências políticas encaminharam-se para o centro. Observa-se ainda neste processo, um agrupamento em torno do partido do governador. Em outras palavras, a velha lógica situacionista da política brasileira reproduziu-se com contornos bem acentuados na vida pública estadual cearense. Contudo, este processo democrático que redirecionou a organização partidária teve como corolário a derrocada dos tradicionais partidos conservadores do Estado controlados pelos “donos” da política cearense.

Todavia, mesmo com esta redefinição das forças partidárias e eleitorais, cuja conseqüência maior é a derrocada dos partidos conservadores e de direita, o processo competitivo vem mostrando um grau relativamente baixo de disputa segundo alguns analistas da política cearense.

“Os resultados das primeiras eleições do período demonstram que o processo competitivo naquele momento de reorganização partidária permanecia no Estado especificamente num baixo grau de competitividade, mantendo as características gerais do regime militar, quando a ARENA foi a organização que quase não cedeu lugar ao crescimento eleitoral do MDB. Por outro lado, entre

1986 e 1990, caminhou-se para patamares crescentes de fragmentação. Tanto nas eleições para a Câmara Federal quanto nas eleições para Assembleia Legislativa, em tal período, os índices de fragmentação se ampliaram, com níveis ligeiramente mais acentuados no que diz respeito às eleições para a Assembleia Legislativa. Nas primeiras eleições legislativas após a reforma de 1979, o PDS (seguido muito de longe pelo MDB) conseguiu praticamente o monopólio eleitoral, pois obteve, nas eleições para Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, quase 74% dos votos partidários, contra 26% dados ao MDB, e 0.52% ao PT. Contudo, nas eleições de 1986, um conjunto de organizações ingressaram no processo competitivo, algumas firmando raízes mais permanentes no eleitorado e outras obtendo participação pontual. Observa-se, no entanto, que as eleições de 1994 sinalizaram em outra direção, a de uma regressão no processo paulatino de fragmentação eleitoral que vinha se observando desde então”. (Op. cit.,113)

A eleição de Tasso Jereissati provocou imediatamente pelo menos três grandes discontinuidades na lógica política cearense: 1) ascensão ao poder de um grupo empresarial surgido no processo de modernização econômica patrocinada pela Sudene e ruptura com as tradições até então vigentes na política local; 2) defesa de um projeto político que condenava as práticas clientelísticas e fisiológicas; 3) sujeição da política ao mercado e aumento do nível de industrialização do Estado³⁰.

Tais rupturas com a velha ordem possibilitaram subseqüentemente quatro grandes linhas de orientação em termos da gestão pública estadual: 1) o núcleo central do governo passou a ser administrado por pessoas ligadas ao Centro Industrial do Ceará (CIC). O objetivo desta medida era isolar alguns setores da burocracia estadual de pressões políticas de clientela via insulamento burocrático; 2) visava-se principalmente imprimir um caráter técnico aos governos tucanos. A participação de “secretarias

³⁰ Esta secção sobre a história dos “governos das mudanças” tem por referência o texto de Bonfim anteriormente referido.

técnicas” era estrategicamente maior que as ditas políticas; 3) aumento da renovação da elite parlamentar cearense, seja federal ou estadual, no período de 1986-1998; 4) deslocamento da política estadual cearense em direção ao centro político. Entretanto, a hegemonia do PSDB oligarquizou o cenário político estadual em decorrência da diminuição de lideranças políticas estaduais³¹.

Este redirecionamento da política cearense ao centro político consolidou a força do “tucanato” em todo o Estado. A estadualização do PSDB significou, principalmente, a conquista do apoio de quase todos os prefeitos. Nas eleições de 1986, o candidato do governador conquistou 108 dos 149 municípios; em 1990 foram 128 num total de 178; na eleição de 1994 o número foi de 175, ou seja, 95% dos 184 municípios existentes naquele termo eleitoral.

No plano das eleições legislativas, seja Câmara Federal ou no Parlamento Estadual, o período dos “governos das mudanças” também se caracteriza pela predominância do PSDB na coligação eleitoral e coalizão parlamentar: em nenhuma destas legislaturas o tucanato cearense foi minoritário do ponto de vista da sustentação parlamentar. Inexistiram,

³¹ Esta quarta conseqüência dos governos das mudanças merece um comentário. A nova elite dirigente foi capaz de programar um projeto que alterou de uma vez por todas a condução da vida pública cearense. Bonfim (1999) ressalta que a oligarquização da política marcou a atuação deste grupo que ainda governa o Ceará. Resta saber se esta mesma hegemonia não seria imprescindível para consecução do projeto de modernização econômica. Sem uma forte maioria no parlamento estadual, poderia este grupo ter apresentado resultados tão expressivos em outros setores? Seu projeto de transformação estrutural poderia ser levado adiante? Pode-se perguntar: não seria precisamente a consolidação de uma ampla base de sustentação parlamentar na Assembléia Legislativa um fator explicativo para prestar anuência aos programas e metas do tucanato cearense?.

portanto, governos divididos no subsistema partidário cearense entre os anos de 1986 e 1998.

Todavia, Bonfim (1999) acredita que na verdade a característica oligárquica se manteve, já que a velha ordem se dissolveu, mas a prática do situacionismo continuou vigente no estado.

A hipótese que orienta o trabalho de Bonfim é a de que a política cearense produziu uma modernização econômica sem precedentes na história do Estado. No entanto, a nova elite dirigente - que chegou ao poder prometendo mudanças - acabou reproduzindo a lógica da “modernização conservadora”, ou “revolução passiva”. Neste caso, os movimentos sociais e outros atores políticos são deliberadamente excluídos do processo de decisão político decisório ao qual estão submetidos. Continuam, portanto, longe de influir na condução das políticas.

Acredito, porém, que a tese de Bonfim poderia ser interpretada de uma outra forma. O que ele caracteriza como oligarquização da competição política cearense, pode exprimir, na realidade, o fato de que qualquer subsistema político que se consolida, invariavelmente restringe a competição a um menor número de atores políticos. Isso vale tanto para o plano mais geral da nação quanto para a competição em estados e municípios.

A predominância do esquema político dos novos empresários pode ser observada pelo número de cadeiras conquistadas pelo PSDB para os

cargos proporcionais. Em 1986, quando Tasso Jereissati foi eleito pelo PMDB, tal partido conquistou 12 das 22 vagas para Câmara Federal. No pleito seguinte, com o PSDB já fundado, foram oito das 22; em 1994 conquistou 11 das 22; e em 1998 foram 12, isto é, 54.5% das 22 cadeiras. Na disputa para Assembléia Legislativa em 1986, das 46 vagas o PMDB garantiu 24; no termo eleitoral de 1990 o PSDB elege 18 legisladores estaduais do total de 46; nas eleições de 1994 são 20 os deputados tucanos e em 1998 chega a 21 dos 46 membros do parlamento estadual.

“Os dados eleitorais aqui discutidos apontam para o fato de que a política cearense, embora tenha se renovado em seus quadros parlamentares, ficou concentrada na existência de dois grandes partidos majoritários, o PSDB, o maior e mais forte deles, e PMDB, principal força de oposição que tenta atrair a todo o custo o apoio e os votos dos setores insatisfeitos da arena política estadual. O detalhe importante a esse respeito tem relação com o enfraquecimento definitivo dos partidos conservadores, como o PFL e o PPB, embora esse último venha recorrendo a alianças com o PSDB para garantir uma representação parlamentar mínima. Ou seja, o sistema partidário cearense deslocou-se fortemente para o centro político, que passou a concentrar as lideranças políticas mais expressivas do Estado. Contudo, as dimensões do PSDB permitem que se afirme com tranqüilidade que o ambiente político cearense não se dissipou com os Governos das Mudanças, ao contrário, até se consolidou, dado que hoje há menos lideranças políticas expressivas a comandar os destinos estaduais” (grifo meu) (BONFIM: 1999, p. 95).

Diante desses números relativos aos últimos pleitos, não há chances para dúvidas: a competição política cearense apresenta um número menor de competidores. Porém ao contrário do que Bonfim afirma, *isto não deve ser interpretado como oligarquização da política e sim como consolidação do subsistema partidário cearense*. Por mais que se seja contrário à tese

elitista, ou seja, da inexistência da tomada de decisão por grandes maiorias, a estadualização do PSDB - via conquista das prefeituras e obtenção de maiorias na Câmara Federal e Assembléia Legislativa - nada mais é que a estruturação da competição político partidária.

3.4 O Processo de Colonização do Território Piauiense e seus Impactos sobre a Estrutura Política.

Para melhor compreender a formação de certos padrões de competição política no Piauí, deve-se adotar uma perspectiva de longo prazo. Dessa forma, se faz necessário observar, embora brevemente, o modo de colonização implantado neste estado e alguns aspectos de sua vida social e econômica através da história.

Num quadro mais amplo, a formação política piauiense não pode ser entendida sem referência ao sistema econômico vigente no Estado desde a época Imperial. Tal processo lançou as bases para a construção de um subsistema partidário com características conservadoras e excludentes.

O primeiro fato que precisa ser destacado é o de que o Piauí só começa a ter visibilidade no século XVII, quando ocorre a expansão da pecuária no Nordeste, ou seja, a partir da ampliação das áreas para cultivo de novas pastagens. Isto trouxe enormes conseqüências para organização política piauiense.

“O latifúndio, neste caso, é uma conseqüência direta do modo extensivo de exploração da pecuária. A expansão da cultura do gado se deu sempre através da utilização extensiva do fator de produção terra, favorecendo sua concentração e determinando sua dinâmica social pobre e um vazio demográfico recorrente”. (BONFIM & SANTOS: 1995, p. 45).

É neste contexto que surgem os grandes proprietários rurais, exercendo seu poder através da força. O resto da sociedade piauiense era

formado por outros segmentos como comerciantes, profissionais liberais, funcionários com altos postos na burocracia e membros da igreja. Dessa forma,

“Pela freqüência com que estes elementos detinham eles mesmos a posse dos latifúndios (seja devido à origem familiar, através da herança, ou ao fato de adquirirem propriedades como forma de riqueza) e exerciam as funções de fazendeiros (o que não representava dificuldade devido a pouca atenção exigida pela criação extensiva em que se observava um intenso absenteísmo), torna-se impossível, ou quando muito, extremamente difícil imputar-lhes outra condição que não a de grandes proprietários acumulando eventualmente outras funções. Tanto mais que estes elementos, invariavelmente vinculados por laços familiares aos detentores de latifúndios, agiam sempre de concerto com estes últimos, na manutenção do sistema oligárquico” (CEPRO: 2002, p. 83).

Se este era o quadro no período imperial, o advento da proclamação da República em nada alterou essa lógica. Pelo contrário. Com a criação da estrutura burocrática do Estado brasileiro, as elites piauienses, através da simbiose com o poder público – via política clientelista de distribuição de cargos entre parentes e apaniguados – encontraram as condições para a sua sobrevivência e reprodução.

“O 15 de novembro no Piauí, como de resto na maioria do território brasileiro, não trouxe mudanças significativas no contexto da política local. Com o advento da República, continuaram na mesma linha de frente as lideranças

políticas vindas da década de 1880. O setor oligárquico dominante no Estado e que será responsável pela continuidade política que envolve a mudança do regime é liderado pela família Pires Ferreira, composta por grandes proprietários rurais”. (BONFIM & SANTOS: 1995, p. 52).

No contexto social e político piauiense, as instituições imperiais e republicanas estabeleceram pactos com os grandes latifundiários locais legitimando, desta maneira, o exercício do poder destes grupos onde a ingerência externa na política estadual era pequena. Tal lógica propiciou, portanto, as bases para formação do compromisso coronelista que operou em sua forma clássica na primeira fase republicana brasileira.

“Tanto o poder imperial quanto o republicano firmaram pactos com as grandes famílias piauienses baseados no respeito ao direito destas em exercer o poder local, ou seja, na não ingerência nos negócios internos da Província/Estado e no apoio invariável ao poder Nacional. Essa foi uma tendência geral, não obstante algumas iniciativas de pouca constância e intensidade em limitar a soberania das grandes famílias, particularmente após o falecimento do grande potentado que foi Manoel de Souza Martins, o Visconde da Parnaíba. Nas duas décadas em que governou o Piauí, o Visconde concentrou uma tal soma de poder, inclusive perseguindo brutalmente outros grandes fazendeiros e oficiais da Guarda Nacional, que após a sua morte o governo imperial nomeou diversos Presidentes para a Província estrangeiros a ela, tentando evitar a repetição do acúmulo excessivo de poder nas mãos de uma só família” (CEPRO: 1994, p. 93).

A independência do Piauí e a implantação do regime republicano criaram as condições propícias para consolidação do poder dos proprietários rurais. Estes perpetuaram o latifúndio como base essencial da economia e, por meio dessa rota, articularam um sistema de dominação

política que provocou efeitos duradouros na organização das relações dentro do estado.

Outro momento que merece destaque na história deste estado se refere à dissolução da República Velha. A Revolução de 30 foi capaz de promover alguma mudança nas tradições política vigentes? Ou, ao contrário, fortaleceu mais ainda as práticas oligárquicas?

A fala de um dos coronéis da época traduz de forma precisa o que aconteceu nos anos trinta no Piauí: A Revolução de 30 no Piauí foi um toma cargo. Como destaca Alcides Freitas Nascimento (1994), no Nordeste, e especificamente neste estado, o movimento revolucionário foi liderado por uma fração da classe dominante temporariamente fora do poder. Ela se envolveu com a Aliança Liberal por discordar da direção da família Pires Ferreira, representada pelo então Governador João de Deus Pires Leal, contando com o apoio dos “coronéis”, aliados de outrora. (1994, p. 121).

Portanto, o entendimento apropriado da Revolução de 30 no Piauí está atrelado necessariamente ao fenômeno do coronelismo. Nos anos 20 e 30 do século passado duas das famílias mais tradicionais no comando da vida pública estadual já ditavam as “regras” do jogo político: de um lado, os Pires Ferreira; de outro, os Almendra Freitas.

O rompimento ocorrido entre os dois clãs, com o advento da Revolução de 30, deu-se essencialmente por razões conjunturais e não divergências de idéias ou projetos políticos. Três fatos explicariam esse acontecimento: renovação das elites nacionais e locais; quebra do pacto

político acertado entre as duas vertentes por ocasião da eleição do governador e a luta de terras.

“Especificamente neste caso, aprofunda-se uma diferenciação na composição política do Estado. A família Freitas, embora tenha iniciado as atividades econômicas ligadas ao latifúndio, distancia-se deste para se transformar num dos maiores impérios comerciais do Médio Parnaíba através da Casa Almendra, ligada a exportações de produtos do extrativismo e importação. Do outro lado, o clã Pires Ferreira mantinha-se arraigado ao latifúndio”. (NASCIMENTO: 1994: p, 30).

Diante destes fatos, é possível perceber como esta revolução produziu efeitos diferenciados em toda a nação. No Piauí, se o efeito esperado era a eliminação das distorções no regime republicano, não houve êxito. O efeito foi quase contrário. Ocorreu, na verdade, a consolidação dos costumes políticos ligados ao familismo. Da Primeira República, saíram intactas duas grandes famílias que exerceram o poder político por várias gerações.

“No Piauí, antes mesmo do preparo para o movimento armado, a situação política estava definida entre duas facções políticas do PRP. Uma comandada a nível local pelo governador João de Deus Pires Leal e na esfera federal, pelo marechal Pires Ferreira. Outra, liderada por Matias Olimpio de Melo na esfera local e na esfera federal por Hugo Napoleão do Rego. Cria-se um novo quadro político no Piauí, mas a herança do período não desapareceu: os coronéis lutam entre si pelo comando do Estado” (NASCIMENTO: 1994, p. 99).

Cumpre-se agora analisar, embora sucintamente, a maneira como este domínio político se desenvolveu na primeira experiência pluripartidária, no período militar e seu ocaso na segunda

redemocratização brasileira. Neste último momento político, uma nova elite, surgida dos anos de 1970 e 80, foi alçada ao governo estadual.

A eleição de 1945 foi a primeira realizada com base num sistema multipartidário. Não obstante, conforme salientaram Nunes e Souza, é notório o fato de que o sistema político erigido desde então estava ancorado em lideranças políticas oriundas do regime anterior³².

Em terreno piauiense, a União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição no Estado, elege o governador José da Rocha Furtado. Sofrendo forte oposição, este não consegue eleger seu sucessor em 1950. Nesta eleição, o vencedor foi o Cel. Pedro de Almendra Freitas do Partido Social Democrático (PSD). A eleição de Pedro Freitas lança as bases para construção do regime oligárquico-familiar que perdura até 1994.

Na linha de sucessão familiar-oligárquica, Pedro Freitas elege seu cunhado, o General Gayoso e Almendra. Em 1962, numa coligação bastante heterodoxa, envolvendo partidos de nuances ideológicas diversas e já casado com a filha do seu inimigo Pedro Freitas, Petrônio Portela chega ao governo estadual. Petrônio Portela foi o mentor do sistema oligárquico que só entrou em declínio em 1990.

³² Os livros onde este ponto é destacado são respectivamente: NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro. Editora Jorge Zahar e SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. (1990), *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo. Editora Alfa-Ômega. 3.^a edição.

Esta breve caracterização feita da política piauiense, desde o Império, serviu para demonstrar a natureza oligárquica das relações estabelecidas neste estado. A competição política sempre foi restrita a uma parcela pequena de famílias. Esse traço perdurou por gerações, e só começou a mudar no início do século XXI, com chegada de uma nova elite ao governo estadual.

A partir do próximo tópico, no entanto, começo a investigar o retorno ao regime democrático, a partir de 1985, observando em que medida se desestrutura a política oligárquica local para dar lugar a um sistema competitivo, no sentido dahlsiano do termo.

3. 5 Os Efeitos da Redemocratização no Contexto Político Piauiense.

Durante todo o período autoritário, a vida política no Piauí esteve submetida a dois grandes grupos políticos: as famílias Portella Nunes e Almendra Freitas. Estas duas famílias comandavam, de fato, a organização política no estado. Elas podiam se adaptar ou se misturar de acordo com a conjuntura, mas sempre estavam no poder.

Este esquema de poder familístico teve como principal artífice o ex-ministro da Justiça do regime militar Petrônio Portella Nunes.

“A família Portella Nunes, durante o Regime Militar, indica três de quatro governadores, sendo dois consangüíneos e um por afinidade. Alberto Silva é a exceção pois é indicado por interesses internos aos militares, o que deixou Petrônio Portella contrariado em seus interesses. Seu grupo considerou essa indicação uma desmoralização e uma derrota política. Com relação aos vice-governadores a tendência é seguir o mesmo figurino, uma vez que esses são escolhidos tendo como critério a extrema fidelidade e/ou vínculos familiares ao Esquema Petrônio Portella. No entanto, o que se ressalta como permanência da característica política piauiense é o caráter familiar do processo sucessório” (SILVA: 1999, p. 269).

Porém, já nos anos 80, as dissidências começam a ocorrer. A entrada de novos atores políticos em cena - provenientes do chamado novo sindicalismo e dos movimentos de base - e as próprias disputas internas levam a uma superação das práticas oligárquicas antigas.

Entretanto, as primeiras eleições realizadas após a reforma partidária eleitoral de 1979, ainda foram vencidas por candidatos ligados ao antigo esquema familístico. Os quadros políticos que forneceram apoio

ao regime militar continuaram a exercer o comando tanto no Executivo estadual quanto no Legislativo.

“A única ameaça explícita à quebra do poder hegemônico das famílias das elites agrário-exportadoras no Piauí, nos 21 anos após o governo militar e a constituição do grupo político do esquema Portella Nunes, foi Alberto Silva (PMDB) que se tornou, na história recente do Piauí, a personalidade capaz de enfrentar politicamente as oligarquias Freitas e Portella. No entanto, para a eleição de 1986, essa configuração de forças políticas, foi modificada, pois Alberto fora apoiado por uma grande coligação envolvendo seu arquiinimigo político senador Lucídio Portella (PDS), que compôs a chapa majoritária na condição de vice-governador. Alberto Silva e Lucídio Portella se unem contra Hugo Napoleão e Freitas Neto e partem para a eleição de 1986. Para isso, contam com o apoio de dois ex-governadores: Francisco das Chagas Rodrigues e Helvídio Nunes, agora rompido com o grupo dos Almendra Freitas. Estava consumada a ruptura de um esquema político considerado imbatível e que fora montado em 1962 por Petrônio Portella” (SILVA: 1999, p. 286-7).

O “esquema Portella Nunes” só é derrotado de fato nas eleições para o governo do estado em 1994, com a vitória de Francisco Moraes Sousa, “Mão Santa”, do PMDB. Mesmo sendo proveniente da ARENA e PDS, “Mão Santa” não tinha vínculo de consangüinidade com os Portella Nunes ou Almendra Freitas. Sua eleição, na verdade, representou uma surpresa na conjuntura política da época. Como não existia, em tese, nenhum candidato que representasse uma ameaça ao esquema dominante, a escolha de Moraes Sousa deu-se mais em razão dele ter sido prefeito do segundo maior colégio eleitoral do estado: a cidade de Parnaíba.

