

Antonio Lassance

**BASES DA POLÍTICA BRASILEIRA:  
um estudo das reeleições nos municípios**

Brasília

2007

Antonio Lassance

**BASES DA POLÍTICA BRASILEIRA:  
um estudo das reeleições nos municípios**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Professora orientadora: Marisa von Bülow

Brasília

2007

Dissertação apresentada ao  
Instituto de Ciência Política  
Universidade de Brasília.

---

Lassance, Antonio.

Bases da política brasileira: um estudo das reeleições nos municípios /  
Antonio Lassance. – 2007. –p 196 :il.

Orientadora: Marisa von Bülow. – Dissertação (mestrado) –Universidade de Brasília,  
Instituto de Ciência Política,2007. - Resumo: objetiva Investigar as razões que  
expliquem as reeleições dos prefeitos e seus partidos no Brasil.

1.Ciência política 2.Partidos políticos 3.Eleições de prefeitos I. Título

---

## **Agradecimentos**

A idéia desta dissertação nasceu com um pé fincado na academia e outro no trabalho de assessoria e consultoria a municípios, do qual me ocupei durante os anos de 1999 a 2002.

Dar forma à idéia pode parecer, mas não é tarefa fácil. As dificuldades de se encontrar respostas a fenômenos complexos, como os que envolvem a política brasileira em âmbito local, são bem menores do que a de fazer as perguntas certas, diante da folha em branco com a qual começa toda e qualquer dissertação.

Me ajudaram muito a formular perguntas certas, primeiro, os professores que fizeram minha formação como especialista em políticas públicas, no Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília: Marisa von Bülow, Paulo Calmon, Marilde Loyola, Rebecca Abers, Luiz Pedone e Carlos Batista.

Os professores Rebecca Abers e Pedone assistiram ao “big bang” da idéia ainda um tanto incerta sobre o que seria possível encontrar.

A professora Marisa von Bülow acompanhou este trabalho do início ao fim, inclusive na fase em que correu o risco de se tornar uma novela sem final por problemas com o autor, os personagens, os capítulos. Teve a gentileza de se ocupar dela mesmo à distância, em Washington, e debaixo da montanha de livros e textos da Universidade Johns Hopkins.

O professor Carlos Batista foi decisivo para que esta dissertação conseguisse, ao final, parir uma análise exploratória de dados dos municípios brasileiros. Ao longo de três anos, entre a Especialização e o Mestrado, me vali de sua dedicação em ensinar estatística aos alunos de suas disciplinas.

O professor Paulo Calmon foi responsável pela maior bagagem que adquiri em temas de políticas públicas e que me permitiram trilhar caminhos de maior consistência para alinhar boas conclusões.

O que sei sobre política brasileira deve muito aos ensinamentos dos professores David Fleisher e Lúcia Avelar, especialistas renomados no tema.

A amiga Maria Tereza de Abreu, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, realizou um trabalho voluntário e exaustivo de revisão deste trabalho para adequá-lo às normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e do IBGE, no que se refere à padronização de gráficos e tabelas.

Arlete Avelar Sampaio e Vicente Trevas, com os quais trabalhei, tanto me incentivaram a desenvolver meu mestrado quanto possibilitaram-me o contato direto com as questões municipais. Pude acompanhar de perto a lógica que move prefeitos, prefeituras e a política municipal no Brasil. A ambos, com imensa gratidão, devo agradecer uma experiência que permitiu manter minhas teorias com os pés no chão.

Agradeço também a Cláudia Lassance, que sempre me fazia a difícil e desafiadora pergunta: "por que você não termina isso logo?". Ao Rodrigo Ferrari Lassance, que me deu uma noção maior de conquista ao falar do quanto parecia impossível cuidar de tantas coisas ao mesmo tempo. À Gabriele Oliveira Lassance, que sempre reclamava por minha atenção, perguntando o que eu estava fazendo. A todos, devo a compreensão de terem entendido o que estava por trás do que, no início, não passava de um mero exercício de estudar e escrever.

*“Podemos ensaiar a organização de nossa desordem segundo  
esquemas sábios e de virtude provada, mas há de restar um  
mundo de essências mais íntimas que, esse, permanecerá  
sempre intacto, irreduzível e desdenhoso das invenções  
humanas”.*

Sérgio Buarque de Holanda,  
Raízes do Brasil.

## **Resumo**

Esta dissertação analisa as eleições para os governos municipais ocorridas em 1996, 2000 e 2004 e busca razões que expliquem as reeleições dos prefeitos e seus partidos. Com dados oficiais (IBGE) da gestão pública recolhidos ao longo de três pesquisas nacionais (1999, 2001 e 2004), foram confrontados os resultados eleitorais de quase todos os municípios brasileiros para o teste de algumas variáveis explicativas que podem explicar o desempenho em eleições: o desempenho institucional, o perfil dos municípios, a presença dos grandes partidos nacionais e, finalmente, a habilidade e desenvoltura pessoais dos prefeitos. As conclusões indicam uma equação explanatória da política brasileira, em âmbito municipal, que combina e relativiza o peso de cada uma das variáveis independentes na configuração dos resultados verificados.

## **Abstract**

"This study presents an analysis of reelection results in local government elections held in Brazil in 1996, 2000, and 2004. Based on official data on public management variables gathered by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) in national surveys (1999, 2001, and 2004), the relationship between electoral results and some variables is tested to explain electoral performance: the institutional performance, municipal district profiles, the presence of national-level political parties, and, finally, the personal ingeniousness and nimbleness of the politicians running for reelection. The results point towards an explanatory equation that shows the different weights of these independent variables and the combinatory manner in which they influence electoral outcomes".