Concorrendo com o candidato do Partido da Frente Liberal (PFL) Átila Lira, que contava com o apoio da imensa maioria dos prefeitos municipais piauienses, foi eleito no segundo turno da eleição com um

discurso de moralidade e ruptura com a velha ordem oligárquica³³. Ele concorreu também com Hugo Napoleão (PFL), Freitas Neto (PFL) e Helvídio Nunes (PFL). O detalhe é que todos os três já tinham sido governadores do estado, apoiados pelos militares.

Contudo, apesar de “Mão Santa” defender a moralidade e a ruptura com as práticas clientelistas e oligárquicas, ele recorre ao antigo expediente da cooptação, da distribuição de empregos e da patronagem, em seus dois mandatos.

“Eleito pregando moralidade e o fim do ciclo de poder das oligarquias tradicionais, Mão Santa começa seu primeiro governo praticando atos explícitos de nepotismo e familismo, ao nomear quase todos os seus irmãos, cunhados e parentes para cargos importantes no novo governo, repetindo a velha fórmula oligárquica da formação de Governo com base na lealdade do sangue. O governador Francisco Mão Santa, em sua administração, reproduz a mesma receita e não poderia ser diferente, pois ele é oriundo da mesma cultura política formada no período antes da Ditadura Militar, tendo servido à ARENA e PDS (hoje se encontra no PMDB). A prática do familismo é confirmada através da seguinte árvore genealógica e seus respectivos cargos: Chefe do Governo – Francisco de Assis Moraes Souza Mão Santa; Chefe do Gabinete – Francisco de Moraes Souza Júnior; Presidente do Serviço Social do Estado – SERSE, Adagilsa Moraes Souza, esposa do Governador; Secretário de Fazenda, Paulo de Tarso Moraes Souza, irmão do governador; Secretário de Indústria e Comércio, Antônio José de Moraes Souza, irmão do governador; Secretário de Obras Públicas, Alcindo Rodrigues Queiroz, concunhado do governador; Vice-Reitora da Universidade Estadual do Piauí – UESPI, Maria Cristina Moraes Souza, irmã do governador; Diretora Administrativa e Financeira da Secretaria de Fazenda, Vera Mendonça de Moraes Souza; Vice-presidente do SERSE, Ieda Moraes Souza, irmã do governador. Esse quadro acima é a prova de

³³ Formalmente, Mão Santa contava apenas com o apoio de três prefeitos. Porém, um destes governava a capital Teresina e desfrutava nas pesquisas eleitorais uma aprovação de mais de 80% da população. Além disso, o Partido dos Trabalhadores (PT) obteve mais de 10% de votos nesta eleição. Embora não expressasse sustentação ao candidato do PMDB, sabe-se que boa parte dos petistas optou por votar em Moraes Souza. A razão era que a vitória de Mão Santa provocava uma quebra da hegemonia pefelista na política piauiense.

que o atual governador rediviu a oligarquia no que ela tem de clássico – governo de poucos vinculados por laços de consangüinidade e parentesco” (SILVA: 1999, p. 299-300).

Como demonstra Silva (1999), durante todo o seu primeiro mandato, o governador Moraes Souza utilizou como receituário administrativo as práticas de familismo e clientelismo, obtendo assim, sua reeleição para o período de 1998-2002. Pode-se afirmar, sem nenhuma hesitação, que seus dois mandatos foram responsáveis pela completa desestruturação da máquina pública estadual e por contínuos desmandos administrativos caracterizados pelo mais puro amadorismo e total improvisação na condução dos rumos do Estado. Sua atuação como governador tinha como meta exclusiva seu projeto político pessoal e o fortalecimento do grupo que o apoiava.

Como o passar do tempo a situação tornou-se insustentável e Moraes Souza (PMDB) foi cassado no terceiro ano de seu mandato, em 2001, sob acusação de corrupção eleitoral. A ação impetrada pelo candidato derrotado em 1998, Hugo Napoleão (PFL)³⁴. Tal episódio criou a oportunidade para o surgimento de uma nova elite governante, desvinculada das amarras da tradição política oligárquica do Piauí.

Esse fato inédito na história política piauiense gerou uma completa desestruturação no quadro político estadual e favoreceu o candidato do PT petista, Wellington Dias, que venceu as eleições para governador, findando

³⁴ Não obstante a cassação de Mão Santa (PMDB) em 2001, no pleito do ano seguinte ele consegue eleger-se como o segundo senador mais votado no Estado atingindo uma votação de 664.600 ou 26,8 % dos votos válidos.

com o predomínio de uma longa tradição. Já a cassação do Governador Mão Santa (PMDB), além de produzir uma grave desarticulação no seu partido, ainda deixou em aberto um espaço político que na época dificilmente poderia ser ocupado por alguma liderança da velha ordem oligárquica. Segundo Bonfim, dois fatos podem ser evocados para explicar esse quadro inédito.

“Em primeiro lugar, logo após a cassação abriu-se uma crise de liderança do PMDB, posto que o então senador pelo partido e governador por dois mandatos, Alberto Silva, ofereceu, de imediato, apoio ao novo governo, abrindo uma disputa pela direção estadual da agremiação, que até hoje continua em aberto. Mais importante ainda, durante os seus sete anos de mandato Moraes Souza estabeleceu uma forte parceria com o prefeito de Teresina, Firmino Filho (PSDB), um técnico jovem, com formação em economia, que se tornou o alcaide da cidade em 1996, gozando, àquela altura, de enorme prestígio junto à população, sendo o candidato natural da Resistência à sucessão de Mão Santa, muito mais agora, que o grupo político encontrava-se na oposição. Prefeito reeleito em 2000, em primeiro turno, com cerca de 60% dos votos válidos, Firmino Filho tem como vice o Sr. Marcos Silva (PMDB), ex-vereador de Teresina, homem cuja biografia é marcada fundamentalmente pelo fato de ser filho do Senador Alberto Silva, tendo chegado a vice-prefeitura num acordo político que visava unir PMDB e o PSDB na disputa da Prefeitura da capital. Contudo, são justamente as ligações e origens do vice-prefeito que irão determinar a desistência de Firmino Filho da candidatura pela Resistência Popular, posto que se vislumbrava um quadro em que a Prefeitura seria comandada por um peemedebista alinhado ao novo governo do PFL, que por si só, avaliava-se à época, era forte o suficiente para reeleger-se. Assim, a candidatura do prefeito se configurava como um jogo de tudo ou nada, o PSDB, partido cuja fortaleza no Estado se resume à capital, arriscaria enfrentar uma jornada em que, tendo abdicado da Prefeitura, confrontar-se-ia com uma campanha de governo em circunstâncias altamente desfavoráveis” (BONFIM: 2003, p. 2).

Com o dismantelamento do quadro político e partidário estadual, a oportunidade foi bem aproveitada pelo partido dos Trabalhadores (PT), que

desde eleições anteriores vinha obtendo expressiva votação na capital Teresina, seu maior colégio eleitoral.

Esta surpreendente vitória petista foi possível somente através da associação realizada entre a nova elite executiva e os quadros da antiga ordem, insatisfeitos ou com medo do retorno do grupo pefelista na política piauiense. Além das qualidades do então candidato Wellington Dias (PT) - deputado de enorme prestígio e com planos de concorrer ao Senado -, sem a infra-estrutura do esquema peemedebista para fazer a própria campanha eleitoral e enfrentar o forte domínio pefelista, dificilmente o Piauí hoje contaria com uma classe política proveniente dos movimentos sindicais e populares surgidos em fins dos 70 e começo dos anos 80.

Contudo, esta mudança política no âmbito do Executivo não se fez acompanhar nas eleições proporcionais ou legislativas. Há uma contínua reprodução da mesma elite parlamentar. Por exemplo, na eleição para governador, que elegeu o agora senador Mão Santa, em 1994, o PMDB não conseguiu que os candidatos ao Senado saíssem vitoriosos. Os dois senadores foram eleitos pelo PFL: Hugo Napoleão e Freitas Neto.

“No entanto, o núcleo principal da estrutura oligárquica anterior continua nas posições majoritárias no Senado Federal com a presença de três legítimos representantes: Lucídio Portella, senador pelo PPR, com final de mandato em 1998 e que foi levado à política pelo irmão Petrônio Portella ao agraciá-lo com um mandato de governador no regime militar no período de 1979 a 1982; Antonio de Almendra Freitas Neto e Hugo Napoleão do Rego Neto representam a oligarquia agrária exportadora de José de Freitas. Primos legítimos e constituindo-se em herdeiros políticos da terceira geração Almendra Freitas, foram eleitos pelo PFL para um mandato que encerrará em 2004. Portanto, permanece

fincado no Piauí um poder característico das oligarquias” (SILVA: 1999, p. 301).

Além disso, a coligação do então candidato Mão Santa (PMDB) elegeu apenas dois (2) dos oito (8) deputados federais e quatro (4) dos trinta (30) deputados estaduais. Na eleição de Wellington Dias (PT) em 2002, sete (7) dos dez deputados federais são do PFL. Na Assembléia Legislativa o PT conta apenas com três (3) deputados estaduais. Indicador mais sintomático da oligarquização do Legislativo piauiense reside no caráter de recrutamento familiar dos legisladores estaduais. A Assembléia Legislativa é completamente dominada pelas velhas oligarquias e a seleção dos candidatos ocorre fundamentalmente por laços de consangüinidade ou afinidade parental.

“O subsistema político partidário piauiense tem desenvolvido condições de adaptações à nova realidade e mantido alguns parâmetros e práticas tradicionais que, de alguma forma, permitem estabelecer uma conexão histórica com o sistema político em vigor até as primeiras décadas deste século. A permanência desses elementos produz uma relativa estabilidade das bancadas e do subsistema político-partidário piauiense como um todo (posto que é pouco alterado no tempo). Produto de um somatório de fatores políticos internos e externos, pode-se apontar como os suportes básicos da estabilidade política: o controle familístico, a homogeneidade das elites estaduais tendo-se por base os perfis socioeconômicos dos deputados, as altas taxas de manutenção e as longas carreiras políticas, a inércia do eleitorado e, por último, o fato da manutenção dos mesmos partidos parlamentares dominantes em todas as legislaturas. Esta reflexão permite ainda outra conclusão, de que, em decorrência desse quadro, o nível de competição política seja bastante reduzido” (ARRAES FILHO: 1999, p. 144).

Desse modo, e diferenciando-se da lógica competitiva do poder Executivo, as mudanças substantivas no quadro parlamentar piauiense

são de menor dimensão e encontram como maior obstáculo a tradição política local: a herança familiar. A renovação da elite parlamentar estadual é muita lenta e, continuamente, a estrutura política das diferentes famílias tradicionais mostra-se extremamente eficaz na reposição dos legisladores estaduais, permitindo assim, manter intacto o núcleo central do processo legislativo.³⁵.

Dessa forma, diferente das eleições para o cargo de governador, em 2002, que alçou ao poder uma elite política oriunda de movimentos sociais, os mandatos parlamentares permanecem controlados pela mesma lógica tradicional. Tanto na Câmara Federal quanto na Assembléia Legislativa. Além disso, é preciso destacar que há uma certa distribuição geográfica no domínio político. A região Norte, mais desenvolvida e que historicamente tem fornecido os principais quadros para o Executivo, é reduto eleitoral dos Almendra Freitas e Tavares Silva. Esses controlam, respectivamente, o PFL e PMDB. Os representantes destes partidos já ocuparam cargos desde deputado estadual a governador.

“Desde início da década de 50 até a legislatura passada [1990], o clã dos Freitas já forneceu 11 representantes para cargos públicos eletivos, seja no Executivo ou Legislativo estadual; foram três governadores, três senadores sete deputados estaduais e federais, reeleitos em vários e

³⁵ As eleições majoritárias e proporcionais pautam-se por lógicas e estratégias distintas. Uma explicação para isso reside no fato de ser diverso o sistema eleitoral para os dois cargos. Mais ainda, os incentivos para os cargos são de natureza bem opostas. No entanto, as evidências vêm mostrando que há uma maior autonomia do eleitor nas eleições para postos executivos e a existência de controle mais estrito em cargos proporcionais. A maior proximidade do parlamentar com sua base poderia ser uma razão explicadora desse fenômeno. Disso não decorre, contudo, que o eleitor esteja fiscalizando ou acompanhando o desempenho do parlamentar enquanto vige o mandato do mesmo. Mecanismos de accountability ainda são escassos ou inexistentes na política brasileira.

sucessivos mandatos. A família Freitas e as outras famílias políticas formam no Estado o cenário político oligárquico típico. Acima de qualquer domínio político de minorias, o conceito de oligarquia se apresenta aqui como o governo de poucos ou de um grupo de famílias” (ARRAES FILHO: 1999, p. 83).

Neste contexto, a contínua reeleição de legisladores vinculados aos partidos conservadores e recrutados pela herança parental produz uma estabilização das preferências políticas inteiramente voltadas para o congelamento do status quo das elites parlamentares de extração familiar. A *expertise* gerada em tais condições, longe de se reverter para o aperfeiçoamento das funções e organização das atividades legislativas e, por conseguinte, uma valorização do próprio poder Legislativo, funciona como um mecanismo de realimentação da própria lógica clientelista de base familiar que lhe é inerente.

Segundo Arraes Filho (1999), analisando o perfil biográfico dos deputados eleitos entre 1982 e 1995, pode-se constatar uma quantidade imensa de políticos que herdaram os votos de seus parentes.

“As relações de parentesco são um fator importante na composição do Legislativo local sendo uma prática crescente na seqüência dos pleitos estudados. Dito de outra maneira, o grau de oligarquização da representação parlamentar enquanto a permanência ou continuísmo das famílias é um fato evidente do regionalismo político local. Em todos os pleitos observa-se o fenômeno da continuidade política de vários dos deputados eleitos que são filhos e netos de políticos que tiveram atuação destacada na vida social, política e administrativa do Estado. Nos pleitos de 1986 e 1994, o número de deputados filhos – herdeiros políticos diretos – atingiu a sua maior expressão com mais de um terço da bancada, ou 11 cadeiras. Analisando os diferentes pleitos, o número de herdeiros filhos mais que duplicou em 1994 relativamente a 1982, com 11 e 5 ocorrências, respectivamente. A legislatura 95-99 representa o ápice da oligarquização do subsistema político piauiense, tendo por

base a numerosa presença de famílias tradicionais ocupando grande parte das cadeiras nas duas Casas analisadas, ao reunir 23 deputados com ascendência política direta” (ARRAES FILHO: 1999, p. 94).

A hegemonia da direita é clara quando se observa a votação dos partidos no interregno de 1982 a 2002. Os principais partidos nacionais, e também estaduais, foram sempre vitoriosos nas sucessivas eleições realizadas. O PMDB, PFL, PP e PSDB estão no comando da política por sucessivas eleições, sem que outros partidos venham a desorganizar tal cenário e transformá-lo abruptamente.

Portanto, as histórias eleitorais dos dois Estados investigados podem ser resumidas da seguinte forma: o padrão de competição política nestas localidades sempre foi oligárquico. Observa-se que independentemente da fase histórica, os estados do Ceará e Piauí foram controlados por um número muito restrito de atores políticos.

Somente no pós - 85, com a redemocratização nacional, o cenário começa a mudar. No Ceará, em 1986, a eleição é conquistada por Tasso Jereissati (PSDB), com uma plataforma progressista e reformista. Em solo piauiense, uma mudança significativa só ocorre em 2004, com a eleição de Wellington Dias (PT), político formado no movimento sindical nascido dos anos 1970.

Em ambos os casos, as eleições estaduais produziram impactos substantivos na estruturação da competição política municipal. O principal deles é o encaminhamento das preferências políticas política

rumo ao centro. Isto significa que os partidos tradicionais perderam parte de seu domínio e outras diferentes agremiações conseguiram entrar na competição eleitoral nos municípios. Dessa forma, a redemocratização conseguiu seu objetivo: fragmentar e dispersar o poder entre os diferentes partidos políticos.

Porém, compete analisar também como estes partidos influenciam as disputas eleitorais para os cargos majoritários municipais nos dois estados, a partir dos dados coletados nas eleições de 1996, 2000 e 2004. A força eleitoral destas agremiações serve como indicador do padrão de competição política municipal.

Para finalizar, com esses dois primeiros capítulos fecho esta primeira parte de conteúdo mais teórico e histórico. Ao longo destas páginas iniciais, reconstruí brevemente a história política dos dois estados do Ceará e do Piauí, mostrando a trajetória dos principais grupos que se revezaram na disputa pelo poder até a atualidade. Confirmou-se a profunda influência dos grupos conservadores nos dois estados e as recentes tentativas de mudança com a eleição de partidos de centro e esquerda. Apresentei também a história política e as principais teorias a respeito dos municípios brasileiros, assim como as mudanças institucionais ocorridas no período da redemocratização, em especial após o ano de 1985. Além disso, trouxe para este debate a linhagem teórica sobre a qual está assentada toda esta pesquisa, ou seja, a discussão neo-institucionalista. Conforme anteriormente mencionado, a tese principal

dos neoinstitucionalistas é a de que as “instituições importam”, o que significa dizer que elas produzem certas conseqüências num arranjo político-institucional específico. Baseado nesta afirmação, acredito que as mudanças institucionais e políticas ocorridas no pós-85 foram capazes de alterar o quadro oligárquico nos municípios piauienses e cearenses.

Portanto, a partir desta segunda parte que se inicia no próximo tópico, utilizarei dois métodos de análise para comprovar empiricamente a minha hipótese a respeito dos efeitos das mudanças institucionais na política dos dois estados selecionados. Neste caso, os métodos em questão são a Geografia Política, expresso nos mapas eleitorais, e a Econometria. O próximo capítulo começa com o estudo da Geografia Política dos dois estados, nos anos de 1996, 2000 e 2004 e o posterior trata da análise econométrica.

4. A Geografia Eleitoral nos Municípios Cearenses e Piauienses na Nova Ordem Constitucional e Partidária.

“A invenção institucional, além de revolver o passado, é uma atividade aberta ao erro, à ignorância e à inescrutabilidade do futuro”.

Renato Lessa

O objetivo central neste capítulo é verificar se a geografia do voto 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, nos estados do Ceará e Piauí. Espero que os mapas demonstrem que a distribuição geográfica dos votos espelha disputas políticas mais eqüitativas entre os partidos políticos, tornando a competição menos oligárquica e restritiva.

Nesta linha de argumentação, a hipótese que orienta esta investigação é a de que a reforma institucional alterou as práticas políticas até então consolidadas. E, embora o novo arranjo institucional ainda interaja com elementos contextuais dos estados em questão, ele apresentaria robustez suficiente para provocar mudanças nas disputas eleitorais e políticas dentro dos municípios, afetando a geografia do voto. Dessa forma, a distribuição espacial do voto mostraria eleições mais competitivas como resultado da incorporação de novos partidos políticos nos ambientes antes caracterizados pelo conservadorismo. Porém, antes de começar a análise dos mapas, é necessário revisar alguns dos principais trabalhos relativos ao fenômeno da geografia eleitoral para destacar as

hipóteses que nortearão o estudo dos mapas eleitorais nos municípios dos dois estados.

4.1 A Geografia Política nas Eleições Majoritárias e Proporcionais: Hipóteses Básicas.

A literatura que investiga a questão da geografia eleitoral pode ser dividida em duas grandes subáreas: estudos enfocando a distribuição do voto nas *eleições majoritárias* (presidenciais, estaduais e municipais) e estudos que analisam o fenômeno espacial e geográfico das preferências eleitorais nas *disputas proporcionais* (principalmente Câmara Federal).

Cabe mencionar, no entanto, que a Ciência Política brasileira registra poucas investigações nas duas subáreas citadas. E, quando elas surgem, geralmente trabalharam com eleições proporcionais nos estados da região sudeste³⁶.

³⁶ FLEISCHER, David. (1975), Concentração e Dispersão Eleitoral: Um Estudo da Distribuição do Voto em Minas Gerais, 1966-1974. Revista Brasileira de Estudos Políticos; KINZO, Maria D'alva Gil. (1989), A Bancada Federal Paulista de 1986: Concentração ou Dispersão do Voto?, IN: SADEK, Maria Teresa (Org) Eleições 1986. São Paulo. Ed. Vértice, pp.89-100; NOVAES, Carlos Alberto Marques. (1996), "A Geografia do Voto em São Paulo". Novos Estudos Cebrap, N. 45, julho;

4.2 A Geografia Eleitoral em Pleitos Proporcionais.

Na pesquisa sobre os *pleitos proporcionais*, o objetivo é a verificação do impacto do sistema proporcional no comportamento legislativo dos políticos eleitos para Câmara Federal. Supõe-se que a geografia do voto de cada deputado, mais do que qualquer outra variável, determinaria o perfil de sua atuação no legislativo nacional, ou seja, nas votações nominais realizadas em plenário³⁷.

É fato, também, que o sistema eleitoral brasileiro - proporcional e de lista aberta - limita a votação dos candidatos aos cargos em torno de áreas geográficas específicas, embora ele represente teoricamente todo o estado com seu mandato³⁸.

“A lei permite que os candidatos peçam votos em qualquer região de seus estados, mas, na realidade, a maioria limita geograficamente suas campanhas. Os padrões estaduais resultantes tomam duas dimensões, ambas baseadas no desempenho municipal do candidato” (AMES: 2003, p.64-5).

Geralmente, o argumento mais utilizado para explicar essa situação, baseia-se no fato de que os padrões espaciais da votação dos deputados geram incentivos diferenciados na atividade parlamentar. Por exemplo, a configuração do “distrito” ou “reduto eleitoral” do deputado (se concentrada ou dominante) imputaria um comportamento mais

³⁷ O livro que sistematiza a discussão nestes termos é: AMES, Barry (2003), Os Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro. Editora. FGV.

³⁸ Em meu trabalho sobre as estratégias dos candidatos em eleições parlamentares no Piauí nos pleitos de 1994 e 1998, cheguei a resultados semelhantes: o *modus operandi* da distribuição espacial do voto no Piauí assume um padrão de concentração em torno de poucos municípios independentemente da orientação ideológica dos candidatos e partidos políticos. Ver DIDEUS, Cleber (1999), Concentração e Dispersão Eleitoral em Eleições Parlamentares: Um Estudo das Estratégias Eleitorais no Estado do Piauí nos Pleitos de 1994 e 1998. Dissertação de Mestrado. IUPERJ. Rio de Janeiro.

universalista, no sentido de que seus projetos de lei seriam mais abrangentes e voltados para as populações excluídas, ou mais **paroquial**, direcionado para a satisfação dos desejos do eleitorado que o elegeu.

Ames (2003) testa a tipologia acima apresentada, pela primeira vez, aplicando-a as votações na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) e nas votações das Medidas Provisórias editadas pelo governo Collor, em 1990. Uma de suas hipóteses – similar ao diagnóstico traçado por especialistas brasileiros ou não – é a de que os deputados eleitos pelas regiões menos desenvolvidas são mais propensos a sofrer pressões de interesse clientelistas. Na atividade parlamentar, portanto, representariam um perfil mais conservador.

Em tal suposição, está presente o argumento segundo o qual existiriam no país dois mercados políticos com *modus operandi* distintos: um primeiro de perfil fortemente concentrado (o padrão nordestino), e um segundo, mais fragmentado e competitivo, mercado aberto a um maior número de competidores (o padrão do sudeste).

Estas afirmações estão baseadas, supostamente, nas correlações entre variáveis sócio-demográficas (renda, nível de escolaridade, urbanização e tamanho eleitorado). Os municípios mais pobres, isto é, aqueles com menores índices sócio-demográficos, apresentariam uma concentração política mais intensa. A oligarquização da competição também seria confirmada pelo cálculo da proporção de votos emitidos para cada candidato e cada município. De acordo com esses cálculos, a região

Nordeste apresentaria o menor número de desperdício de votos, configurando assim, uma competição com padrões oligárquicos.

Em nível municipal, portanto, a votação é fortemente concentrada, apesar da enorme flexibilidade do sistema eleitoral brasileiro, que prevê mecanismos para a existência de dispersão eleitoral, como coligações para eleições proporcionais, oferta excessiva do número de candidatos e baixa influência dos partidos na composição final das listas.

Nesta linha de raciocínio, mais que pensar a concentração de votos como uma espécie de “distritos de fatos”, hipótese esta aventada por (DIAS: 1991) ³⁹, Carvalho (1996), ao contrário, a concebe como sinônimo inequívoco da oligarquização da competitividade política. “A intuição sugere que os mercados com maior aproveitamento de votos e mais restritos são característicos de populações mais pobres e menos urbanizadas”. Leia-se, os municípios da região Nordeste. Entretanto, passa despercebido pelo autor, que os municípios pobres não estão presentes apenas nas macrorregiões do Nordeste e Norte.

Tal hipótese foi elaborada por Carvalho (1996) em sua dissertação de mestrado, *Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição Política no Brasil*. Entretanto, por se

³⁹ Esta hipótese foi sugerida por DIAS, José Luciano de Matos. (1991), *O Jogo e os Jogadores: Legislação Eleitoral e os Padrões de Competição Política no Brasil*. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, quando estudou as eleições legislativas para Câmara dos Deputados e Assembléias Estaduais, realizadas nos Estados do Rio de Janeiro e Paraná entre 1982 e 1990.

limitar a estudar somente uma legislatura, suas descobertas tornam-se imprecisas ou inválidas⁴⁰.

Não obstante, Márcio Pochmann (2004), revela com mais precisão o perfil da pobreza em território nacional. Neste estudo, a grande virtude do autor é abordar o processo de exclusão social no interior das grandes cidades brasileiras. Ou seja, a análise reconhece que os municípios não representam unidades homogêneas, mas sim aglomerados populacionais bastante heterogêneos.

“Isso é crescentemente importante, uma vez que o Brasil tem assumido cada vez mais o seu lado metropolitano. Em 1960, por exemplo, somente o Rio de Janeiro e São Paulo eram municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Quarenta anos depois, em 2000, já eram 13 municípios com mais de 1 milhão de habitantes, representando 20,2% do total da população brasileira. Mesmo nas metrópoles, espaços em que o desenvolvimento capitalista deitou raízes de forma mais clara, os múltiplos aspectos da exclusão se mostraram assustadores. As regiões metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo aumentaram sua participação na pobreza brasileira entre 1980 e 2000, chegando a abrigar aproximadamente, em 1997, 29,8% das pessoas com insuficiência de rendimentos do país inteiro no último ano analisado. Paralelamente, essas regiões densamente urbanizadas mais que dobraram sua taxa de homicídios por 100 mil habitantes entre 1980 e 2000. Em outras palavras, mesmo onde o capitalismo mais avançou na segunda metade do século XX, a exclusão social se fez cada vez mais presente, seja sob suas formas novas ou antigas” (POCHMANN: 2004, P.12-13)

⁴⁰ CARVALHO, Nelson Rojas de. (1996), Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição no Brasil. Dissertação de Mestrado / IUPERJ. A crítica desta interpretação encontra-se em TAFNER, Paulo. (1997), Geografia do Voto, Concentração e Dispersão: Diálogo com um autor. MIMEO/IUPERJ/Abril. Rojas, porém, ainda sustenta essa tese no seu livro: E No Início Eram As Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil. 2003. Rio de Janeiro. Editora Revan.

Se esta diversidade socioeconômica é encontrada também dentro das grandes metrópoles, é razoável supor que as estruturas políticas reflitam essa situação social. Ou seja, se o contexto socioeconômico pode explicar o padrão da competição política nos municípios do interior, ele também pode ajudar a entender a dinâmica do eixo Rio/São Paulo.

4.3 A Geografia Eleitoral em Eleições Majoritárias

A principal finalidade dos estudos de *geografia eleitoral em eleições majoritárias* tem sido identificar distintos padrões de votação relacionados a atributos socioeconômicos e demográficos, dentro das respectivas unidades de análise. Nas eleições nacionais, supõe-se a existência de dois modelos políticos bipolares: o progressista - sinônimo de dispersão do voto e característico das regiões mais desenvolvidas do país (Sudeste e Sul); e o conservador – concentrador ou oligárquico da distribuição espacial do voto – típico das demais regiões (Centro-Oeste, Nordeste e Norte)⁴¹.

Na subárea da geografia política *dos pleitos majoritários estaduais e municipais*, busca-se a correspondência entre o voto e níveis de desenvolvimento econômico, urbanístico e industrial dentro das mesos e microrregiões. Pressupõe-se que haja uma competição diferenciada conforme as características exibidas por Estados e Municípios. Neste caso,

⁴¹ Este veio analítico vem sendo explorado basicamente por um grupo de geógrafos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. A eleição presidencial de 1989 é o marco fundador desta linhagem de pesquisa. As análises destes pesquisadores são apresentadas por JACOB, César Romero et alli. *As Eleições Municipais e sua Influência nas Disputas Presidenciais*. ALCEU, Volume 3, Nº 5, p. 135-181, 2002.

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.

Como se pode perceber, o estudo da geografia eleitoral 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 alto indicadores de natureza socioeconômica: escolaridade, renda, índice de desenvolvimento humano (IDH), entre outros.

“O exame e descrição do funcionamento dos nossos distritos eleitorais de fato – os municípios – sob a ótica da competitividade leva-nos a dialogar, mesmo de forma indireta, com o conhecido veio da literatura que correlaciona democracia a indicadores de desenvolvimento econômico (Lipset, 1960; Dahl, 1989; Vanhanen, 1997). Nesse veio, cabe mencionar o trabalho pioneiro de Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics*, ponto de partida da teoria da modernização. Em seu trabalho pioneiro, Lipset (1960) testou a hipótese talvez a mais comum generalização relacionando sistemas políticos a outros aspectos da sociedade de que a democracia se acha relacionada ao estado de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera uma nação, maiores as chances de sustentar a democracia. Como forma de testar sua hipótese, Lipset utilizou-se de diversos indicadores de desenvolvimento – riqueza, industrialização, urbanização e educação – e chegou a correlações positivas entre estes indicadores e diferentes níveis de democracia” (CARVALHO: 2004: p, 69).

Assim, a variação espacial do comportamento eleitoral pode ser explicada, como salienta Perdomo (2004), por duas perspectivas diferentes:

component effects (efeitos de composição) versus **local contextual effects** (efeitos do contexto local). Na primeira, é ressaltado o fato de que o eleitorado tenderia a votar seguindo uma macro-tendência originada no plano nacional. Na segunda, a distribuição geográfica do voto espelharia as nuances dos contextos locais. A lógica é que a circunscrição local condiciona e influencia diretamente o comportamento político.

“A votação regional é mais funcional do que uma divisão territorial, isto é, a variação regional do comportamento da votação é uma consequência agregada de variáveis socioeconômicas. O contexto local não exerce influência no ato da votação. Isso é freqüentemente chamado de perspectiva de efeitos de composição. Como consequência, essa vertente sugere que o povo vota de maneira similar independentemente de sua localização territorial. Isto significa que o eleitorado pode ser estudado como uma unidade nacional antes que regional. Essa estrutura teórica pertence à teoria da modernização. A proposição central neste caso é de que o contexto local é uma variável explicativa somente em sociedades tradicionais. Por outro lado, na perspectiva dos efeitos do contexto local é ressaltado que os interesses sociais e políticos locais podem ser diferentes das tendências nacionais. Tais interesses podem configurar padrões de comportamento de votação independentemente de características socioeconômicas agregadas. Especificamente, o contexto local é compreendido como uma interação entre o indivíduo e seu ambiente. A perspectiva do contexto local tem suas bases na teoria da estruturação de Giddens. Esta teoria sustenta que o agente e a estrutura afetam-se mutuamente. Por um lado, o agente é influenciado pelas tradições, instituições e códigos morais estabelecidos. Por outro, os agentes transformam as estruturas, substituindo-as, no decorrer do tempo. O ambiente local, portanto, pode afetar o comportamento político. Resumindo, pessoas de condição socioeconômica similar podem votar diferentemente dependendo do local onde vivem. Os indivíduos estão constantemente expostos aos estímulos sociais e eles utilizam as informações do ambiente local quando tomam suas decisões” (PERDOMO: 2004, p. 409).

É a partir desta interação entre arranjo institucional, contexto (municipalidades) e ator político (partidos políticos) que pretendo averiguar

em que medida a mudança institucional foi capaz de alterar padrões de competição política consolidados nos municípios cearenses e piauienses. Em outras palavras, a competição poderia ser afetada de forma direta pela mudança das regras que processam as disputas eleitorais e dispersam os recursos de poder nos entes federados? Ou, ao contrário, a racionalidade contextual é quem de fato determina os resultados das eleições na circunscrição eleitoral? Toda política seria local? Ou ainda, o comportamento político seria intrinsecamente determinado pelo ambiente geográfico?.

Além disso, utilizarei duas perspectivas complementares do meu ponto de vista: a idéia de *racionalidade política contextual (micro)* desenvolvida por Lima Júnior (1983) para analisar os subsistemas partidários estaduais no período de 1946-1964, e que nesta lógica estaria associada à dinâmica da disputa política local, e *a interpretação macro*, vinculada à idéia de que a competição política é um resultado do sistema político-partidário mais amplo, em nível nacional.

No entanto, neste capítulo, utilizarei a vertente macro, por entender que assim é possível captar mais detalhadamente os efeitos institucionais das mudanças nas regras do jogo político no plano da competição local. A geográfica eleitoral seria, então, a primeira evidência que refletiria a interação entre o sistema político nacional e as subunidades federadas do Ceará e Piauí nos pleitos de 1996, 2000 e 2004.

4.4 A Distribuição Geográfica do Voto no Piauí e Ceará nos Pleitos Municipais de 1996, 2000 e 2004: O que Mudou?

A interpretação dos mapas eleitorais observará a seguinte ordem: no momento inicial, analisarei a votação dos partidos segundo eixo ideológico, começando com os partidos de Direita, passando depois para os partidos de Centro, e terminando com os de Esquerda⁴²; num segundo momento, farei 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.

No entanto, antes de começar a análise propriamente dita, é preciso mencionar a metodologia que orienta a leitura e diagnóstico dos mapas eleitorais. A intensidade da cor verde (do mais claro ao mais escuro) indica a elaboração de faixas percentuais. Desse modo, optei por dividir as legendas partidárias em seis intervalos: **0 a 5; 5 a 10; 10 a 20; 20 a 30; 30 a 50; 50 a 100**⁴³.

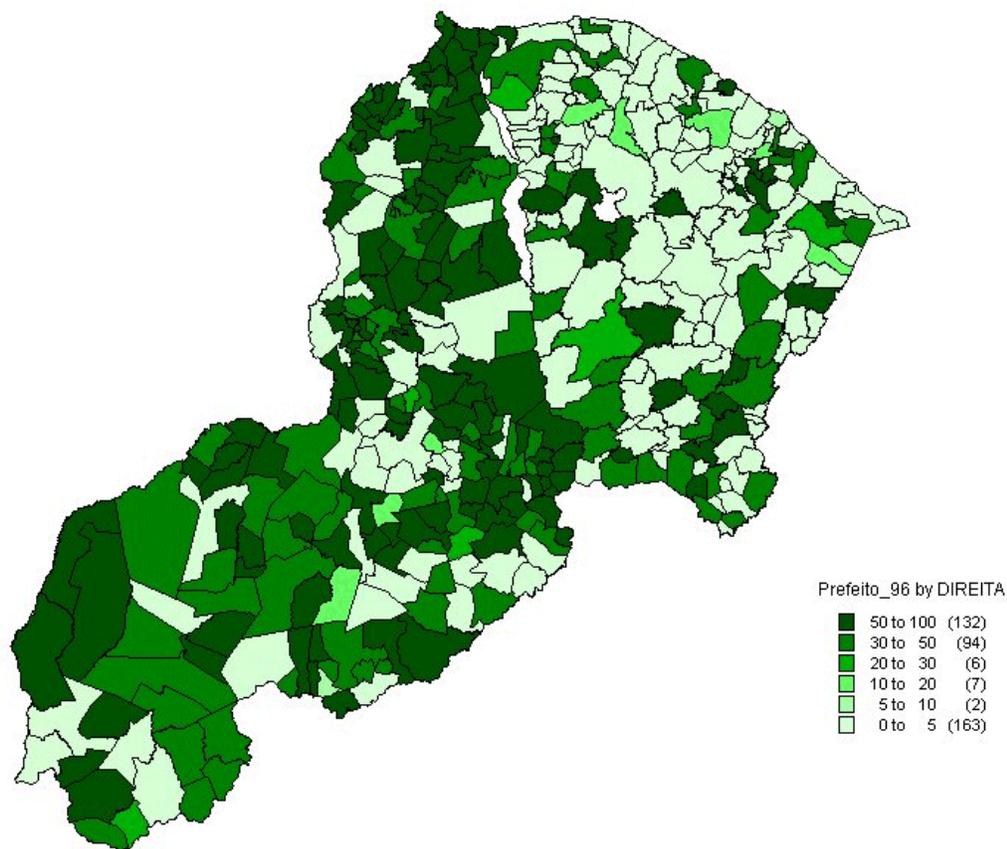
Portanto, a meta básica na primeira seção é verificar se existiu alguma tendência de distribuição geográfica do voto (principalmente a vitória de partidos de direita) nas três eleições realizadas nos municípios do Piauí e Ceará. Com esse procedimento, será possível confirmar ou não a afirmação generalizada entre os pesquisadores de que os estados mais

⁴² A posição partidária ficou classificada da seguinte maneira: **ESQUERDA**: PT, PSB, PPS e PDT; **CENTRO**: PMDB, PSDB, PTB e PL; **DIREITA**: PFL e PP; **NANICOS**: todo restante.

⁴³ Tal alternativa deu-se, sobretudo, por ser compatível com a elaboração e montagem dos mapas eleitorais logo adiante analisados.

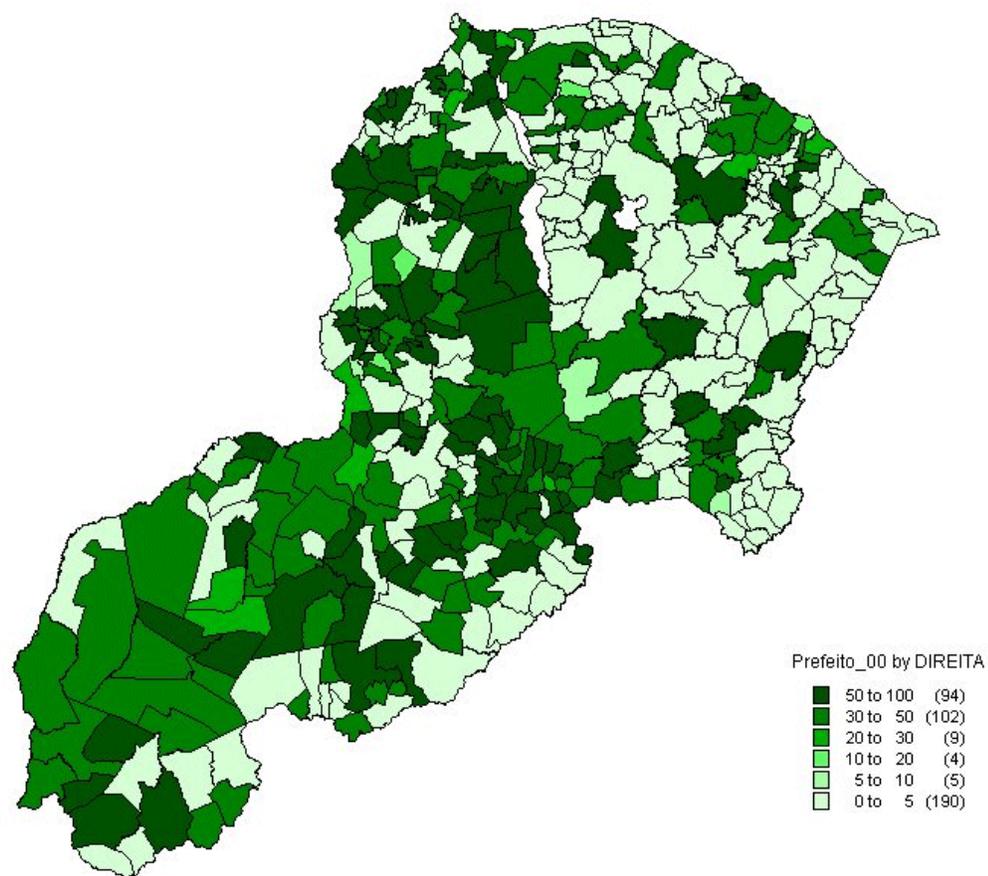
pobres da Federação exibiriam características conservadoras e oligárquicas em suas disputas políticas. Ou dito de maneira mais direta: os partidos de direita seriam hegemônicos em relação à competição municipal dentro das cidades do interior? O que revelam os mapas?

Mapa 01: Votação da Direita na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.