## Sumário

1	Apresentação .....	9
2	Justificativa .....	11
3	Introdução .....	16
3.1	Objetivo central e foco do presente trabalho.....	16
3.2	Hipóteses de trabalho .....	19
3.3	Metodologia .....	21
3.4	Roteiro de desenvolvimento do estudo .....	23
4	Delimitação do tema: até onde vai o desempenho institucional?.....	26
4.1	O que é desempenho institucional? .....	26
4.2	Teoria e prática do desempenho institucional .....	35
4.3	O que são e o que fazem os governos municipais .....	41
5	Os partidos, os políticos e a política.....	44
6	Organização e tratamentos dos dados .....	48
6.1	Políticas públicas e indicadores municipais .....	48
6.1.1	Classificação dos municípios e qualificação das prefeituras.....	48
6.1.2	O perfil demográfico dos municípios brasileiros.....	50
6.1.3	A formação dos municípios no Brasil .....	54
6.1.4	O rural e o urbano na composição dos municípios .....	59
6.1.5	As condições de habitação .....	62
6.1.6	A condição econômica de porte empresarial .....	66
6.2	Qualificação dos municípios: indicadores de desempenho institucional .....	69
6.2.1	Governos são julgados em eleições .....	69
6.2.2	O poder de iniciativa dos governos .....	70
6.2.3	O desenvolvimento da capacidade de governo .....	73
6.2.3.1	Funcionários .....	74
6.2.3.2	Recursos .....	76
6.2.3.3	Instrumentos de gestão.....	79
6.2.4	Atendimento ao cidadão e participação popular .....	81
7	Questões de método.....	85
7.1	Como medir DI em governos municipais? .....	85
7.2	A Munic/IBGE .....	88
7.3	Definição e uso das variáveis .....	90
7.4	Passo-a-passo do tratamento dos dados.....	93
8	O desempenho institucional no teste das reeleições: o que dizem os dados 96	
8.1	Uma visão geral .....	96
8.2	Um é pouco, dois é bom, três é demais.....	97
8.3	O comportamento dos Estados é muito semelhante.....	100
8.4	As regiões têm poucas diferenças .....	102
8.5	As taxas de reeleição variam pouco pelo perfil dos municípios .....	105
9	Até que ponto o DI é decisivo na eleição dos governos?.....	107
9.1	Tratamento dos dados .....	108
9.2	O que cobrar de cada mandato? .....	112
9.3	O índice de desempenho institucional dos municípios brasileiros .....	114
9.4	Indicadores descartados .....	117
9.5	O desempenho institucional não aumenta as chances de reeleição .....	119

10	Hora de testar os partidos.....	123
10.1	Os partidos e o julgamento das reeleições .....	123
10.2	A presença dos partidos nos municípios.....	124
10.3	Dez grandes partidos nacionais.....	125
10.4	Os partidos nas cidades-pólo.....	127
10.5	Taxas de reeleição por partido.....	127
10.6	Tendências observáveis .....	130
11	O papel estratégico da liderança local .....	133
11.1	O peso das lideranças na sustentação dos partidos.....	133
11.2	O peso dos partidos na sustentação das lideranças.....	137
12	Conclusões .....	141
12.1	O desempenho institucional ajuda a governar, mas não a ganhar eleições 141	
12.2	Os partidos fazem diferença .....	144
12.3	É hora de rever duas grandes teses da Ciência Política brasileira .....	146
13	Bibliografia .....	150
APÊNDICE A.....		157
	Gráfico 1 Taxa de reeleição – Brasil % (%).....	157
	Gráfico 2 Taxas de reeleição nos municípios do Brasil (%) .....	158
	Gráfico 3 Taxas de reeleição por tipo consecutivas, alternadas e contínuas .....	159
	Gráfico 4 Reeleições por região .....	160
	Gráfico 5 Taxa de reeleição por grupo .....	161
	Gráfico 6 Reeleições consecutivas .....	162
APÊNDICE B.....		163
	Tabela 1 Sumário estatístico dos municípios brasileiros .....	163
	Tabela 2 Mediana da população dos municípios brasileiros .....	164
	Tabela 3 Municípios, total e por ano de instalação .....	165
	Tabela 4 Reeleição por unidade da federação.....	165
	Tabela 5 Sumário das reeleições por estado .....	167
	Tabela 6 Relação dos municípios do grupo – Cidades médias.....	168
	Tabela 7 Relação dos municípios do grupo – Cidades grandes .....	173
	Tabela 8 Relação dos municípios do grupo – Capitais de estados .....	174
	Tabela 9 Presença dos municípios – cidades médias.....	175
	Tabela 10 Municípios com maior avanço no desempenho institucional.....	176
	Tabela 11 Partidos por região – ano 1996 .....	192
	Tabela 12 Partidos/região–2000.....	193
	Tabela 13 Partidos por região – ano 2004 .....	194
	Tabela 14 Presença dos grandes partidos nacionais.....	195

## 1 Apresentação

Há sete anos acompanho a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, apelidada de *Munic* pelo órgão responsável pela coleta e organização de seus dados e variáveis, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Em sua primeira edição, cuja coleta de dados foi realizada em 1999, e a publicação feita em 2001, tive a oportunidade de travar contato com aqueles que a conceberam. Assisti à primeira das exposições públicas da pesquisa, feita para especialistas em encontro promovido pela Comissão Nacional para População e Desenvolvimento e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em Caxambu, em 2000.

Ao conhecer a pesquisa e suas perspectivas de reedição futuras, foi imediata a sedução de testar, com aqueles dados, algumas das teses tão em voga desde o estudo do cientista político Robert Putnam, “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”.

Publicado originalmente em 1993<sup>1</sup>, “Making democracy work” procurou combinar instituições, história e cultura política para explicar o desempenho dos governos. Trouxe de volta a teoria da cultura cívica, de Almond e Verba, que remonta a Tocqueville. Transformou a cultura cívica em elemento explicativo essencial de instituições tidas como de maior eficiência.