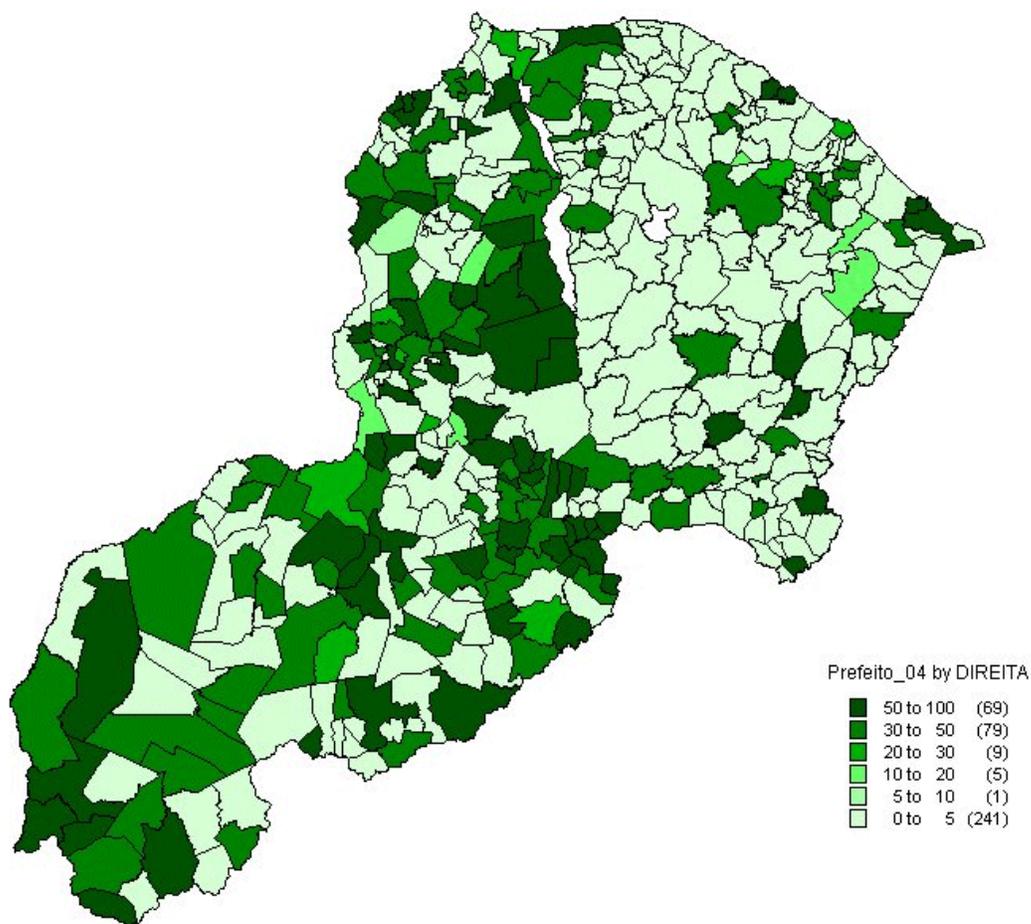
De acordo com o padrão de votação expresso neste primeiro mapa, pode-se perceber que o desempenho dos partidos de Direita mostra-se forte nos dois Estados. A Direita ganhou as eleições em pelo menos 132 cidades no ano de 1996. Ou seja, 30% das prefeituras nos estados do Ceará e Piauí. Pode-se perceber também que dentro do Piauí essa influência seria ainda mais acentuada.

Mapa 02: Votação da Direita na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará



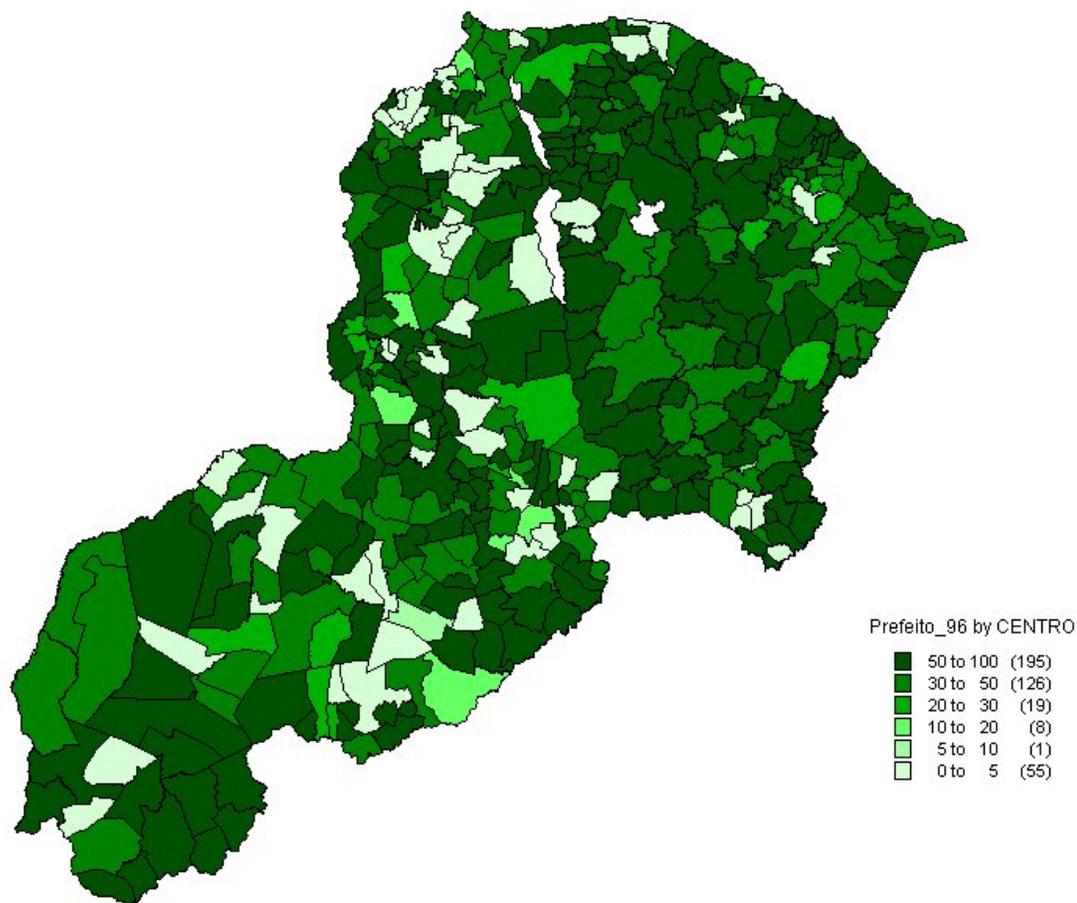
Neste segundo mapa percebe-se que há um ligeiro declínio da votação dos partidos de Direita. No ano de 2000, a direita recebeu mais de 50% dos votos nas eleições majoritárias, ou seja, esse percentual se refere a 94 cidades dentro dos dois estados. Na eleição anterior, esse bloco ideológico ganhou eleições em pelo menos 132 cidades. De qualquer forma, a influência ainda é acentuada, principalmente quando se observam os mapas de votação no estado do Piauí.

Mapa 03: Votação da Direita na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará.



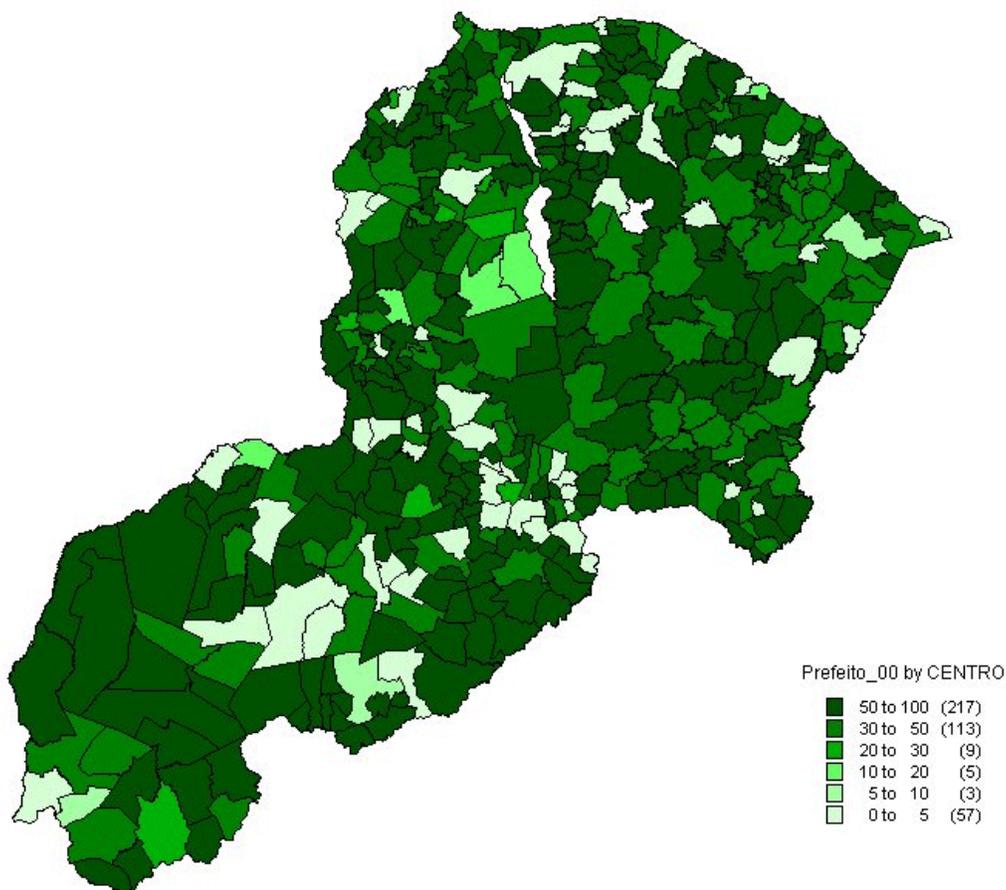
Neste terceiro mapa, já podemos afirmar com mais certeza que há um declínio na votação para os partidos de direita. De acordo com o mapa e com os números, em somente 69 cidades dos dois estados a Direita recebeu mais de 50% dos votos. Nos outros anos os números foram, respectivamente, 132 e 94. E da mesma forma que nas eleições anteriores, o estado do Piauí ainda se mostrou inclinado a eleger prefeitos alinhados à Direita.

Mapa 04: Votação do Centro na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.



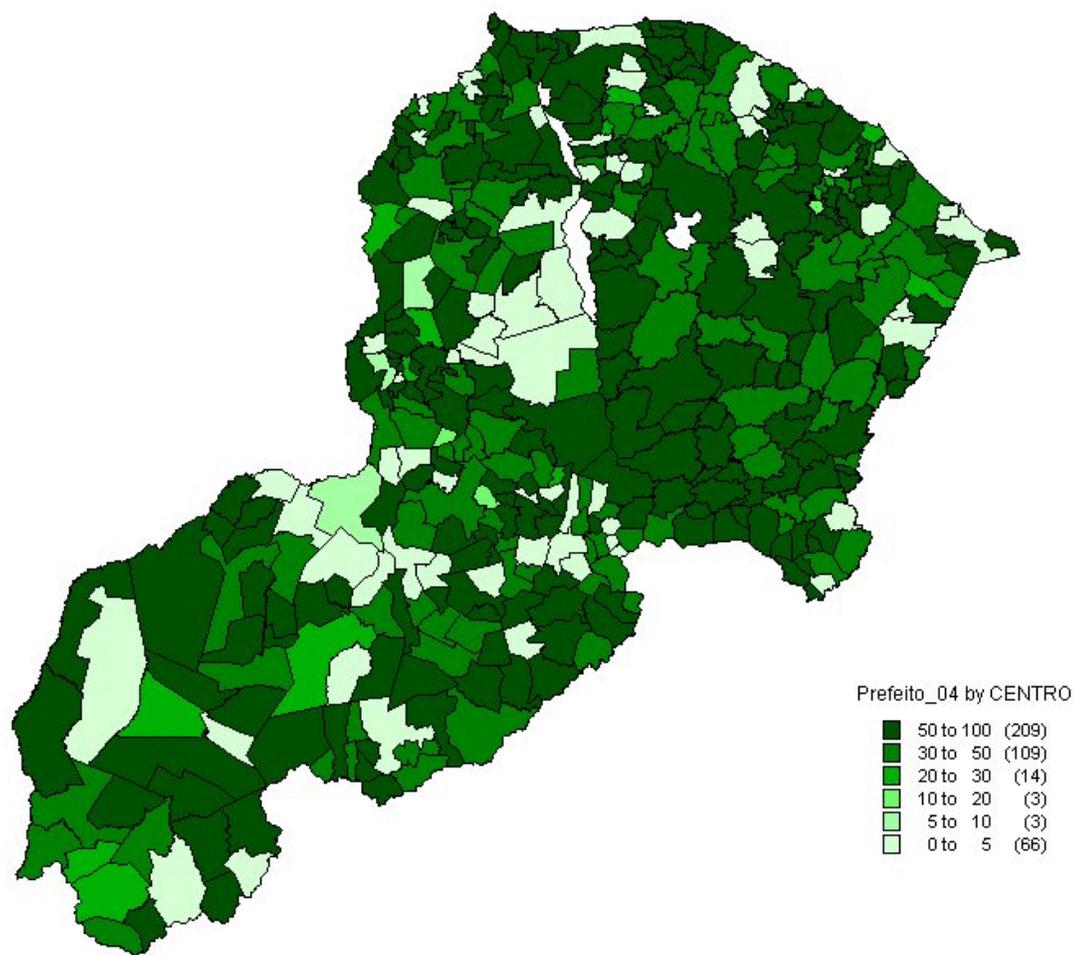
De acordo com mapa referente às eleições de 1996, pode-se observar que os partidos de Centro receberam uma expressiva votação nos dois estados selecionados. Em 195 municípios, os partidos de Centro conquistaram mais de 50% dos votos. Além disso, em 126 municípios, a votação ficou entre 30 e 50%. Isto significa que em 50% das cidades do Piauí e Ceará, aproximadamente, as eleições foram conquistadas pelo centro nestas eleições.

Mapa 05: Votação do Centro na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará



No mapa das eleições de 2000, pode-se observar um aumento na votação dos partidos de Centro. Em 217 municípios este bloco ideológico recebeu mais de 50% dos votos. E em 113 municípios, os partidos receberam de 30 a 50% destes mesmos votos.

Mapa 06: Votação do Centro na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará.



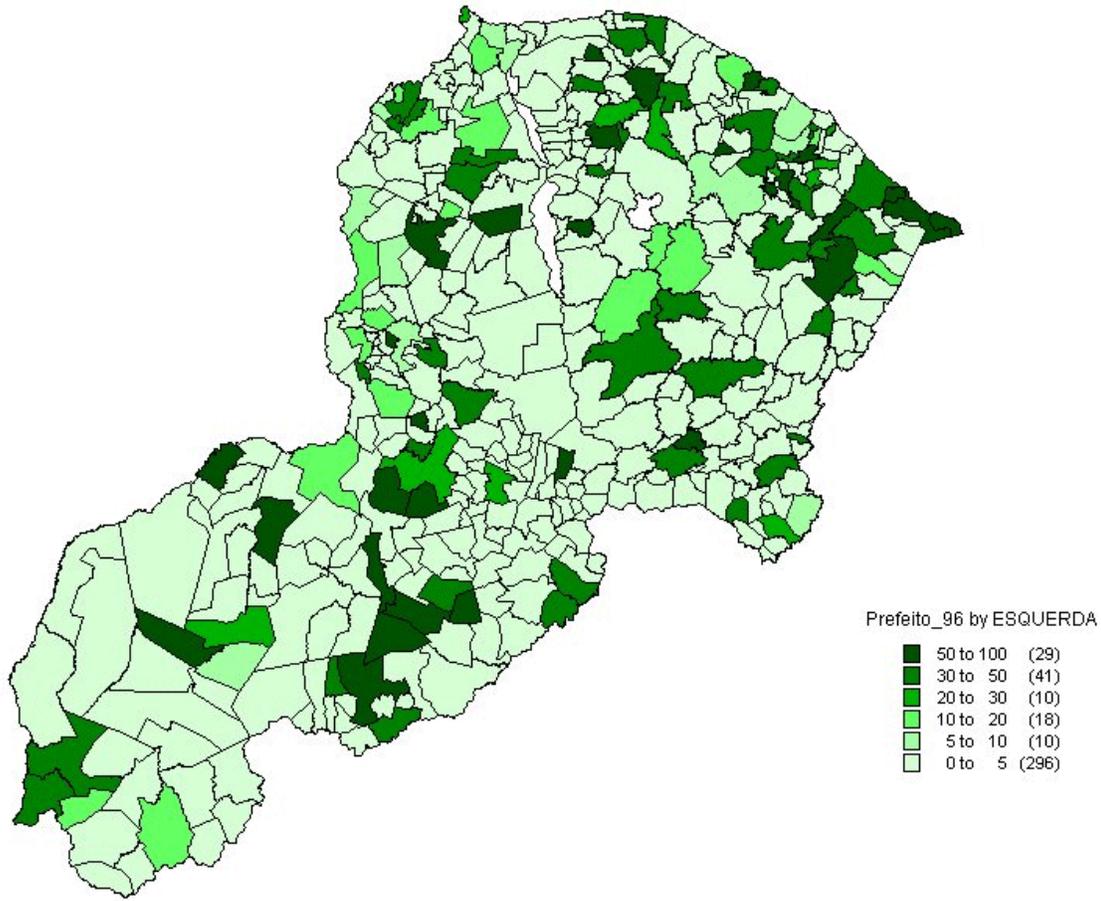
Já nas eleições de 2004, o padrão de votação permanece, ou seja, os partidos de Centro continuam a receber uma expressiva votação na maior parte dos municípios do Ceará e do Piauí. Em 209 municípios, o Centro recebe mais de 50% dos votos. Em 109 cidades, ele se localiza na faixa percentual de 30 a 50% dos votos. Somando esses dois números, chega-se ao somatório de 318. Isto significa que, provavelmente, por volta de 80% dos municípios dos dois elegeram prefeitos de dentro. Comparando com as

eleições anteriores, há um equilíbrio nos números: em 1996, 195 municípios elegeram prefeitos alinhados ao Centro; em 2000, 217 municípios fizeram o mesmo movimento.

A tendência foi de decréscimo acentuado da direita, embora esta ainda exerça uma relativa influência no Piauí. Não obstante, os dados e os números dos mapas eleitorais são esclarecedores quanto à reorientação das disputas eleitorais. Indubitavelmente, a direita não detém mais a hegemonia política na competição política municipal dos dois estados.

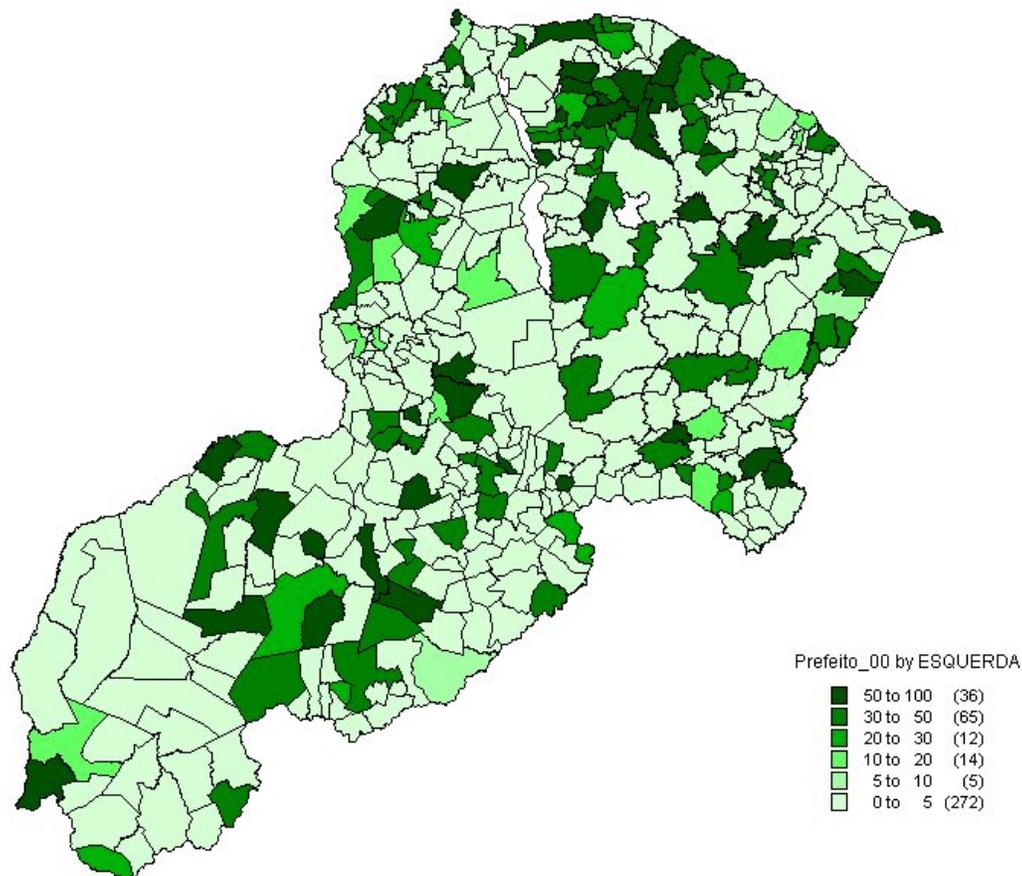
Analisada a geografia eleitoral dos partidos de Centro e Direita nas eleições selecionadas, deve-se passar ao estudo dos próximos mapas tratando do desempenho dos partidos de esquerda.

Mapa 07: Votação da Esquerda na Eleição de 1996 nos Municípios do Piauí e Ceará.