Seu conceito de capital social e a importância que atribui às relações de confiança, na redução dos custos transacionais, se tornaram correntes na Ciência Política e mesmo fora da academia. Este conceito hoje faz parte do vocabulário dos

---

<sup>1</sup> PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993.

organismos internacionais, das organizações ditas não-governamentais, de partidos de vários matizes e de dirigentes governamentais no mundo inteiro..

O sentido desta dissertação começa por verificar em que medida o conceito de desempenho institucional é válido, aplicável e útil ao julgamento que as pessoas fazem de seus governos. Em seguida, analisa hipóteses alternativas a essa, capazes de oferecer explicações complementares ou mesmo mais relevantes para dar conta do fenômeno das reeleições municipais.

É o que tentaremos a seguir.

## 2 Justificativa

O papel das prefeituras é central na política brasileira.

Grande parte de nossa política é municipal. Na estrutura do federalismo brasileiro, o município é ente federado autônomo e com atribuições importantes. Muitas das políticas nacionais têm gestão local. Ocorre também de políticas criadas ou testadas localmente, quando são casos de sucesso, tornarem-se programas federais.

A trajetória de muitos políticos nacionais começa ou passa pelo cargo de prefeito. Isso conferiu, em geral, a primeira experiência executiva que utilizaram para demonstrar suas aptidões para exercer funções de governo.

Para os partidos, as prefeituras são fundamentais. Elas demonstram até que ponto ele está enraizado nacionalmente. Um grande número de estudos já apontou as relações das grandes forças políticas nacionais e suas bases locais. Os dois estudos clássicos fundadores da Ciência Política no Brasil, “Instituições Políticas Brasileiras”, de Oliveira Viana<sup>2</sup>, e “Coronelismo, Enxada e Voto”, de Victor Nunes Leal<sup>3</sup>, enfatizam o peso que o “poder local” - na concepção de Viana - e o município - na visão de Leal - representam na política brasileira.

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA VIANA, Francisco J. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

<sup>3</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo: enxada e voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

Posteriormente, outros estudos pontuaram a oposição entre um Brasil tradicional e outro moderno<sup>4</sup> e as formas de perpetuação da política tradicional, sob novas bases<sup>5</sup>. Nesses estudos, o município aparece como espaço privilegiado das relações oligárquicas.

Alguns estudos destacariam, ainda, o quanto as bases oligárquicas e suas relações clientelistas enfraqueceriam as dinâmicas propriamente partidárias, constituindo fator essencial da suposta fragilidade dos sistema político brasileiro<sup>6</sup>.

Finalmente, o município tem sido objeto de análise enquanto unidade necessária para o estudo agregado das preferências eleitorais que comporiam o quadro político nacional<sup>7</sup>.

Tal importância, porém, ainda não dimensiona devidamente o peso que a política municipal tem adquirido nas últimas décadas. Deve-se acentuar que, ao longo das décadas de 80 e 90, houve uma tendência mundial pela descentralização de poderes e atribuições crescentes de políticas públicas para o âmbito local. Tal

---

<sup>4</sup> SOARES, Gláucio A. **Sociedade e Política no Brasil**. S. Paulo: Difel, 1973.

<sup>5</sup> HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>6</sup> Além de SOARES, *op cit.*, e CARVALHO, idem, SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930-1964**. S. Paulo: Alfa-ômega, 1976; MAINWARING, Scott and SCULLY, Thimoty. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

<sup>7</sup> LAMOUNIER, Bolívar & CARDOSO, Fernando H. (org.). **Os Partidos e as Eleições no Brasil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. LAMOUNIER, Bolívar e KINZO, Maria D'Alva. Partidos políticos, representação e compromisso eleitoral no Brasil: um ensaio bibliográfico. **Revista Dados**, n. 19, 1978; FLEISCHER, David (org). **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981. Volumes I e II; LAVAREDA, Antônio. (1991), **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro, IUPERJ/Rio Fundo Editora; AVELAR, Lúcia e LIMA, Fernão Dias. Desenvolvimento, desigualdade e poder político: uma interpretação das bases do Federalismo brasileiro. **Revista de Política Comparada**. Brasília: Arkos, 1999; NICOLAU, Jairo (org.). **Dados eleitorais do Brasil – 1982-1996**. Rio de Janeiro, IUPERJ/Revan, 1998.

movimento teve uma influência tanto dos setores à direita quanto à esquerda no espectro político de vários países. Em alguns casos, governos nacionais conservadores encontraram, na descentralização, uma maneira de desonerarem-se de encargos e atribuições, repassando-os aos governos locais. Em outros casos, a descentralização foi resultado de processos de transição democrática, como ocorreu em larga escala na América latina, que presenciou a emergência de movimentos sociais participativos e de lideranças democráticas que encontraram, nas prefeituras, um espaço privilegiado para a construção política de projetos populares.

Essa confluência de fatores levou, em plena “globalização”, à emergência do local nas políticas nacionais de muitos países, inclusive os de tradição de governos unitários, que passaram a experimentar a regionalização e municipalização da gestão pública.

Uma das hipóteses deste trabalho é a da influência do desempenho institucional nas chances de reeleição dos políticos. O desempenho institucional é o grau de institucionalização de políticas promovido por um governo. Por sua vez, a institucionalização de políticas é a transformação das ações de governo em um conjunto orientado por objetivos e dotado de regras, instrumentos e procedimentos que fazem com que a gestão pública tenha por fundamento razões de natureza pública, e não o mero ato de vontade do prefeito.

O tema se filia a uma longa lista de estudos que conferem às políticas públicas uma importância considerável na organização dos sistemas políticos e da estrutura do Estado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Uma visão panorâmica deste debate está em Howlett, Michael and M. Ramesh. **Studying Public Policy**. N. York: Oxford University Press, 1995, e em McCool, Daniel. **Public Policy Theories**,

Pode-se apostar em uma tendência de fortalecimento da importância dos governos locais na política nacional por conta da recorrente discussão sobre a introdução de cláusula de barreira no sistema político brasileiro. Para a sua própria sobrevivência, os partidos estariam obrigados a ter um coeficiente mínimo de votos distribuídos por eleitores em diferentes Estados. A simples possibilidade disso ocorrer, com o apoio dos grandes partidos, constitui ameaça a vários pequenos partidos e fará com que sejam ainda mais instados a se estruturarem localmente e buscar sucesso em suas gestões municipais, se quiserem permanecer no mapa da política nacional.

A importância do tema e sua complexidade exigem uma maneira muito precisa de se analisar os governos locais e suas políticas. A tentativa de encontrar uma solução para este problema adequada acabou por constituir um aspecto de originalidade desta dissertação. Da mesma forma, as conclusões surpreendem por conferir ao município uma importância significativamente ainda maior que a normalmente atribuída na literatura sobre a política brasileira.

Outros dois aspectos de originalidade podem ser destacados. Trata-se do primeiro trabalho a testar no Brasil algumas das conclusões lançadas por Putnam em "Making Democracy Work". Além disso, cria uma metodologia de análise política dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística desde 1999.

---

**Models, and Concepts.** New Jersey: Prentice Hall, 1995. McCool traz, inclusive, os textos clássicos de Lindblom, Lowi, e Hecló, que acentuam o papel das "policy" sobre as "politics". Outro estudo basilar é o de WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: the art and craft of policy analysis.** New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1979.

Em suma, esta dissertação justifica-se por ressaltar aspectos ainda pouco explorados da importância das prefeituras na base do sistema político brasileiro; por situar o lugar do desempenho institucional na gestão do município; por lançar recursos metodológicos que poderão ser testados por outros cientistas políticos, com bases de dados abertas ao uso público; finalmente, pela possibilidade de acúmulo progressivo de conhecimento para a Ciência Política brasileira, a partir da análise sucessiva das séries históricas dos dados do IBGE e do Tribunal Superior Eleitoral.

As evidências colhidas por essa análise, justamente no plano do município, levantam a possibilidade de que a tradição de estudos sobre clientelismo e política tradicional tende a ser rapidamente superada, na Ciência Política brasileira, por uma outra “escola” de estudos, mais interessada no estudo das coalizões, para dar conta da trajetória da política brasileira da última década.

### 3 Introdução

#### 3.1 Objetivo central e foco do presente trabalho

O tema desta dissertação são os governos, seus governantes e seus partidos; o que fazem e os resultados que colhem.

Foram analisadas as eleições para os governos municipais ocorridas em 1996, 2000 e 2004 em busca de razões para as reeleições dos prefeitos e seus partidos. Com dados oficiais (IBGE) sobre gestão pública, recolhidos ao longo de três pesquisas nacionais (1999, 2001 e 2004), foram confrontados os resultados eleitorais de quase todos os municípios brasileiros para testar possíveis razões de seu desempenho positivo ou negativo em eleições, quais sejam, as influências

- 1) do desempenho institucional;
- 2) do perfil dos municípios;
- 3) da presença dos grandes partidos nacionais e, finalmente;
- 4) da habilidade e desenvoltura pessoais dos prefeitos.

As conclusões indicam uma equação explanatória da política brasileira, em âmbito municipal, que combina e relativiza o peso de cada uma destas variáveis na explicação das reeleições. Ou seja, as variáveis listadas são fortes o suficiente para estarem presentes como explicações válidas a qualquer análise da política, mas o peso que deve ser atribuído a cada uma delas e a maneira como se combinam umas às outras faz muita diferença.

O foco são os governos municipais, ou seja, as prefeituras do Brasil. O País tem mais de 5.600 municípios, cada um deles com características muito peculiares. São lugares diferentes, desde as muitas pequenas cidades, com poucos habitantes, até as poucas grandes cidades e megalópoles, com milhares ou milhões de habitantes. O perfil sócio-econômico de seus moradores, as atividades econômicas das cidades e as características histórico-culturais e políticas de cada município são bastante diversos.

Em termos políticos, a diversidade é igualmente grande. O que existe de comum é que todo município tem seu próprio governo e o seu prefeito eleito, filiado a um partido e com a função de desenvolver ações e políticas públicas. Também é comum o fato de que os prefeitos querem ser reeleitos ou eleger seus sucessores. Buscam manter sua influência nos municípios onde originaram suas carreiras políticas e ampliá-la, conquistando o eleitorado de outros municípios. É assim que tornam-se capazes de vôos mais altos, como uma candidatura a deputado estadual, federal, senador ou governador.

Ao governar, os prefeitos deixam um rastro daquilo que fazem. Assim, é possível detectar as pegadas de suas ações e políticas. As ações são inúmeras, incontáveis, quase impossíveis de serem relacionadas por completo. Muitas são desconhecidas do próprio prefeito, pois são levadas a cabo por sua equipe. Certas ações, porém, têm prioridade em relação às outras. Por alguma razão, os prefeitos as escolhem como ações preferenciais, pois nelas vislumbram resultados políticos ou efeitos organizadores de sua administração. Tais ações, ao se organizarem e ao mobilizarem, em torno de si, uma série de outras iniciativas, transformam-se em políticas. São usadas para organizar a própria lógica de prioridades e os argumentos

que o governo municipal utilizará ao tomar decisões e expô-las ao público. Não importa o tamanho da cidade e sua localização geográfica, o prefeito tem sempre que tomar decisões, definir ações prioritárias e encontrar uma razão compreensível para enfrentar o debate público sobre aquilo que faz e as razões de suas prioridades.

Em vista de sua atuação, um prefeito pode ser avaliado como melhor ou pior; competente ou incompetente; responsável ou negligente; preparado ou despreparado. Não importa a qualificação, ele será aprovado ou rejeitado pelas pessoas de sua cidade com base no desempenho que elas atribuem ao seu governo.