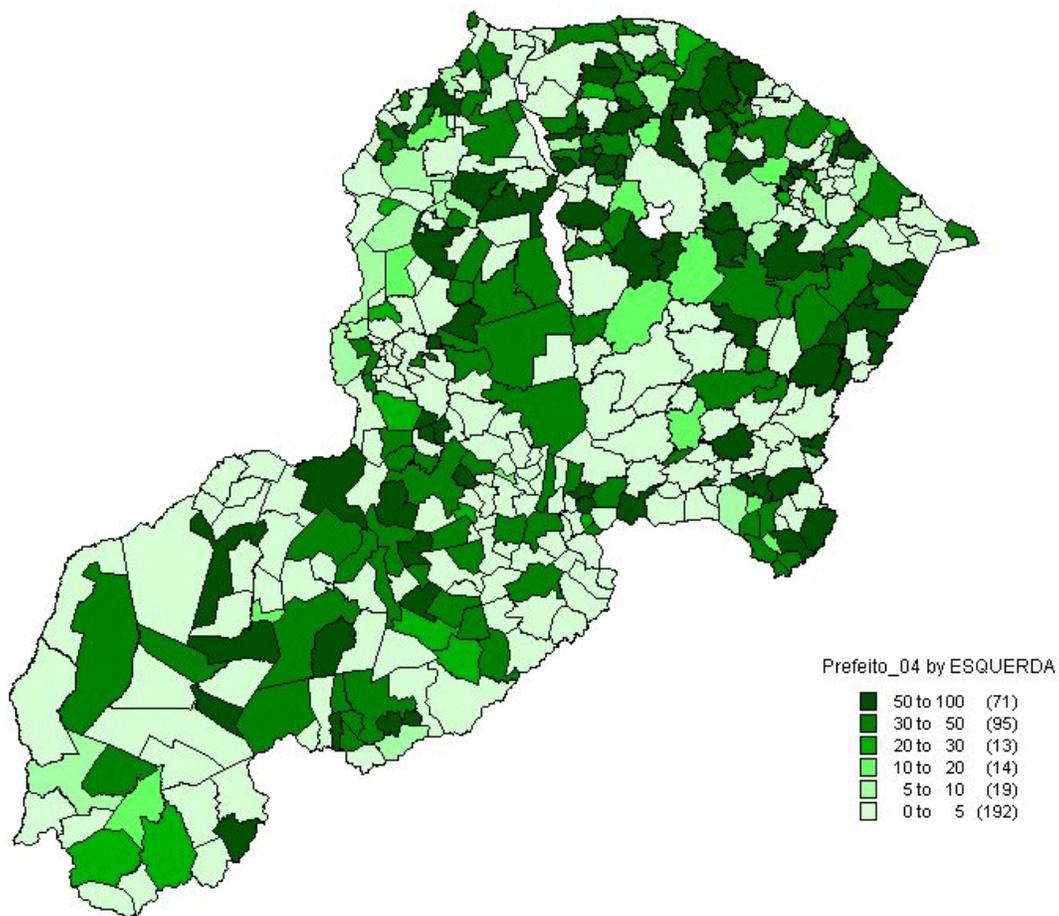
De acordo com o mapa, observa-se um fraco desempenho eleitoral dos partidos de esquerda nos estados do Ceará e Piauí. No ano de 1996, a esquerda consegue chegar a uma votação acima de 50% apenas em 29 municípios, num universo de 404.

Mapa 08: Votação da Esquerda na Eleição de 2000 nos Municípios do Piauí e Ceará



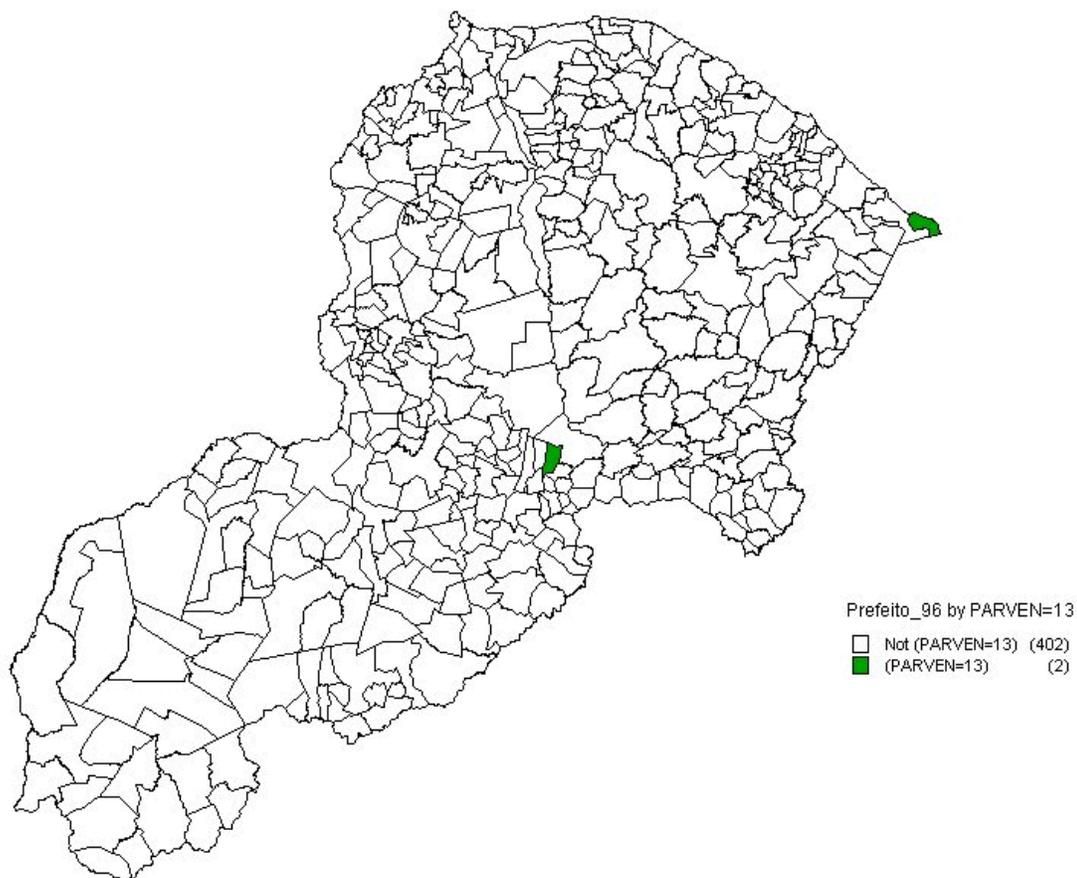
No mapa de 2000, observa-se ainda uma baixa votação em partidos de esquerda nos dois estados. Se na eleição anterior a esquerda chega a 29 prefeituras, em 2000 aumenta para somente 36.

Mapa 09: Votação da Esquerda na Eleição de 2004 nos Municípios do Piauí e Ceará.



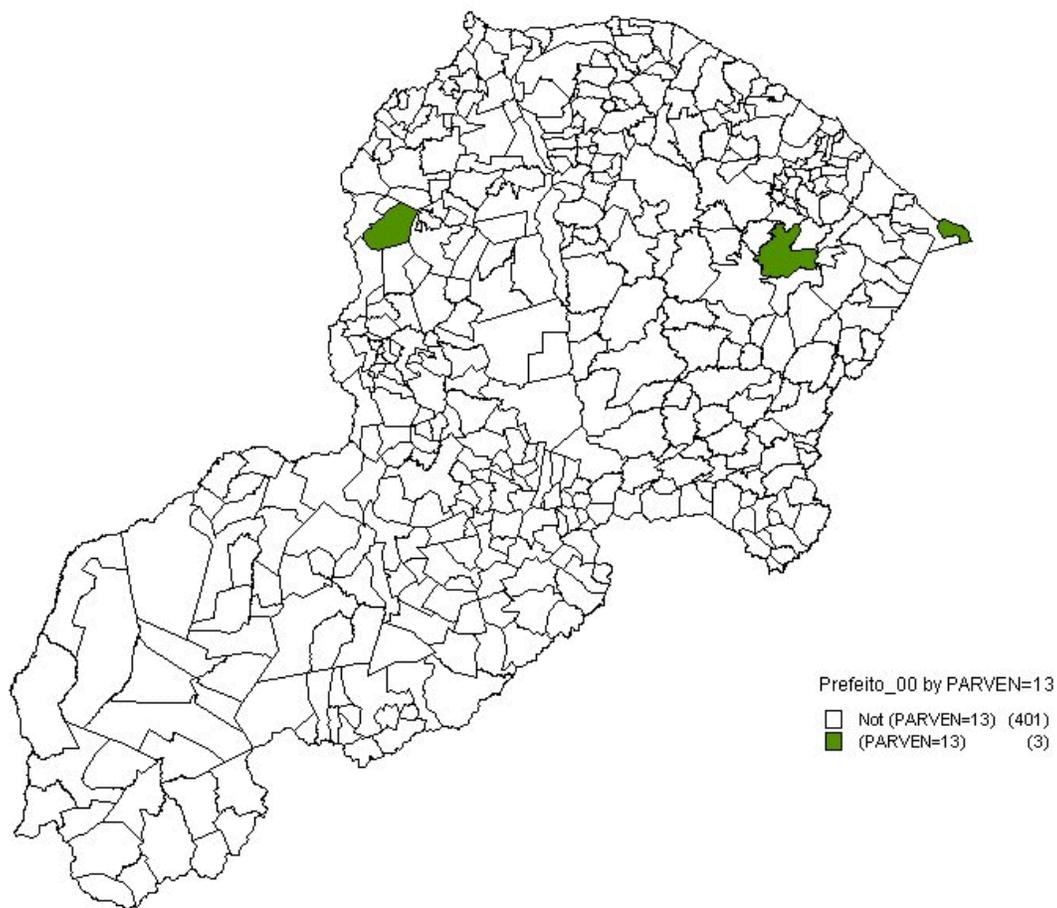
Neste último mapa sobre o desempenho da esquerda nestas três eleições, destaca-se um aumento na votação: de 29 municípios em 1996 e 36 no ano eleitoral de 2000, chega-se a uma votação acima de 50% em 71 municípios dentro dos dois estados em 2004. Na outra faixa percentual, também se observa que em 95 municípios a esquerda adquire de 30 a 50% dos votos.

Mapa 10: Desempenho do PT na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



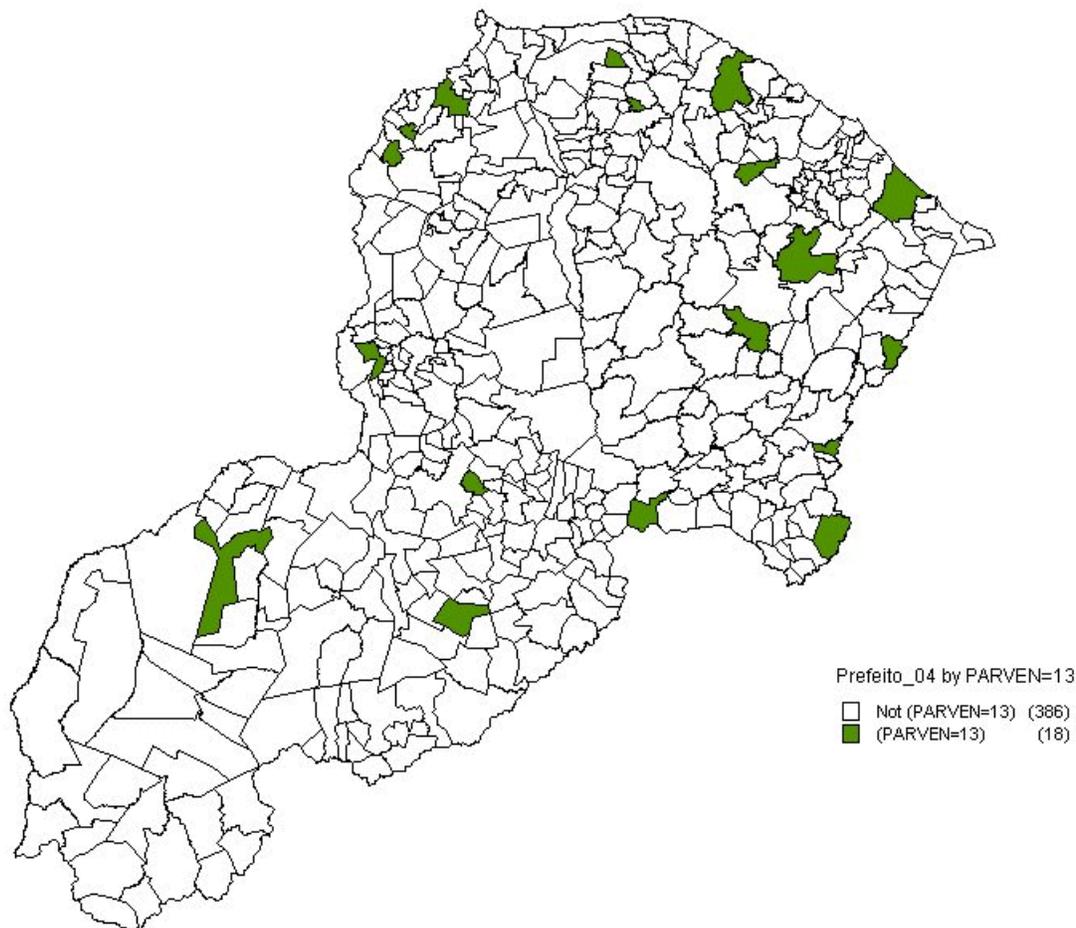
De acordo com o mapa das eleições de 1996, o Partido dos Trabalhadores teve um desempenho insignificante nos municípios. Em 404 municípios nos estados do Ceará e Piauí, ele só conseguiu eleger dois prefeitos.

Mapa 11: Desempenho do PT na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



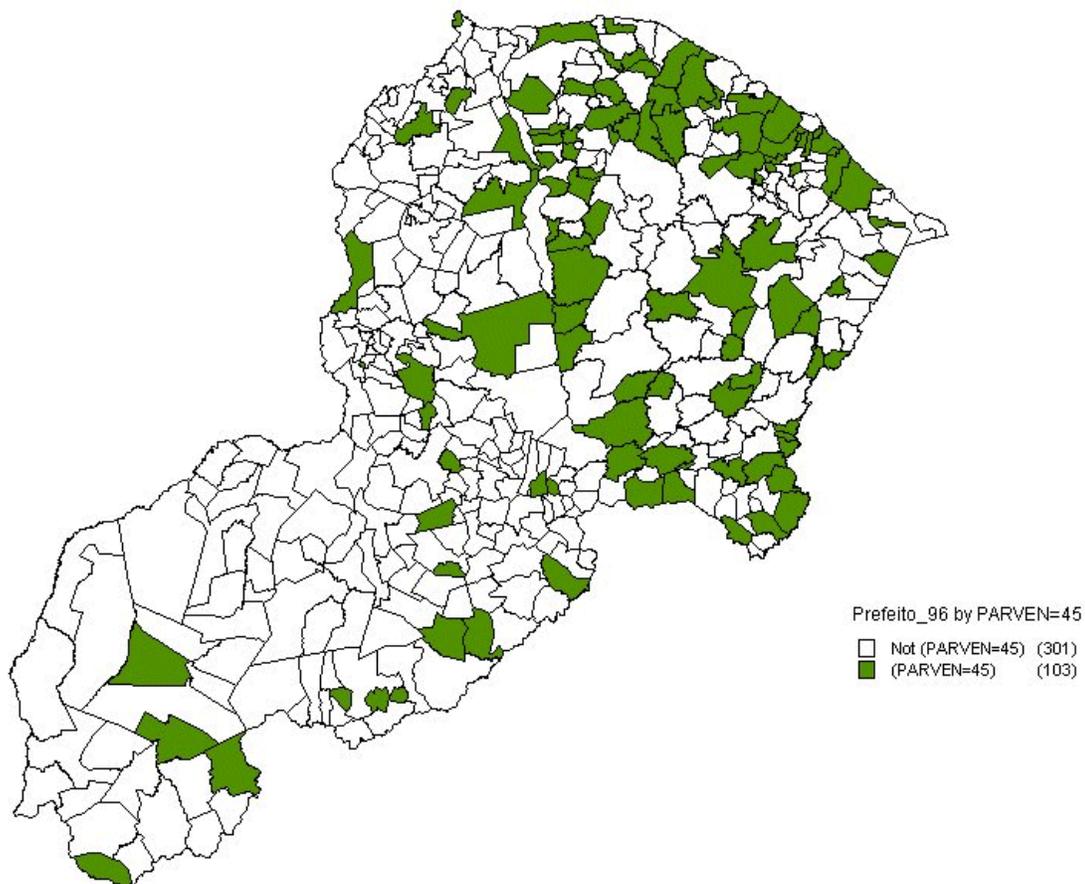
Nas eleições de 2000, quase não há alteração no quadro da votação do PT nos estados. De 2 prefeituras, o partido sobe somente para 3.

Mapa 12: Desempenho do PT na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



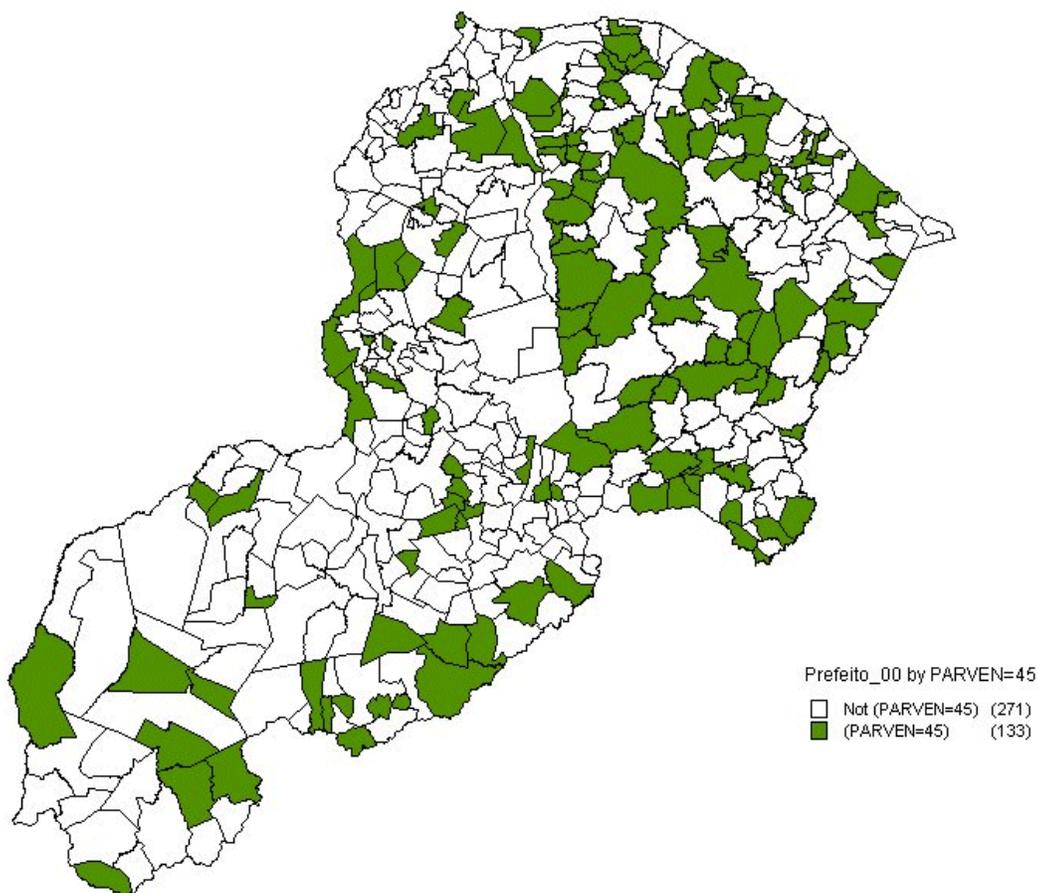
Neste mapa observa-se um pequeno aumento do PT. O PT consegue eleger 18 prefeitos nos dois estados. Uma explicação plausível para esta melhora no desempenho petista pode ser encontrada na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República em 2002.