Mas se o desempenho de um governo influi no julgamento de suas ações pelas pessoas que moram em um município, resta saber, mais exatamente, até que ponto esse julgamento influi no sucesso ou fracasso eleitoral de um prefeito. A questão que se coloca é: o que explica que alguns prefeitos sejam reeleitos e outros não? Até que ponto esses políticos são “premiados” pelos eleitores por conta de seu desempenho institucional? Ou será que suas próprias desenvoltura e habilidades pessoais é que definem suas chances de sucesso? Finalmente, até que ponto são os partidos a que pertencem que viabilizam seus resultados positivos em eleições?

Do contrário, deve-se apontar evidências ou sugerir pistas que possam ajudar a descobrir que razão ou razões em comum levam os eleitores a confiar a um prefeito mais quatro anos de mandato.

### 3.2 Hipóteses de trabalho

Aferir o peso do desempenho institucional na continuidade dos prefeitos e de seus partidos à frente dos Municípios inclui verificar o grau de influência das políticas públicas nas reeleições.

A primeira hipótese relaciona as políticas desenvolvidas e institucionalizadas às chances de reeleição dos prefeitos que as implementaram. Para que fosse confirmada, as prefeituras de melhor desempenho institucional deveriam ter maiores taxas de reeleição que as demais.

Se tal hipótese não se confirmasse, não se poderia concluir, de forma absoluta, que as políticas não teriam peso algum nos processos de reeleição. É certo que se encontra sempre algum peso das políticas públicas, mas em um grau que pode ser insuficiente para explicar reeleições. As políticas públicas teriam que produzir resultados diferenciais significativos, e não residuais, na avaliação que os cidadãos fazem sobre seus governos para contrapô-los e preferi-los em relação aos adversários.

Uma das conseqüências de uma eventual não comprovação desta hipótese seria a de supor uma outra: a de que as políticas seriam muito mais determinadas pela capacidade estratégica dos prefeitos e seus partidos do que por suas habilidades de gestão. A hipótese a ser testada seria a de que a eficácia gerencial, proporcionada por bom desempenho institucional, talvez tenha menos visibilidade do que a capacidade do prefeito de conquistar acordo, fazer aliados e surpreender os adversários. Caso esta segunda hipótese – que poderíamos chamar de hipótese

“estratégica” - se confirmasse, seria preciso definir uma lógica explanatória capaz de definir o jogo político municipal e mapear as orientações de seus atores.

Uma terceira hipótese alternativa se afasta das políticas e dos partidos e aponta para a experiência de governo do prefeito. Isso significaria que o sucesso eleitoral pode estar mais associado à figura do prefeito e sua astúcia local do que à sua filiação partidária e opções por políticas claras. Neste caso, dados sobre uma eventual diversificação partidária demonstrariam um quadro político fragmentado, no qual prevaleceria a figura do prefeito. As taxas de reeleição deverão mostrar grandes disparidades para que a explicação mais adequada recairia sobre a desenvoltura pessoal dos prefeitos. Tal hipótese requereria procurar por ações, mais do que por políticas. Para que hipótese da experiência fosse confirmada, deveria haver uma proporção significativa de prefeitos reeleitos por um mesmo partido para três mandatos consecutivos, num quadro partidário diversificado.

Em suma, questionamos o que é mais importante: as políticas, o prefeito ou o partido? Certamente, a melhor resposta é a que relaciona a trindade em uma só explicação. Afinal, governos municipais são indissociáveis desses três componentes. É preciso haver um prefeito, que foi eleito por um partido e que desenvolve políticas. Assim sendo, ao invés de tornar as hipóteses exclusivas e excludentes, o mais provável é que tenhamos que montar uma equação da governança municipal, com peso diferente atribuído a cada um dos componentes, mas combinados de forma a tornar compreensível a importância das políticas, o poder dos prefeitos e o papel dos partidos.

O desafio será o de transformar os números em uma lógica explanatória sobre o que acontece na política brasileira municipal. Afinal, o importante não são os números, mas o que eles significam.

### 3.3 Metodologia

Foram analisadas as eleições para os governos municipais ocorridas em 1996, 2000 e 2004, com dados do TSE, e dados da gestão pública da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), coletados em três pesquisas nacionais (1999, 2001 e 2004).

Os resultados eleitorais (variável dependente) foram confrontados a variáveis de desempenho institucional, de perfil dos municípios e de presença dos grandes partidos nacionais. A análise dos resultados permitiu, também, levantar considerações sobre a importância da habilidade e desenvoltura pessoais dos prefeitos e hipóteses, para futuros estudos, sobre a geografia da política brasileira.

O IBGE pesquisa, com a Munic, informações de gestão pública. Sua elaboração baseou-se no trabalho de técnicos de várias áreas da gestão pública. As perguntas compõem um questionário que é aplicado em todos os municípios brasileiros. Cada entrevistador colhe dados de uma ou mais prefeituras, coleta as informações e os encaminha para a sistematização de dados do IBGE.

As três pesquisas realizadas até o momento (1999, 2001 e 2004) cobrem duas gestões de mandatos municipais (1996 a 2000; 2000 a 2004).

As informações da Munic/IBGE, complementadas com os dados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as três últimas eleições (1996, 2000 e 2004), garante uma base de dados consistente, com dezenas de variáveis, abrangendo quase a totalidade dos municípios brasileiros.

Realizou-se aqui um exaustivo trabalho de excluir municípios criados posteriormente à primeira pesquisa, para nos atermos aos que estão presentes nas três pesquisas, e separar, dentre centenas de variáveis, aquelas que mais ajudam a definir as características do município das outras que apontam, de fato, o “rastros” de suas políticas públicas.

Definida a base de trabalho, fez-se uso da análise exploratória de dados (“exploratory data analysis” - EDA), método de análise estatística que dá tratamento gráfico a informações estatísticas e que se vale de medidas de posição e dispersão para situar os indivíduos de uma amostra. O indivíduo tem seu lugar definido numa escala e as medidas de posição e dispersão oferecem parâmetro comparativo entre vários indivíduos. Foi possível não só comparar e distinguir os indivíduos como analisar sua trajetória ao longo de três mandatos municipais.

Teve-se o cuidado de agrupar os municípios sem incorrer em comparações indevidas, como aquelas que desconsideram as imensas disparidades de perfil dos indivíduos.

Os municípios foram divididos em 6 grupos, com base em critérios que são fundamentados no capítulo de metodologia.

Tal preocupação em fundamentar critérios para o adequado tratamento dos dados esteve também presente na tentativa de encontrar variáveis capazes, primeiro, de rastrear a ação dos prefeitos. Foram buscadas evidências de ações que

poderiam ser de fato atribuídas especificamente aos prefeitos de um determinado mandato. Paralelamente, optou-se por escolher variáveis que atendessem ao critério de modicidade (ou seja, estarem plenamente disponíveis) e que cumprissem critérios de importância na gestão pública, tendo em vista o papel do município na estrutura do Estado brasileiro. Finalmente, foram selecionadas variáveis que pudessem relacionar-se à continuidade ou mudança do prefeito e seu partido. Parte significativa desta dissertação busca esclarecer por que variáveis tidas como óbvias e muitas vezes módicas não se enquadram aos critérios de adequação aos tipos de indivíduos, atribuição de seus avanços a uma determinada gestão e pertinência às responsabilidades dos prefeitos.

### 3.4 Roteiro de desenvolvimento do estudo

O título I delimita o problema desta dissertação. Aborda o conceito de DI sua importância na avaliação de governos e a natureza dos governos municipais, de maneira a definir mais exatamente o que se pode e o que se deve avaliar na gestão municipal.

O título II trata da organização e tratamento dos dados. Estabelece os parâmetros de avaliação das políticas públicas municipais e seus indicadores. Analisa as maneiras de classificação dos municípios (capítulo 7.1.) e justifica a classificação utilizada por esta dissertação. Verifica até que ponto vale a pena e de que forma é possível distinguir municípios conforme seu perfil demográfico, suas características formativas históricas, suas características urbanas ou rurais, dentre

outras. Buscou-se apresentar uma classificação válida e demonstrar a necessidade de descartar clivagens muito exaustivas que não se mostraram significativas.

Feita a proposta de classificação, partiu-se, no capítulo 7.2., para a qualificação dos municípios. Ou seja, viu-se de que maneira os municípios, já devidamente agrupados, poderiam ser avaliados em termos de seus desempenhos. Demonstrou-se a pertinência do uso das eleições como critério válido de julgamento dos governos. Buscaram-se variáveis de poder de iniciativa, desenvolvimento da capacidade de governo e atendimento ao cidadão.

O capítulo 8 apresenta, de modo detalhado, a metodologia utilizada. É apresentada uma revisão do DI, para sua devida operacionalização ao caso brasileiro, mas mantendo-se os critérios erigidos por Putnam em sua formulação inicial. Justifica-se a utilização da Munic-IBGE e define-se o uso das variáveis a ela associadas. Um passo-a-passo sumariza a metodologia utilizada para o tratamento e análise dos dados.

O título III faz a análise do DI. Seu capítulo 9 se abre com a análise a respeito do que “dizem” os dados. Uma visão geral dos dados obtidos é depois sistematicamente analisada em partes, verificando até que ponto são relevantes o perfil do município e sua agregação em unidades mais amplas, como Estados e Regiões.

O capítulo 10 dirá até que ponto o DI é relevante para a sorte dos governos que buscam reeleger-se. A avaliação cuida para que não se cobre dos governos municipais questões que fogem à sua governabilidade restrita. Afinal, nem tudo que acontece num município é obra ou culpa do prefeito. Uma lista de indicadores

descartados é justificada por questões de solidez metodológica, garantindo a robustez do modelo de análise concebido.

Testada a hipótese de que o DI pesa significativamente sobre as reeleições, parte-se para a análise das hipóteses alternativas. Por exemplo, a de que os partidos podem vir a ser mais relevantes, em certa medida, que o DI.

O teste desta hipótese conduz ao título IV (conclusão), no qual as demais hipóteses são analisadas à luz dos dados da Munic/IBGE, confrontados com os resultados eleitorais (com base em dados do TSE).

A conclusão aponta perspectivas de novos estudos, capazes de desenvolver conclusões complementares, e sinaliza lacunas que não foram preenchidas, por extrapolarem o objetivo deste estudo, mas que também são discussões ainda pouco percorridas pela Ciência Política no Brasil. Muitos aspectos, conforme indicados, dependem de uma agenda de estudos a serem realizados e também da análise de futuras pesquisas Munic/IBGE, confrontadas com resultados eleitorais de pleitos que ainda estão por vir. Assim sendo, o futuro poderá assentar ou refutar muitas das linhas traçadas por este estudo.

#### 4 Delimitação do tema: até onde vai o desempenho institucional?<sup>9</sup>

##### 4.1 O que é desempenho institucional?

A primeira hipótese a ser investigada foi a do peso do *desempenho institucional* (DI) dos governos municipais na continuidade ou descontinuidade dos mandatos dos prefeitos.

O desempenho institucional é, como se disse anteriormente, o grau de institucionalização de políticas promovido por um governo. E a institucionalização de políticas é a transformação das ações praticadas pelo governo em um conjunto orientado por objetivos e dotado de regras, instrumentos e procedimentos que fazem com que a gestão pública tenha por fundamento razões de natureza pública, e não o mero ato de vontade do prefeito.