Mapa 13: Desempenho do PSDB na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



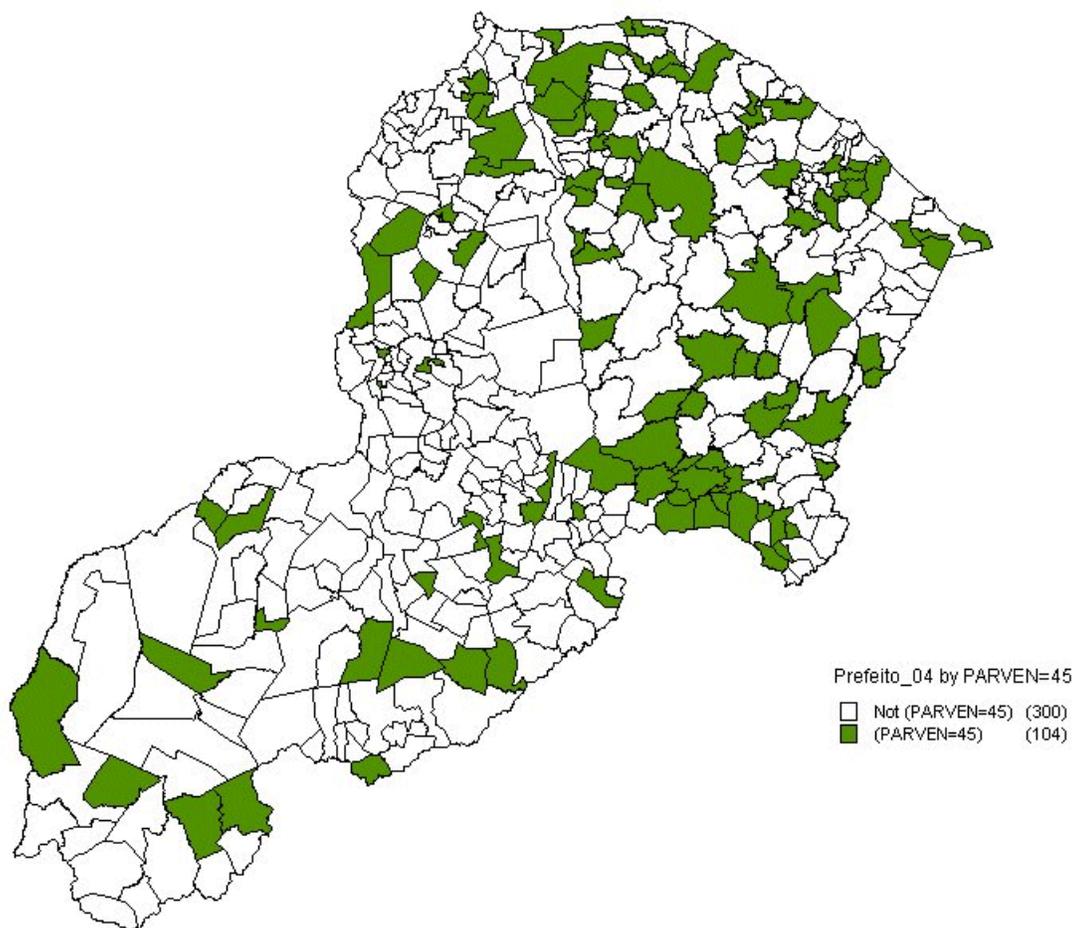
Segundo o mapa das eleições de 1996, o desempenho do PSDB pode ser considerado satisfatório. Em 404 municípios, o partido conseguiu eleger 103 prefeitos, quase $\frac{1}{4}$ das prefeituras nos dois estados.

Mapa 14: Desempenho do PSDB na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



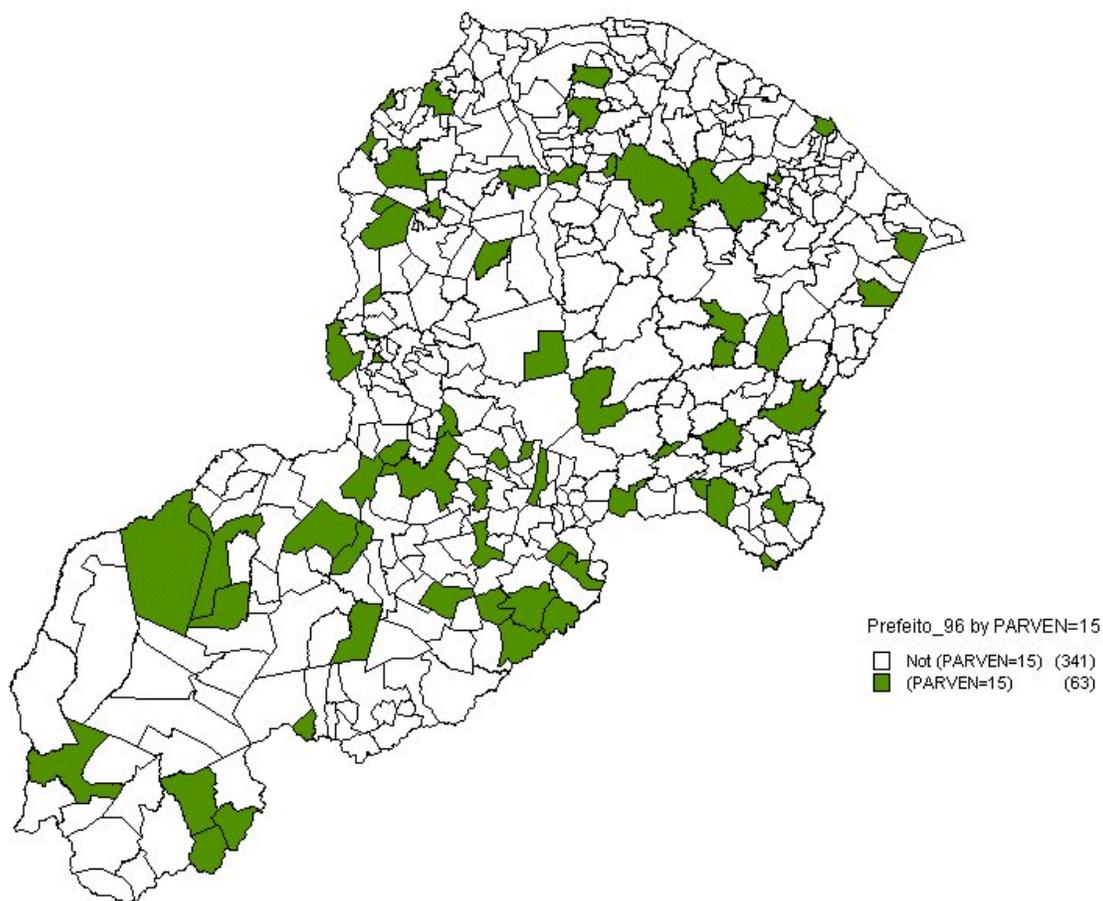
No ano de 2000, pode-se observar que ocorre um aumento na votação do PSDB. De 103 prefeituras em 1996, ele conquista 133 nas eleições de 2000. Isto significa algo em torno de 30% dos municípios cearenses e piauienses.

Mapa 15: Desempenho do PSDB na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



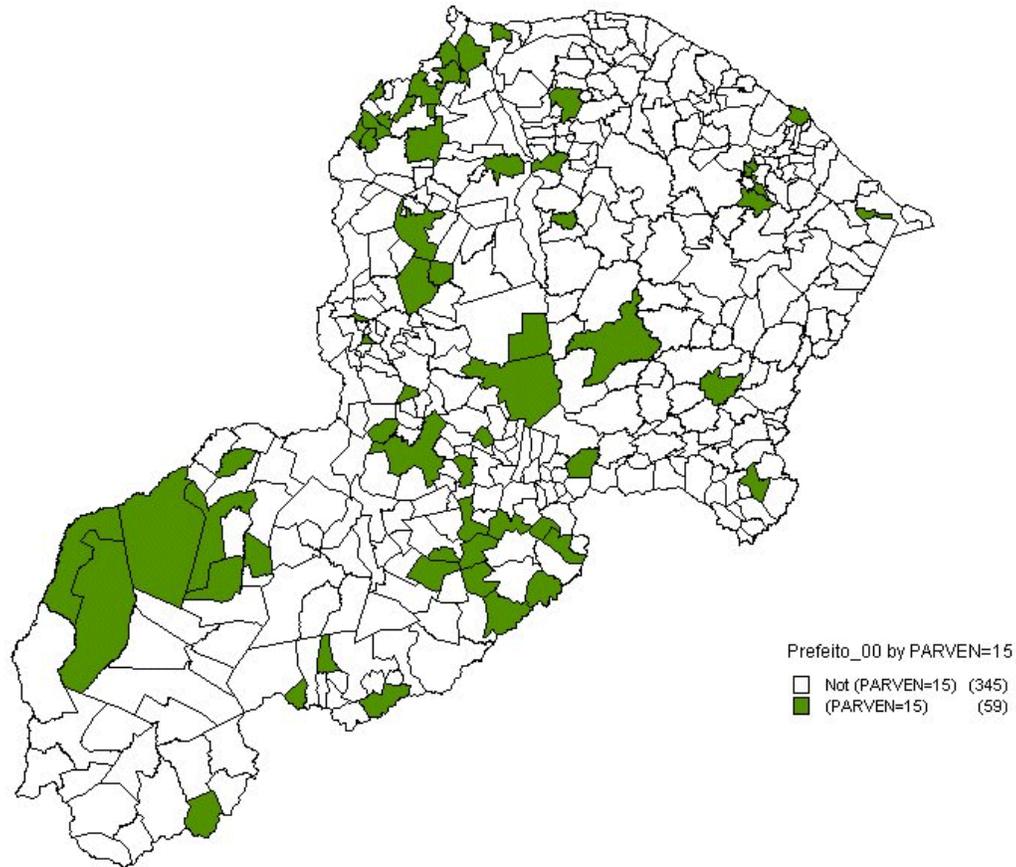
O mapa de 2004 revela um ligeiro decréscimo no número de prefeituras obtidas pelo PSDB. De 133 prefeituras em 2000, ele consegue chegar a 104 em 2004. Entretanto, na leitura dos três mapas pode-se perceber uma considerável estabilidade no desempenho deste partido.

Mapa 16: Desempenho do PMDB na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



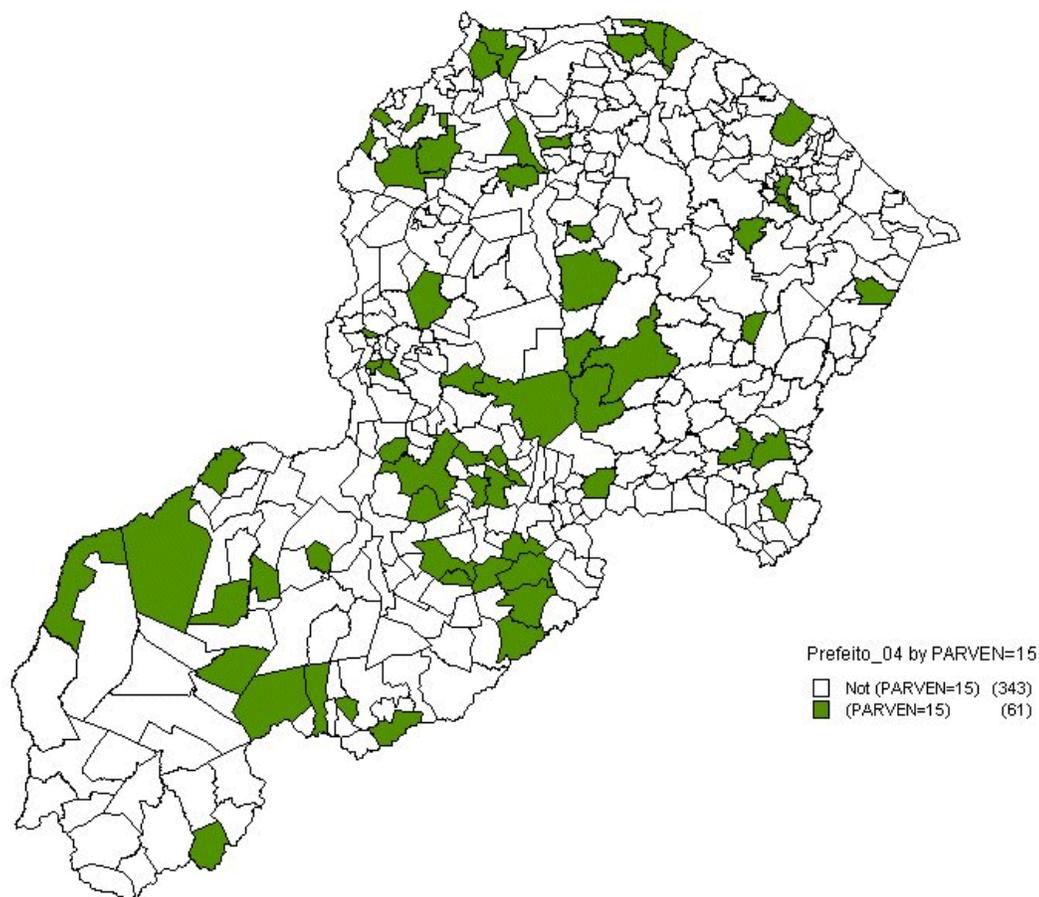
O desempenho do PMDB também é objeto de análise nos mapas eleitorais. De acordo com os dados apresentados no mapa, observa-se que no ano de 1996, o PMDB conquistou a prefeitura de 63 municípios nos dois estados.

Mapa 17: Desempenho do PMDB na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



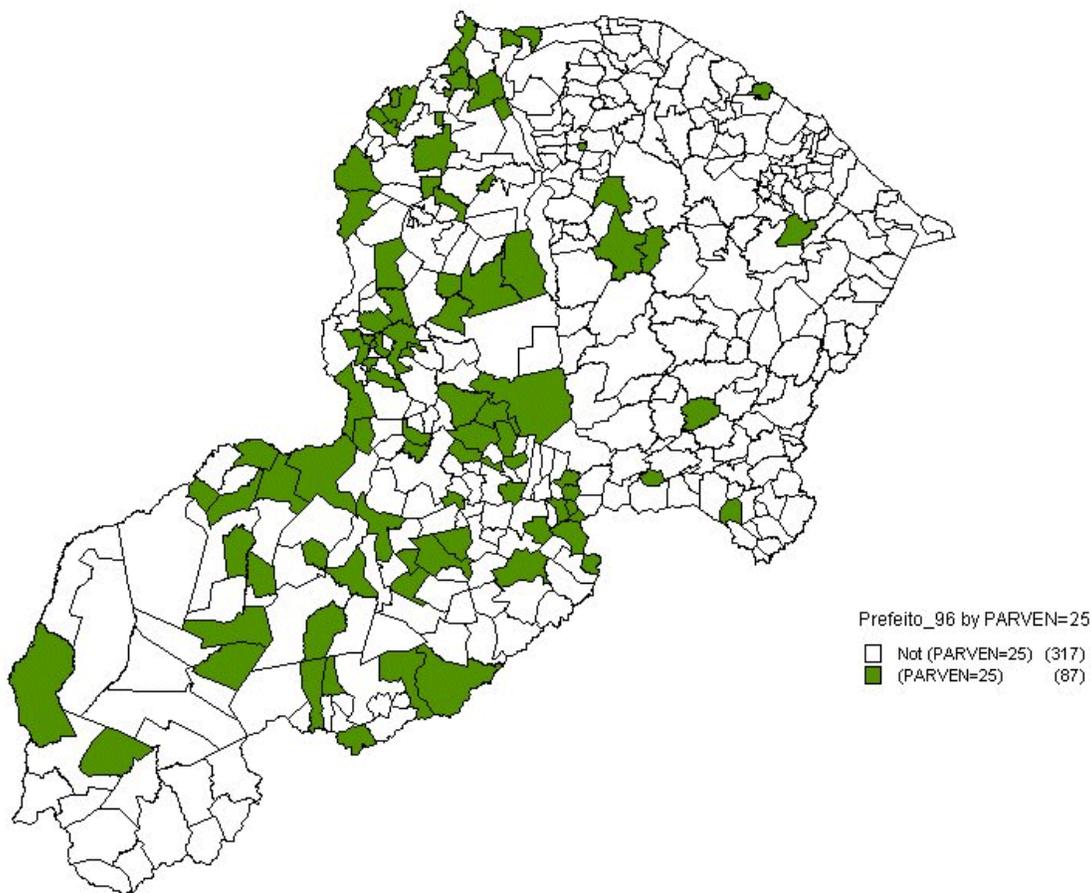
No ano de 2000, o PMDB consegue obter a prefeitura em 59 municípios. Um número aproximado ao que conseguiu nas eleições de 1996. O que revela uma certa estabilidade em seu desempenho.

Mapa 18: Desempenho do PMDB na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



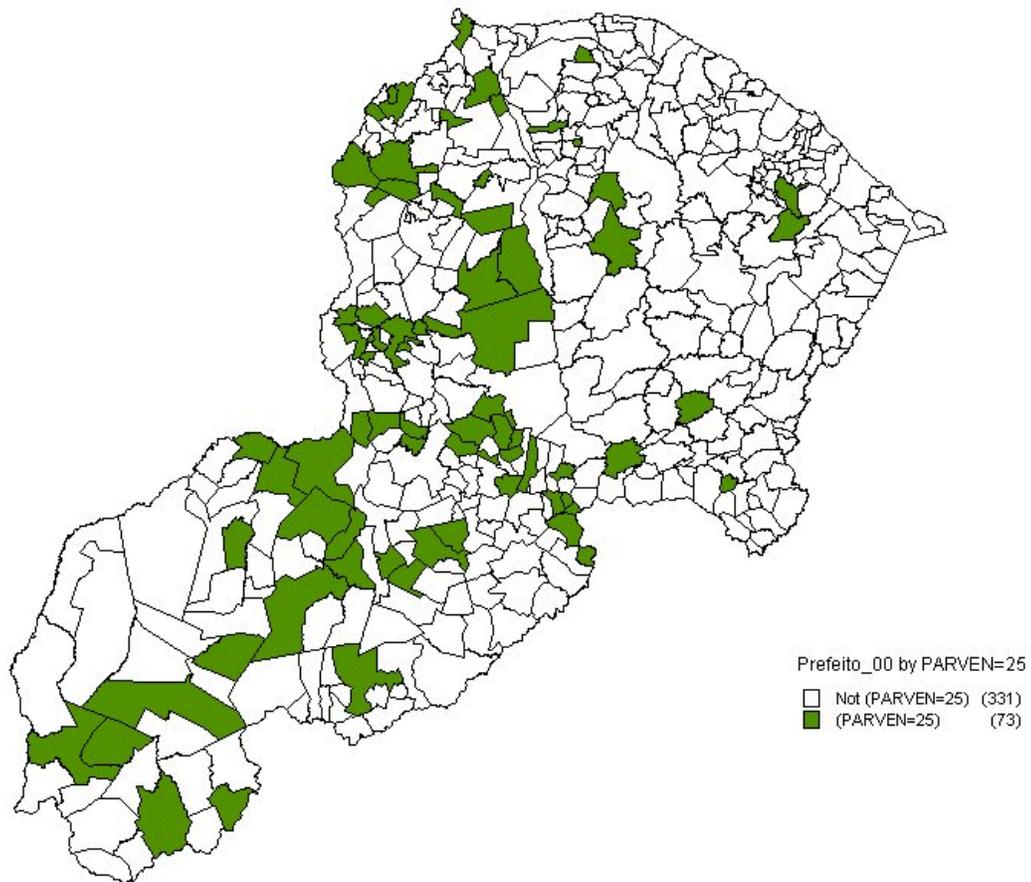
No mapa de 2004, permanece a tendência de estabilidade no desempenho do PMDB em municípios do Ceará e Piauí, pois este partido obtém 61 prefeituras, número muito aproximado com os conquistados nas duas eleições anteriores.

Mapa 19: Desempenho do PFL na Eleição de 1996 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



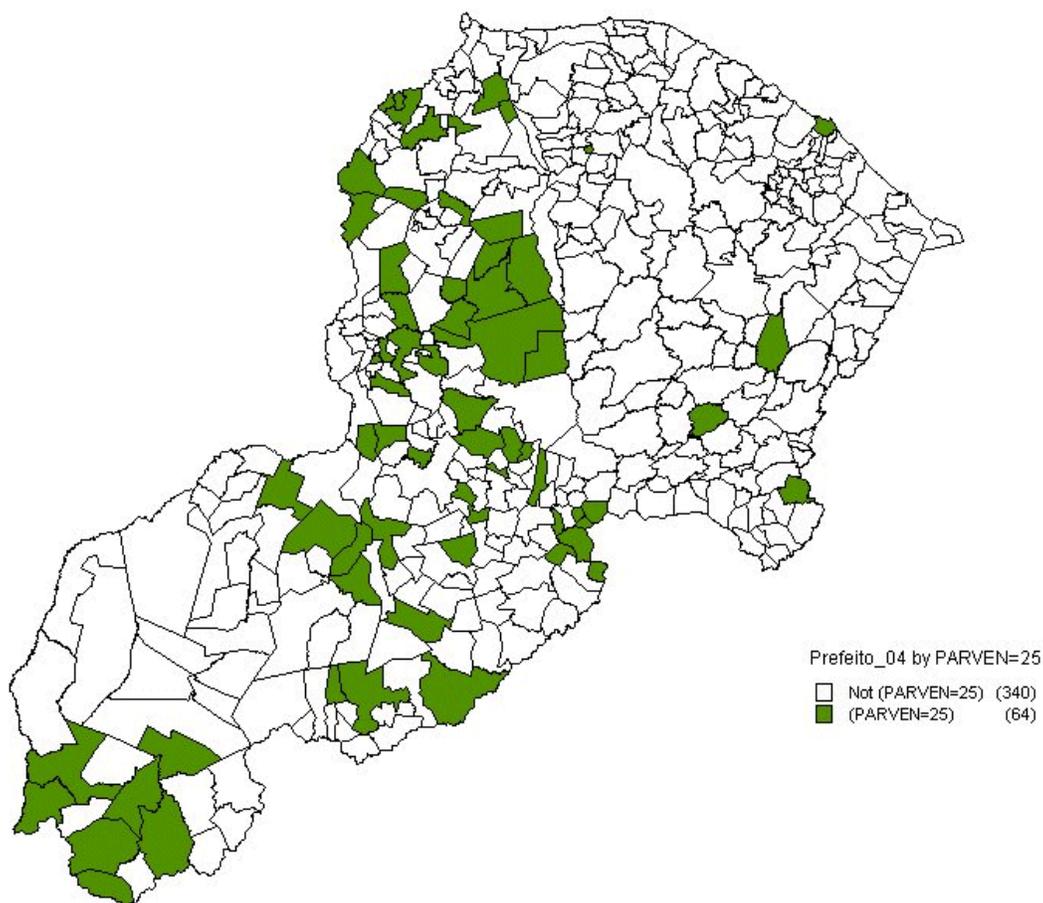
Por fim, observando o mapa que se refere ao desempenho eleitoral do PFL no ano de 1996, constata-se que, isoladamente, este partido conquista 87 prefeituras nos dois estados. É interessante notar que a maior parte das prefeituras conquistadas, no entanto, estão em solo piauiense. Somente 11 municípios no Ceará elegeram candidatos pefelistas.