Com recursos escassos, equipes limitadas, excesso de problemas e de demandas, os governos municipais muitas vezes são levados a apontar perspectivas de médio e longo prazo e a criar mecanismos de consulta e participação, ou arcabouços normativos que tornem as decisões melhor assimiladas pelas pessoas, menos concentradas no poder imperial do governante e mais relacionadas a critérios impessoais de decisão. Nesse ponto, ações que evoluíram para políticas começam a

---

<sup>9</sup> Este capítulo reformula e condensa a análise anteriormente publicada por mim na revista do Mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília. Cf. LASSANCE, Antonio. Desempenho institucional: o conceito, o índice e o Brasil. **Vitrais: textos de política**. Brasília: Instituto de Política, Departamento de Ciência Política. Número 1, 2001. Págs. 11-33.

adentrar no território das regras institucionalizadas. Passam a constituir não mais o objeto do jogo restrito dos atores, sujeito a toda sorte de turbulências, mas uma paisagem que esses mesmos atores devem considerar ao praticar seus atos.

Pretende-se, neste estudo, saber é até que ponto o DI, ao organizar a gestão municipal de uma certa maneira, ajuda ou atrapalha os planos de reeleição dos prefeitos. Até que ponto o DI desenvolvido por um mandato é importante para a continuidade desse mesmo mandato? Será que prefeituras que elevaram seu DI tornaram mais provável a reeleição de seu prefeito?

Desempenho institucional (“institutional performance”) é um conceito “prático”, mas que nasce da influência adquirida, a partir de meados dos anos 80, pelos estudos da teoria neo-institucionalista<sup>10</sup>.

Quando dizemos “prático”, nos referimos ao fato de que ele vinha sendo empregado nos relatórios e nos programas de agências e organismos internacionais, como a ONU e suas sub-organizações (como Unicef, Undp e Unesco) e o Banco Mundial. Sua utilidade era a de criar um referencial que pudesse avaliar em que medida o sucesso de programas e ações financiadas por estes organismos tinha relação com a robustez institucional dos países que recebiam tais recursos. O DI daria uma idéia de até que ponto as administrações eram suficientemente robustas para cumprir regras, executar contratos e atingir objetivos.

Em 1987, a experiência do Banco Mundial com o uso do desempenho institucional foi condensada por Arturo Israel no livro “Institutional development:

---

<sup>10</sup> Um painel do debate sobre as instituições nos anos 90 está em ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: an overview. In: **American Handbook of Political Science**, 1999.

incentives to performance”<sup>11</sup>. Certamente, qualquer que fosse sua moldura, o conceito poderia se prestar a vários usos. No caso dos organismos internacionais e, sobretudo, das instituições de financiamento, o D.I. era uma forma de tornar mais próximo e concreto o campo de preocupações sobre bom governo, nos aspectos de governança e governabilidade, e descobrir que tipo de governo poderia ser considerado mais “confiável do ponto de vista da comunidade internacional”<sup>12</sup>.

De qualquer modo, o fato é que a aparição do conceito de desempenho institucional se deu num momento em que a Economia e a questão do desenvolvimento econômico traziam a política, suas instituições e suas regras, para o centro do debate<sup>13</sup>.

O D.I. torna-se um conceito acolhido na Ciência Política a partir do estudo concluído em 1993 pelo cientista político Robert Putnam, em seu livro “Making democracy work”. O D.I. foi operacionalizado para o estudo de uma situação concreta: os governos regionais italianos.

---

<sup>11</sup> ISRAEL, Arturo. **Institutional Development: incentives to performance**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

<sup>12</sup> A frase é de Fiori, que faz uma análise importante da trajetória do conceito de governabilidade em FIORI, José Luís. Por que governabilidade? Qual governabilidade?. In: Fiori. **Os Moedeiros Falsos**. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997. Um exemplo de aplicação prática do conceito de desempenho institucional pode ser visto em THE WORLD BANK. **September 1998 report**. O relatório aponta para a crise asiática daquele momento o diagnóstico de “corruption and poor institutional performance”. Disponível em <<http://www.hrw.org/worldreport99/asia/index.html>>, disponível em 21/7/2000.

<sup>13</sup> Abordagens diferenciadas fizeram o mesmo. A importância de fatores não econômicos na formação e desenvolvimento do capitalismo não são novidade. Podem ser encontradas em Marx (nos manuscritos tardiamente descobertos e reunidos sob o nome de “Formações econômicas pré-capitalistas”) e de modo mais acentuado em Weber (“A ética protestante e o espírito do capitalismo”). Numa perspectiva mais histórica e centrada na importância do Estado, são referências os vários e monumentais estudos de Fernand Braudel, Karl Polanyi, Emmanuel Wallerstein, Charles Tilly, Giovanni Arrighi e Theda Skocpol.

Embora não sintetize o conceito em uma frase, o que Putnam quer dizer com *desempenho institucional* se refere à capacidade dos governantes de agir cooperando com os governados: “As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordo. Queremos que o governo faça coisas, não apenas que decida coisas”<sup>14</sup>.

Desempenho institucional é associado a “governo eficaz” e a “bom governo”<sup>15</sup>. Uma de suas conclusões é que “bom” e “eficaz” acabam sendo, no final das contas, a mesma coisa, sob formas diferentes. Haveria uma “notável coincidência” entre as aferições objetivas do desempenho institucional e a opinião dos eleitores. Diz ele: “Nossa avaliação do desempenho institucional geralmente condiz com o julgamento das pessoas que lidam diariamente com esses governos”<sup>16</sup>.

Por ser um conceito objetivo, o desempenho institucional pode ser mensurado. É neste ponto que Putnam constrói seu *índice de desempenho institucional*.

O índice destinava-se a avaliar, de um lado, o quanto as instituições conseguiriam agir com regularidade e presteza. Em segundo lugar, pretendia indicar o quanto seriam capazes de solucionar problemas e prestar serviços<sup>17</sup>.

Estes dois parâmetros são operacionalizados sob três critérios:

- Continuidade administrativa;

---

<sup>14</sup> PUTNAM, Op. Cit., 1996, pág.24.

<sup>15</sup> Ibid, págs. 30 e 51.