Mapa 20: Desempenho Do PFL na Eleição de 2000 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



No ano de 2000, há uma ligeira queda no número de preferências conquistadas pelo PFL, pois este obtém sucesso em somente 73 municípios, 14 a menos que nas eleições anteriores.

Mapa 21: Desempenho do PFL na Eleição de 2004 para Prefeito nos Municípios Piauienses e Cearenses



No mapa eleitoral de 2004, observa-se ainda que a tendência à diminuição de votos para o PFL, pois ele obtém somente 64 prefeituras nos dois estados. Nota-se, conforme anteriormente mencionado, que a parte do sucesso desse partido concentra-se ainda no estado do Piauí. Tal tendência conservadora já havia aparecido nos mapas com dados agregados (mapas 01, 02 e 03).

4. 5 *As Eleições e a Geografia Política nos Municípios Piauienses e Cearenses: Um Novo Quadro*

Findada a análise dos mapas eleitorais por blocos ideológicos (centro, direita esquerda) e partidos (PFL, PMDB, PSDB e PT), farei algumas considerações de base comparativa sobre 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.

O outrora hegemônico PFL, agremiação oriunda da ARENA e PDS, principal partido de direita, em etapas anteriores nas municipalidades de ambos os Estados, entra numa trajetória declinante na nova ordem constitucional e multipartidária: faz 87 prefeituras em 1996; 73 na eleição

de 2000 e 64 no último pleito realizado. Tais evidências são bastantes 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 incontestada, 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, através disso, 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 sendo sinônimo da 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 este 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 um certo suporte ao esquema pefelista. Todavia, tal partido, mesmo em solo piauiense, parece já não possuir condições de interromper sua trajetória descendente no subsistema político piauiense⁴⁴.

Contudo, a tendência centrista estabelecida no plano nacional ecoou nos subsistemas partidários municipais piauienses e novos atores

⁴⁴ 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 Assembléia Estadual diminuiu e o partido conseguiu eleger somente dois (4) deputados federais.

(partidos políticos) são incorporados ao processo político-decisório: PSDB e PT, mais especificamente. 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: o PT elege oito (8) prefeitos em 2004 e o Governador do Estado. Neste sentido, 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 (Executivo).

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 institucionais e do sistema partidário nacional.

5. Os Efeitos da Descentralização Fiscal, Política e Econômica sobre a Competição Política Municipal.

"As instituições não são politicamente neutras. Elas afetam a distribuição efetiva do poder político bem como os resultados do sistema político assim como a relativa capacidade dos diferentes grupos para influenciarem aqueles resultados" (Richard Katz).

Após a análise da geografia eleitoral, realizada no capítulo anterior, a prioridade deste tópico é a verificação da hipótese sugerida através da leitura dos mapas, 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 asserção, farei uma análise empírica utilizando um modelo econométrico envolvendo variáveis de natureza política, social e econômica.

O modelo econométrico a ser testado foi elaborado observando-se a discussão a respeito dos mecanismos implantados dentro das subunidades federadas visando a descentralização das funções sociais, políticas, administrativas e econômicas, conforme mencionado no primeiro capítulo.

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 que este novo formato institucional apresente características mais democráticas em nível local. Assim, cabe investigar 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 institucional⁴⁵.

5.1 O Número de Partidos Efetivos (N): Indicador da Competição Política Municipal.

Com o objetivo de mensurar a competição política nos municípios destes dois Estados, foi calculado o número de partidos efetivos (N) para os três pleitos em análise: 1996, 2000 e 2004. Tal índice revela “o número de partidos em uma situação hipotética em que todos eles receberiam a mesma votação”⁴⁶.

Entretanto, não é uma tarefa simples precisar exatamente os limites de uma eleição verdadeiramente competitiva. Pode-se encontrar, hipoteticamente, dois candidatos concorrendo ao posto de prefeito: um atingindo 51% e outro 49% dos votos válidos. É de se perguntar, não seria este subsistema político eleitoral competitivo?

Todavia, para efeitos analíticos, torna-se vital estipular critérios com o objetivo de classificar um subsistema partidário municipal como competitivo, semicompetitivo ou oligárquico. Com esta finalidade, adotei o

⁴⁵ Essa linha de argumento está presente na literatura voltada ao estudo do regime municipalista brasileiro. A hipótese mais geral suposta 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. Vide capítulo primeiro desta tese secção 1.3.

⁴⁶ Uma descrição pormenorizada de como se calcular este índice está em NICOLAU, Jairo: IN: O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidades e Tendências – 1982-94 (Org), LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Rio de Janeiro. Editora FGV.

mesmo recurso que Filomeno Moraes (1988) utilizou em seu estudo sobre o subsistema partidário estadual do Ceará, entre os anos de 1982 e 1994⁴⁷.

Desta forma, o primeiro cenário seria 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*. Baseado nesta tipologia, veja-se então como esse indicador se distribuiu e comportou nas eleições municipais selecionadas.

⁴⁷ “Ceará: O Subsistema Partidário e o Retorno ao Multipartidarismo. MORAES FILHO, José Filomeno. Op. Cit.

Tabela 01: Número de Partidos Efetivos (N) em 1996 para Municípios Cearenses e Piauienses

N	400
MISSING	6
MEDIA	2,11
MEDIANA	1,99
DESVIO PADRAO	0,42
MÍNIMO	1,00
MAXIMO	4,53

FONTE: Dados TSE / TRE-CE/ TRE-PI. Elaboração Própria.

No pleito de 1996 o índice variou entre 1,00 a 4,53. Ou seja, neste caso, a competição política pode ser tomada como não restritiva em relação ao número de candidatos em disputa. Em municípios sem densidade eleitoral elevada, nota-se uma disputa que incorpora diversos pretendentes aos cargos majoritários. Assim, a competição pelas prefeituras pode ser classificada como de *Média Competitividade*.

Tomado isoladamente, o **Número de Partidos Efetivos (N)** atesta lutas políticas mais fragmentadas. Ainda que de forma inicial, pode-se verificar que há um crescimento do número de partidos em disputa, sugerindo que o multipartidarismo afetou a ordem política municipalista existente. Compete, porém, analisar a evolução deste indicador nas duas eleições subsequentes para descobrir se há, realmente, uma tendência à mudanças.

Tabela 02: Número de Partidos Efetivos (N) para Municípios Cearenses e Piauienses em 2000

N	401
MISSING	5
MEDIA	2,02
MEDIANA	1,98
DESVIO PADRÃO	0,41
MÍNIMO	1,00
MÁXIMO	4,62

FONTE: Dados TSE/ TRE-CE/ TRE-PI. Elaboração Própria.

Em 2000, o **Número de Partidos Efetivos (N)** oscila entre **1,00** e **4,62**. Isto é, pode-se verificar uma certa estabilidade no quadro dos atores políticos em disputa pelas prefeituras. Pelo recorte analítico empregado, existe um quadro de *Competitividade Média* nos municípios do Ceará e do Piauí. E, na verdade, há um ligeiro acréscimo: de **4,53** em 1996, passa a **4,62** em 2000. Dessa forma, a afirmação de que não há competição em contextos locais começa a se mostrar duvidosa, à medida que se avança com as investigações empíricas. Antes, porém, de descartar este tese empregada pela maior parte da literatura política no Brasil, deve-se passar a análise das eleições de 2004.

Tabela 03: Número de Partidos Efetivos (N) para Municípios Cearenses e Piauienses 2004

N	401
MISSING	5
MÉDIA	2,14
MEDIANA	1,99
DESVIO PADRÃO	0,47
MÍNIMO	1,00
MÁXIMO	5,09

FONTE: Dados TSE/ TRE-CE/ TRE-PI. Elaboração Própria.

Nas eleições de 2004, verifica-se que o **Número de Partidos Efetivos (N)**, situa-se na faixa de **1,00 a 5,09**. Portanto, nestas eleições, passou-se de uma *Média Competitividade* para uma *Alta Competitividade*, pois o ponto de corte estabelecido ultrapassou 5,0. Isto significa que os subsistemas partidários municipais dos Estados do Piauí e Ceará tornam-se mais inclusivos. A política local diante destes números, já não pode mais ser considerada como restrita a uma elite, ou a um grupo de famílias que possuem poder econômico e político.

Diante disso, deve-se passar agora para análise do peso das variáveis econômicas e sociais na organização deste processo de liberalização e participação política dentro dos municípios piauienses e cearenses. Antes de começar os testes econométricos, contudo, verificarei o grau de associação entre a variável dependente e as variáveis explicativas que compõem o modelo, quais sejam, a média de escolaridade, a taxa de

urbanização, o índice de desenvolvimento humano e o percentual de receitas próprias dos municípios.

Dentro da teoria da modernização há uma hipótese recorrente afirmando que os níveis de competitividade política refletiriam fortemente o grau de urbanização das unidades de análise, ou seja, os municípios. Uma vez que a maioria das cidades do Piauí e Ceará apresentam uma densidade eleitoral considerada baixa, é prudente analisar a relação entre o **Número Efetivo de Partidos (N)** e a taxa de urbanização dos municípios em estudo⁴⁸.

⁴⁸ O principal representante desta vertente é: LIPSET, S.M. (1960), *The Political Man: The Social Basis of Politics*. New York. Doubleday.

Tabela 04 – Correlação entre o Número de Partidos Efetivos (N), Índice de Escolaridade, Taxa de Urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano e Percentual de Receitas Próprias dos Municípios nas Eleições de 1996, 2000 e 2004 dos Municípios do Ceará e Piauí.

N	1996	2000	2004
Escolaridade	0,073	0,012	0,065
Taxa de Urbanização	0,035	-0,028	0,063
IDHM	0,039	-0,081	0,049
Receitas Próprias	-0,052	-0,073	0,021

** Correlação significativa no nível 0,01.

De acordo com a tabela 4, acima apresentada, verifica-se que nenhuma das correlações são significativas a 1%.

Em 1996, observa-se que a correlação é inteiramente corroborada: a associação é baixa entre o **Número de Partidos Efetivos (N)** e taxa de urbanização: **0,035⁴⁹**. A explicação para isso encontra-se no fato de que a

⁴⁹ O coeficiente varia de 0 a 1. $r = 1$ significa correlação perfeita; $0,80 < r < 1$ muito alta; $0,60 < r < 0,80$ alta; $0,40 < r < 0,60$ moderada; $0,20 < r < 0,40$ baixa; $0 < r < 0,20$ muito baixa; $r=0$ nula. Para os coeficientes negativos, a interpretação é idêntica. Ver: BISQUERRA, Rafael (2004), Introdução à Estatística: Enfoque Informático com o Pacote Estatístico SPSS. Porto Alegre. Editora Armed.

densidade demográfica dos municípios do Ceará e Piauí é reduzida. A maior parte das cidades é pequena. Por exemplo, no Piauí apenas dois municípios possuem população superior a 100,000 habitantes. Neste tipo de contexto assim delineado, a variável urbanização não parece possuir grande poder explicativo em relação ao nível competitividade política.

Em 2000, a associação é entre o **Número de Partidos Efetivos (N)** e a taxa de urbanização demonstra ser negativa, ainda que não significativa: **-0,028**. Novamente, nota-se a variável urbanização não possui poder preditivo para explicar os padrões de competição política existentes nos municípios.

Porém, o resultado da correlação entre **Número de Partidos Efetivos (N)** em 2004 e a taxa de urbanização se modifica, comparando-se aos outros pleitos. Ela aumenta, embora continue não significativa: **0,063**. O nível de urbanização continua a não ter poder explicativo suficiente para demonstrar maior ou menor participação política dos diferentes segmentos sociais nos processos de decisão. A escassa densidade populacional não altera a relação política dominante. Dessa forma,

“No que se refere às características populacionais, observa-se que os municípios brasileiros são, em sua maioria, muito pequenos. Um pouco mais de 70% deles têm uma população de até 20 mil habitantes. Os micro-municípios, ou seja, aqueles com até 10 mil habitantes correspondem a quase metade do total e somente cerca de 4% dos municípios tem

uma população superior a 100 mil habitantes. Considerando o conjunto de municípios, observa-se que, em média, a taxa de urbanização, ou seja, de pessoas que vivem em áreas urbanas, é igual a 60%". (RIBEIRO: 2005, p.105).

A variável escolaridade apresenta um padrão mais próximo das expectativas teóricas: está correlacionada positivamente com o **(N)** na eleição de 1996, com um $r = 0,073$. Neste caso, é possível afirmar que quanto maior o índice de escolaridade, maiores as chances das competições serem mais inclusivas.

No ano de 2000, observa-se que a correlação continua positiva, porém, se reduz a **0,012**. Considerando-se este resultado, os níveis de competição política não estariam associados com maior grau de escolarização.

Nas eleições de 2004, a correlação da variável dependente **Número de Partidos Efetivos (N)** e o índice de escolaridade volta a assumir patamares de 1996, pois apresenta associação de: **0,063**. Isto é, uma maior taxa da escolaridade provavelmente impulsionaria a competição política a um patamar mais equilibrado.

Porém, as baixas correlações observadas para a variável índice de escolaridade podem refletir o elevado patamar de analfabetismo presente nesses municípios, 30% em média.

Com a variável **IDHM**, observa-se um comportamento inteiramente cíclico. A correlação entre **Número de Partidos Efetivos (N)** e IDHM, é de **0,039** na primeira eleição (1996); na segunda eleição (2000) a associação é negativa e encontra-se em **-0,081**; em 2004, por sua vez, exibe uma correlação moderada de **0,049**. Isto é, não chega a apresentar nenhum padrão sistêmico a partir do qual se possa fazer alguma inferência.

A variável independente **Percentual de receitas próprias** apresenta resultados de pouco poder explicativo: em duas eleições ela se mostra negativa e na última ela aparece positiva. No pleito de 1996, o resultado é de **-0,052**; em 2000, a correlação é de **-0,073**; em 2004, está fracamente correlacionada com o Número de Partidos Efetivos, com um $r =$ de **0,021**. Com tais resultados, essa variável não apresenta nenhuma capacidade de explicação.

No caso específico desta variável independente, se esperaria uma influência positiva, já que ela refletiria, em tese, o grau de descentralização dos recursos entre os entes federados. Dessa forma, seu peso seria fundamental. Contudo, não é este o resultado obtido na correlação entre as variáveis.

5.2 A Especificação do Modelo Econométrico da Competição Política Municipal

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.

$$(\mathbf{N}) = \alpha + \beta_1 X_1 \text{TXURB} + \beta_2 X_2 \text{IDHM} + \beta_3 X_3 \text{PRECPRO} + \beta_4 X_4 \text{INDESCOL} + \varepsilon.$$

Onde,

Y: (N) NÚMERO DE PARTIDOS EFETIVOS: VARIÁVEL DEPENDENTE;

TXURB: TAXA DE URBANIZAÇÃO⁵⁰;

IDHM: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL⁵¹;

PRECPRO: PERCENTUAL DE RECEITAS PRÓPRIAS DOS MUNICÍPIOS⁵²;

⁵⁰ Taxa de urbanização (proporção da população vivendo na área urbana). Tal indicador foi extraído de POCMANN, Marcio. (2003), Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo. Editora Cortez.

⁵¹ 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.

⁵² 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 ESCOLARIDADE⁵³;

ε é o componente de erro, tomado como estatisticamente independente e com distribuição normal;

De acordo com a discussão teórica apresentada anteriormente, espera-se que:

- a) o coeficiente de taxa de urbanização seja positivo, indicando que quanto maior o índice, maior a competição política;
- b) o coeficiente de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal seja positivo, indicando que quanto maior o índice, maior a competição política;
- c) o coeficiente do Percentual de Receitas Próprias dos Municípios seja positivo;
- d) o coeficiente de média de escolaridade seja positivo, sugerindo que um maior grau instrução do eleitorado levaria a uma maior competição;

O modelo foi estimado por números de quadrados ordinários e os resultados estão apresentados nas próximas tabelas.

⁵³ O índice de escolaridade mensura a alfabetização da população acima de cinco anos de idade. Tal indicador foi extraído de POCMANN, Marcio. (2003), Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo. Editora Cortez.

Tabela 05: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 1996

MODELO 1	1996	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,480	3,484
INDESCOL	0,034	0,352
IDHM	-0,123	0,352
PRECPRO	-0,088	-0,840
TXURB	-0,123	-1,009
$R^2 = 0,137$ (*)		
F = 0,609		

O modelo econométrico formulado para explicar a competição municipalista em 1996, explica somente **13,7%** da variabilidade das disputas eleitorais. Destaca-se ainda que o mesmo modelo não possui significância estatística, pois o valor **F= 0,609** é baixo, compatível com a hipótese nula de que as variáveis explicativas são conjuntamente zero. Isto é, as variáveis independentes não explicam adequadamente o sistema de competição partidária nos municípios do Ceará e Piauí. O que isso

significa em relação a compreensão das disputas eleitorais nos chamados contextos oligárquicos? Para melhor compreender o teste econométrico aplicado, é necessário analisar o impacto das respectivas variáveis tentando melhor compreender o resultado advindo deste teste econométrico, compete analisar o impacto das respectivas variáveis explicativas no conjunto deste primeiro modelo. Portanto, quais os efeitos realmente verificados?

Os coeficientes do índice de escolaridade e do IDHM apresentaram o sinal positivo esperado, enquanto que os coeficientes para a variável percentual de recursos próprios e taxa de urbanização apresentaram-se negativos, contrariando os resultados esperados. No entanto, nenhum dos coeficientes mostrou-se estatisticamente significativo ao nível de 1%, isto é, não podemos diferenciá-los de zero.

Neste primeiro teste merece ser destacada a baixíssima capacidade preditiva das variáveis do modelo para explicarem minimamente o quadro eleitoral nos contextos cearense e piauiense no ano 1996. Apenas uma variável independente apresentou relação positiva com **(N)**. Ou seja, em geral, as variáveis independentes vão de encontro com os postulados teóricos anteriormente explicitados.

Numa aproximação primeira, o que este resultado pode sugerir? A resposta pode ser encontrada na tese da “racionalidade política contextual”. O formato dos subsistemas estaduais, segundo Lima Júnior (1983), é que de fato explicaria as disputas nos municípios do Ceará e

Piauí. Assim, o efeito descentralizador das prerrogativas constitucionais p s-88, ainda não atingiu a maioria dos entes federados (municípios).

O mesmo modelo econométrico foi estimado para as elei es municipais de 2000. Os resultados são apresentados na Tabela 06 abaixo.

Tabela 06: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 2000

MODELO 2	2000	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,472	3,967
INDESCOL	0,091	0,930
IDHM	-0,158	1,265
PRECPRO	-0,154	-1,390
TXURB	-0,070	-0,582
R ² = 0,154		
F = 0,788		

Nas eleições de 2000, o modelo econométrico mantém-se praticamente igual ao de 1996. Ele explica tão-somente **15,4%** da variação da competição e, de maneira análoga ao pleito anterior, a significação estatística não é relevante, pois **F= 0,788** é baixo. Novamente, as variáveis independentes incluídas no teste não explicam a competição política local.

O coeficiente da média de escolaridade é positivo como o esperado, mas o coeficiente do IDHM mostra-se negativo, ainda que não tenha relevância estatística. Da mesma maneira, os coeficientes para a variável

Percentual de Recursos Próprios e para Taxa de Urbanização apresentam-se como negativos, contrariando os resultados esperados. De forma geral, portanto, nenhum dos coeficientes mostrou-se estatisticamente significativo ao nível de 1%, ou seja, não se pode diferenciá-los de zero. Por fim, aplicarei o mesmo modelo econométrico nas eleições municipais de 2004. Os resultados são apresentados na tabela 7, abaixo:

Tabela 07: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará e Piauí em 2004

MODELO 3	2004	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	2,482	4,700
INDESCOL	-0,073	-1,037
IDHM	-0,044	-0,439
PRECPRO	0,075	0,937
TXURB	-0,008	-0,089
$R^2 = 0,085$ (*)		
$F = 0,430$		

Nas eleições de 2004, a competição municipal é explicada somente por **8,5%** do modelo econométrico testado. Ou seja, houve uma diminuição de quase 50% da explicação do fenômeno. Da mesma maneira que as eleições anteriores, a significância estatística também é irrelevante: **F= 0,430**. Novamente, apenas uma das variáveis mostrou-se positiva: o Percentual de Recursos Próprios. Concluída a análise empírica econométrica nas três eleições (1996, 2000 e 2004) nas cidades piauienses e cearenses, o que se pode afirmar sobre a lógica da competição política

em tais municípios? Alguma teoria consegue explicar de forma satisfatória as disputas político-partidárias de tais municípios?

Considerei anteriormente que a competição política local poderia ser afetada de forma direta pela transformação das regras disciplinadoras do arranjo político-institucional. Todavia, os modelos econométricos formulados ressaltam que a “racionalidade política contextual” teria um peso significativo na compreensão das campanhas eleitorais para o cargo de prefeito nos municípios do interior. A reduzida taxa de explicação de variabilidade do fenômeno competição política local (13,7% em 1996; 15,4% em 2000 e 8,5% em 2004) parece indicar que os efeitos descentralizadores, em virtude até mesmo do limite temporal – 17 anos após a implantação da Constituição – não geraram ainda, as conseqüências inicialmente previstas.

Neste caso, as análises econométricas sugerem que a perspectiva micro (racionalidade política contextual) interfere diretamente no formato dos padrões eleitorais. Embora os subsistemas partidários municipais se associem ao sistema político mais amplo - e reflitam algumas de suas tendências - os componentes estaduais e municipais devem ser levados em consideração caso se pretenda fazer um retrato mais fiel da realidade política das cidades brasileiras.

Na próxima secção, desagregarei a análise por Estado. Ou seja, testarei o poder explicativo do modelo tanto para o Ceará como para o

estado do Piauí. Antes, porém, calcularei o **Número de Partidos Efetivos (N)**, tendo por base a classificação exposta no início deste capítulo, isto é, classificarei a disputa como sendo de *Alta, Média e Baixa Competitividade*.

Tabela 08: Número Efetivo de Partidos (N) para os Municípios Cearenses nas Eleições de 1996, 2000 e 2004.

ANO	1996	2000	2004
(N)	3,81	3,79	5,09

FONTE: Elaboração própria.

O cálculo do número de partidos efetivos (N) sugere que a competição política nos municípios cearenses nas três últimas eleições situa-se nas faixas de média e alta competição. Por tal indicador constata-se a inserção de novos partidos políticos no processo partidário-eleitoral. O polipartidarismo chegou às instâncias municipais democratizando-as. De acordo com esta ótica, parece-me que não se pode mais aceitar acriticamente a tese afirmadora da falta de competição política nas pequenas cidades do interior, onde a densidade demográfica é escassa e o subdesenvolvimento econômico predominante.

Diante disso, quais então os resultados verificados a partir dos modelos econométricos e suas conseqüências para compreensão das eleições em cada Estado? Os dados seriam semelhantes ou apresentariam outra lógica?

Tabela 09: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 1996.

MODELO 1	1996	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,262	1,905
INDESCOL	-0,023	-0,141
IDHM	0,232	1,198
PRECPRO	-0,114	-0,750
TXURB	-0,075	-0,441
R ² = 0,151		
F = 0,413		

O modelo econométrico explica apenas **15,1%** da competição política do Ceará em 1996. Neste ano eleitoral, as variáveis independentes mostraram-se pouco eficazes na explicação do fenômeno das disputas político-partidárias. Em geral, elas mostram-se negativas. O comportamento assemelha-se ao da análise agregada anterior, já que nenhum dos coeficientes mostrou-se estatisticamente significativo ao nível de 1%, sem possibilidade de diferenciá-los estatisticamente de zero.

Tabela 10: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 2000

MODELO 2	2000	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,986	3,262
INDESCOL	-0,004	-0,022
IDHM	0,004	0,021
PRECPRO	-0,079	-0,472
TXURB	0,014	0,081
R ² = 0,074		
F = 0,099		

Na eleição de 2000, o teste econométrico explica, novamente, pouca coisa: somente **7,4%** da variação da variável da competição política. Mais de 90% da disputa para os cargos majoritários (prefeituras) fica sem um esclarecimento satisfatório. O **F= 0,099** continua baixo, de maneira que as associações não têm importância estatística. O desempenho esperado das variáveis independentes não se confirma, os coeficientes continuam sendo estatisticamente não-significativos ao nível de 1%.

Tabela 11: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Ceará na Eleição de 2004

MODELO 3	2004	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	4,340	4,275
INDESCOL	-0,097	-0,881
IDHM	-0,259	-1,913
PRECPRO	0,202	1,712
TXURB	0,053	-1,913
$R^2 = 0,219$		
$F = 1,531$		

Da mesma maneira, o modelo econométrico explica somente **22%** das disputas eleitorais nos municípios cearenses. Como nos outros modelos, as variáveis independentes possuem baixa capacidade interpretativa. Não dispõem de relevância ou importância estatística, em razão do **F= 1,531**.

A análise dos modelos econométricos de cada eleição mantém uma correspondência com o teste agregado: explicam 15,1% (1996); 7,4%

(2000) e 22% (2004). Porém, não apresentam significância estatística em nenhuma das três eleições. De acordo com esses números, confirma-se a tese de que a racionalidade contextual tem um peso determinante na organização dos subsistemas partidários municipais.

O **Número de Partidos Efetivos (N)** apresenta uma competição média em duas eleições e chega a atingir o grau de alta competitividade 2004. Por outro lado, é preciso destacar o baixo poder explicativo da variável independente Percentual de Receitas Próprias. Ela aparece negativa em dois testes – 1996 e 2000 - e sem relevância estatística. Diante disso, pode-se afirmar maneira que o modelo formulado não capta nos municípios cearenses as transformações ocorridas com a redemocratização e a implantação do multipartidarismo.

Contudo, resta verificar o que ocorre com a aplicação do modelo econométrico em relação ao estado do Piauí. Antes, primeiro, torna-se necessário calcular o **Número de Partidos Efetivos (N)** para cada um dos pleitos eleitorais em terreno piauiense. A tabela 12, logo abaixo, expõe os resultados.

Tabela 12: Número de Partidos Efetivos (N) para os Municípios Piauienses nas Eleições de 1996, 2000 e 2004

ANO	1996	2000	2004
(N)	4,53	4,62	3,91

FONTE: Elaboração Própria.

Observa-se a partir da análise da tabela acima, que o **Número de Partidos Efetivos (N)**, encaixa-se nos patamares da *Média Competitividade*, de acordo com a classificação presente no início do capítulo. Quando se agrega a esses dados os outros revelados pelo estudo da geografia eleitoral (vide capítulo 3) tais evidências sugerem o equívoco da interpretação corrente, que afirma a oligarquização do processo político desses municípios.

Considerando o desempenho das variáveis independentes em relação ao processo político do Ceará, devem-se repetir os mesmos testes em relação do caso do estado do Piauí.

Tabela 13: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 1996

MODELO 1	1996	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,597	2,665
INDESCOL	0,038	0,269
IDHM	0,180	0,922
PRECPRO	-0,051	-0,330
TXURB	-0,177	-0,948
$R^2 = 0,155$		
$F = 0,312$		

O teste econométrico também não apresenta resultados satisfatórios em relação as disputas nos municípios piauienses em 1996. A regressão linear explica somente **15,5%** da competição política neste estado e o modelo não possui significância estatística, pois o valor de **F= 0,312** é baixo.

Na análise do impacto das variáveis explicativas, pode-se perceber que os coeficientes dos índices de escolaridade e do IDHM apresentaram-se positivos, como o esperado. Porém, os coeficientes para a variável

percentual de recursos próprios e para taxa de urbanização mostraram-se negativos, contrariando o esperado, como nos testes realizados no caso cearense. Nenhum dos coeficientes, portanto, mostrou-se estatisticamente significativo, ao nível de 1%, ou seja, não se pode diferenciá-los de zero.

Tabela 14: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 2000

MODELO 2	2000	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	0,978	1,996
INDESCOL	0,252	1,924
IDHM	0,290	1,613
PRECPRO	-0,110	-0,747
TXURB	-0,079	-0,443
R ² = 0,332		
F = 1,643		

O resultado do teste econométrico atinge um R² de **33,2%** na explicação da variabilidade do fenômeno da competição eleitoral. As variáveis explicativas não têm relevância e nem o modelo é significativo estatisticamente, uma vez que o **F= 1,643** é baixo. Os coeficientes do índice de escolaridade e do IDHM se mostram positivos, enquanto os coeficientes do percentual de receitas próprias e taxa de urbanização

mostram-se negativos. Novamente, como nos outros casos, nenhum dos coeficientes mostrou-se significativo.

Tabela 15: Análise de Regressão para Disputas Municipais no Piauí na Eleição de 2004

MODELO 3	2004	
	Coefficiente Estimado	Estatística
Constante	1,953	2,940
INDESCOL	-0,051	-0,530
IDHM	0,051	0,352
PRECPRO	-0,036	-0,336
TXURB	-0,048	-0,344
R ² = 0,066		
F = 0,122		

Por fim, na aplicação do ultimo modelo de regressão linear verifica-se que ele só explica 6,6% dos casos. O valor de **F= 0,122** continua baixo e, portanto, sem significância estatística. Em relação ao coeficiente das variáveis explicativas, somente o coeficiente do IDHM mostrou-se positivo. Todos os outros apresentaram correlações negativas demonstrando que nenhum desses resultados tem importância estatística.

Diante desses resultados apresentados através da aplicação do modelo econométrico, como se pode interpretar a questão da competição

política nos estados do Piauí e do Ceará nas três eleições selecionadas (1966, 2000 e 2004)? O modelo foi criado para esclarecer a evolução da competição política nos municípios dos dois estados a partir da nova ordem constitucional e da mudança das instituições políticas. Porém, através dele, verificou-se que a correlação entre as variáveis mostrou-se, em todos os momentos, sem relevância estatística. Isto significa que as variáveis independentes selecionadas para a realização dos testes não são eficientes para explicar a competição política municipal. Parece-me que esta é a lógica expressa em todos os testes econométricos realizados, sejam agregados ou não.

6. Conclusão

Baseado nas informações coletadas através de toda a tese 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 apresentadas no decorrer deste trabalho.

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 a ascensão do PSDB e outros partidos de centro e da 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 assim, 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 se quiser usar uma denominação presente nos estudos da distribuição espacial do voto, assemelha-se a um “padrão do sudeste” (aberto, fragmentado e competitivo).

Como mencionado anteriormente, o principal ponto merecedor de ênfase no que tange a geografia espacial do voto no Ceará e Piauí é a verificação do fracasso direitista como eixo orientador das opções político-partidárias naqueles subsistemas políticos municipais. A macro-tendência registrada exhibe explicitamente a contínua derrocada do outrora todo poderoso PFL nas eleições de 1996, 2000 e 2004.

Todavia, é necessário dizer que tal declínio não se processou no mesmo ritmo em ambos os estados. Os partidos de orientação centrista assumiram o comando da política primeiro no executivo estadual e, por essa via, se interiorizaram. Isto é, adentraram nas disputas eleitorais dos municípios, propiciando assim, um ambiente político mais favorável as forças partidárias não pertencentes ao eixo conservador ou direitista.

No caso piauiense, o principal partido da direita – PFL – detém atualmente uma fatia importante das prefeituras do Estado (algo em torno

de 27%), número este não desprezível em termos da competição política, pois em composição com outros partidos, pode influenciar o processo eleitoral e partidário.

Não obstante, essa relativa influência da máquina partidária pefelista na política piauiense não ofusca as transformações advindas com a implantação do novo arranjo federativo e do regime multipartidário. A competição política municipal piauiense, não resta dúvida, encaminhou-se ao centro político ao enfraquecer ou desestruturar o esquema dominante conservador que determinava o jogo político na arena pública estadual e municipal instituído em fases históricas e políticas anteriores.

No caso do Ceará, a ascensão do centro ao proscênio político é mais acelerada. O PSDB chega ao poder executivo estadual e rapidamente dissemina sua influência nos municípios do estado. O subsistema partidário municipal cearense, portanto, formatou um campo eleitoral mais favorável e incorporador da ideologia centrista. O ritmo de municipalização da máquina partidária tucana cearense é muito expressivo: manteve-se na média de 66% nas três eleições analisadas. Num quadro desta natureza, sua hegemonia parece ser incontestável.

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 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 um 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 numa direção onde a possibilidade de alternância no processo decisório das escolhas públicas foi real.

Portanto, a hipótese neoinstitucionalista de que as “instituições importam” e podem produzir certas conseqüências ou gerar determinados comportamentos ou práticas visando alterar padrões políticos pré-existentes, 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 idéia da “racionalidade política contextual”. Isto é, as peculiaridades dos subsistemas partidários municipais cearenses e piauienses.

Além disso, é precisamente neste ponto que é possível se constatar categoricamente a interação definida pelo regime constitucional brasileiro entre federação e o 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, a 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 sóciopolíticas das subunidades federadas (estados e municípios).

Por fim, vale ressaltar que a contribuição mais importante deste trabalho está no fato de analisar um aspecto ainda não contemplado na

literatura especializada que estuda a competição política municipal nesta segunda experiência democrática brasileira: a interação entre um novo arranjo federativo onde os municípios têm autonomia para elaborarem diversas políticas públicas num contexto de competição eleitoral entre diversos atores políticos.

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998), Os Barões da Federação: Os Governadores e A Redemocratização. São Paulo. Editora Hucitec.

AGNEW, John A. (1987), Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society. Boston. Allen & Unwin.

AMES, Barry (2003), Os Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

ARRAES FILHO, Manoel Ricardo (1999), Oligarquias e Elites Políticas no Piauí: 1982-1995. Dissertação de Mestrado. UNICAMP.

ARRETCHE, Marta. (2000). Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro. Editora Revan.

BARROSO, José Parsifal. (1984), Uma História Política do Ceará: 1884-1954. Fortaleza. Banco do Nordeste do Brasil.

BISQUERRA, Rafael (2004), Introdução à Estatística: Enfoque Informático com o Pacote Estatístico SPSS. Porto Alegre. Editora Armed.

BONFIM, Washington Luis de Sousa. (2003), “Instituições Políticas, Cidadania e Participação: A Mudança Social é Possível?”. IN: Revista de Sociologia Política n° 21: 109-123 NOV.

BONFIM, Washington Luís (2003), “O Aprofundamento da Democracia no Brasil: Tendências, Conflitos e Dinâmica Recente”. Mimeo. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da ANPOCS.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. (2003), “Contra Todas as Possibilidades: O Primeiro Governo Petista do Nordeste”. Mimeo.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. (2003), “Instituições Políticas, Cidadania e Participação: A Mudança Social é Possível?”. IN: Revista de Sociologia e Política n. 21: 109-123 NOV.

BONFIM, Washington Luís de Sousa. (1999), Qual Mudança?: Os Empresários e a Americanização do Ceará. Tese de Doutorado. IUPERJ.

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

BRYMAN, Alan (2005), Quantitative Data Analysis with SPSS 12 and 13 for Windows. A Guide for Social Scientists. London and New York. Routledge.

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

CARVALHO, Nelson Rojas de. (1996), Concentração e Dispersão do Voto: Um Estudo da Geografia Eleitoral e dos Padrões de Competição no Brasil. Dissertação de Mestrado / IUPERJ.

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

DAHL, Robert. (1997), Poliarquia. São Paulo. Edusp.

DAHL, Robert. (1961), Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven and London, Yale University Press.

DIDEUS, Cleber. (1999), Concentração e Dispersão Eleitoral em Eleições Parlamentares: Um Estudo das Estratégias Eleitorais nos Pleitos de 1994 e 1998. Dissertação de Mestrado. IUPERJ.

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

HALL, Peter e **TAYLOR**, Rosemary C.R: “Political Science and the Three New Institutionalisms”. IN: Political Studies (1996), Volume. XLIV, N. 5. pp. 936-957.

JACOB, César Romero Et alli. (2002), As Eleições Municipais e sua Influência nas Disputas Presidenciais. ALCEU, Volume 3, Nº 5, p. 135-181, 2002.

JACOB, César Romero Et alli. (2002), As Eleições Presidenciais no Brasil Pós-Ditadura militar: Continuidade e Mudança na Geografia Eleitoral. ALCEU, Volume 1, Nº 1, p.102-151. Jul/Dez 2000.

KINZO, Maria D'alva G. (2001), "A Democratização Brasileira: Um Balanço do Processo Político desde a Transição". São Paulo em Perspectiva, 15 (4).

LAMOUNIER, Bolívar. & MENEGUELLO, Rachel. (1986). Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro. São Paulo: Brasiliense.

LEAL, Victor Nunes. (1976), Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo. 3ª. Edição. Editora. Alfa-Ômega.

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

LIMONGI, Fernando. (1999), Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro. Editora da FGV / Fapesp.

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

MAINWARING, Scott. (1999), Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press.

MARTINS, Agenor de Sousa. [Et. Al]. Piauí: Evolução, Realidade e Desenvolvimento. Teresina. Editora Fundação CEPRO. 2ª Edição.

MELO, Marcos André (2002), Reformas Constitucionais no Brasil. Instituições Políticas e Processo Decisório. Rio de Janeiro. Editora Revan.

MENDES, Felipe. (2003), Economia e Desenvolvimento do Piauí. Teresina. Editora Fundação Cultural Monsenhor Chaves.

MENEGUELLO, Rachel. (1998), Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997). Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra

MORAES FILHO, José Filomeno de. (1998), Eleições e Partidos Políticos no Retorno ao Multipartidarismo: O Caso Cearense. Dissertação de Mestrado. IUPERJ.

MOTA, Aroldo. (2001), História Política do Ceará: 1945-1947. Fortaleza. Editora ABC

MOTA, Aroldo. (2000), História Política do Ceará: 1930-1945. Fortaleza. Editora ABC. 2ª Edição.

MOTA, Aroldo. (1999), História Política do Ceará: 1889-1930. Fortaleza. Editora ABC. 2ª Edição.

MOTA, Aroldo. (1997), História Política do Ceará: 1950-1954. Fortaleza. Editora ABC.

NASCIMENTO, F. Alcides. (1994), A Revolução de 1930 no Piauí. Teresina. Fundação Monsenhor Chaves.

NEVES, Gleisi Heisler, (2000), “O Município no Brasil – Marco de Referência Principais Desafios”. Cadernos Adenauer nº 04.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1996), *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro. FGV.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

PENNINGS, Paul & **KEMAN**, Hans (1999), *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. Sage Publications. London. Thousand Oaks. New Delhi.

PERDOMO, C. J. Vilalta y Perdomo. (2004), *The Local Context The Spatial Difusion of Multiparty Competition in Urban México, 1994-2000*. *Political Geography* 23 (2004) 403-423.

POCHMANN, Marcio. (2004), *Atlas da Exclusão Social no Brasil: Dinâmica e Manifestação Social no Brasil*. São Paulo. Editora Cortez.

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

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. (1976), *O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e Outros Ensaio*s. São Paulo. Alfa-Omega.

REIS, Antônio Carlos Alckmin dos. (1997), *Voto e Segmentação Socioespacial no Estado do Rio de Janeiro. 1980-1995*. Tese de Doutorado/IUPERJ.

REIS, Antônio Carlos Alckmin dos. (1992), *A Participação Eleitoral no Brasil (1988-1989)*. Dissertação (mestrado) - Ciência Política, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, Leandro Molhano. (1999), Partidos Políticos e Políticas Públicas: Os Partidos Políticos e os Gastos Sociais nos Municípios de Minas Gerais (1994-1996). Dissertação de Mestrado. IUPERJ.

RIBEIRO, Leandro Molhano. (2005), Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003). Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro.

SANTANA, R.N. (1995), Piauí: Formação, Desenvolvimento e Perspectivas. FUNDAPI.

SANTOS, Fabiano (2003), O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte. Editora UFMG.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (2003), O Cálculo do Conflito. Belo Horizonte. Editora. UFMG.

SILVA, Roberto John Gonçalves da. (1999), Metamorfose das Oligarquias: O Caso do Piauí. Tese de Doutorado. USP.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. (2001), A Democracia Interrompida. Rio de Janeiro. Editora. FGV.

SOUZA, Celina. (1997), Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization. London. Macmillan Press LTD.

SOUZA, Celina. (2003), “Brazil’s System Local Government, Local Finance and Intergovernmental Relations”. Mimeo. <http://www.federativo.bndes.gov.br> [18/02/2004].

TAFNER, Paulo. (1997), Geografia do Voto: Concentração e Dispersão. Diálogo Com Um Autor. Mimeo. IUPERJ.

THELEN & STEINMO (1992), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press.

TOCQUEVILLE, Aléxis. (1977), A Democracia na América. Belo Horizonte. Editora Itatiaia. 2ª Edição.

VALE, Teresa Cristina de Sousa. (2002), As Eleições Municipais de Belo Horizonte: O Grau de Coerência do Voto Majoritário e do Voto Proporcional na Década de 90. Monografia Apresentada a Fafich-UFMG como Um dos Pré-requisitos para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Sociais. Belo Horizonte.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)