<sup>16</sup> Idem, pág. 93.

<sup>17</sup> Idem, pág. 79.

- Deliberações sobre as políticas;
- Implementação.

O índice é composto pela agregação de doze indicadores.

Três deles se referem à continuidade administrativa<sup>18</sup>:

- Estabilidade do gabinete: governos que conseguem manter coalizões favoráveis podem desenvolver suas práticas de maneira mais efetiva. Por isso, governos estáveis teriam melhor desempenho institucional. O tempo pelo qual o gabinete se mantivesse estável seria a base deste indicador.
- Presteza orçamentária: verifica-se quais governos aprovam seus orçamentos no prazo, o que denotaria a importância que de fato dão ao orçamento.
- Serviços administrativos e de informação: a idéia aqui é a de que governos melhor informados teriam uma maior eficácia em suas ações, além do que estariam mais sintonizados com as prioridades de seus eleitores.

Quanto às deliberações sobre as políticas, são considerados indicadores relativos a<sup>19</sup>:

- Legislação reformadora: governos de melhor desempenho produziram leis abrangentes, coerentes e criativas.
- Inovação legislativa: ganha mais pontos, em termos de desempenho institucional, o governo que for ágil para aplicar, em sua região, uma lei nacional que tenha recentemente definido ou redefinido uma determinada política. Neste caso, a partir

---

<sup>18</sup> Idem, 80-1.

<sup>19</sup> Idem, 81-3.

do surgimento da lei, é medido o tempo que se gasta até que seja introduzida na região.

A terceira linha de indicadores se refere à implementação das políticas e leva em conta três aspectos<sup>20</sup>:

- A prestação direta de serviços (o que alguns governos fazem que outros não fazem);
- Os instrumentos de política utilizados e
- O uso dos recursos transferidos pelo governo central.

A prestação direta de serviços teve como indicadores:

- Creches: quantidade de crianças por creche, em cada região;
- Clínicas familiares: quantidade de clínicas por pessoa.

Dos instrumentos de políticas, um único indicador é considerado:

- Instrumentos de política industrial.

Este indicador se refere à existência de plano de desenvolvimento econômico, plano de ordenamento territorial<sup>21</sup>, parques industriais, agências de desenvolvimento, consórcios de produção e comercialização e programas de capacitação para o emprego<sup>22</sup>.

No que se refere ao uso de recursos transferidos do governo central para os regionais, Putnam elegeu indicadores sobre gastos em<sup>23</sup>:

---

<sup>20</sup> Idem, 83.

<sup>21</sup> Lamentavelmente traduzido, na edição brasileira da FGV, como “plano regional de utilização da terra” (Putnam, *Op. Cit.*, p.84).

<sup>22</sup> Idem, pág. 85.

<sup>23</sup> Idem, pág. 85-6.

- Agricultura;
- Unidade sanitária local;
- Habitação e desenvolvimento urbano.

O último indicador diz respeito à sensibilidade da burocracia. Como nos demais, Putnam não fundamenta a importância deste indicador – apenas descreve uma alternativa para medi-lo<sup>24</sup>.

Para que serve o conceito de desempenho institucional? Para Putnam, serve para verificar até que ponto um governo pode atender às demandas dos cidadãos. Em segundo lugar, serve para testar a relação entre a atividade governamental e a “cultura cívica” de sua sociedade. A conclusão fundamental do autor é a de que o capital social impulsiona o desempenho institucional. Ou seja, é a existência ou não de uma comunidade cívica, com fortes laços de confiança, tradicionais relações de solidariedade e costume de participação e cooperação – cultivado, diga-se de passagem, por todo tipo de organizações sociais – o que produz “bons governos”.

“Making democracy work” é, na verdade, um estudo sobre cultura cívica, e não exatamente um estudo sobre desempenho institucional.

Não é coincidência que o trabalho seguinte de Putnam, “Bowling Alone”<sup>25</sup>, insista exclusivamente na tecla da cultura cívica e do capital social, não fazendo referência ao conceito de desempenho institucional.

Mesmo a crítica a Putnam se orientou a analisar se a teoria do capital social, formado por uma cultura cívica surgida em pequenas comunidades, seria ou não

---

<sup>24</sup> Idem, pág. 85.

<sup>25</sup> PUTNAM, Robert. **Bowling Alone: the collapse and revival of American community**. New York: Simon&Schuster, 2000. Veja também [www.bowlingalone.com](http://www.bowlingalone.com)

válida<sup>26</sup>. Outra linha de estudos debruçou-se sobre as alternativas de mensuração da confiança entre governantes e governados<sup>27</sup>. O pressuposto do desempenho institucional permaneceu intacto.

As comunidades são definidas como grupos relativamente coesos e, ao final das contas, cultura cívica acaba sendo a própria coesão social. Por sua vez, um D.I. maior ou menor nada mais seria que a consequência da atividade dos governos em regiões de maior ou menor grau de coesão. A ordem dos fatores, neste caso, altera em muito o produto, a ponto de tornar proibitivo pensar que instituições mais sofisticadas possam gerar comunidades mais cívicas. No caso italiano, por exemplo, Putnam vaticina: “A nova instituição [os governos regionais italianos] ainda não satisfaz às mais elevadas expectativas de seus partidários mais otimistas”<sup>28</sup>.

Embora assuma preliminarmente a importância das instituições nas relações políticas, não há, em Putnam, a formulação de um modelo específico para estudar governos. O que diferencia os governos enquanto instituição? Que tipo de papel

---

<sup>26</sup> SKOCPOL., Theda. Associations without members. **The American Prospect**, vol. 10, no. 45, July 1st 1999 – August 1st 1999. De maneira mais ampla, SKOCPOL, Theda & FIORINA, Morris P. (Eds.). **Civic engagement in American democracy**. Washington: Brookings Institution Press; New York: Russell Sage Foundation, 1999.

<sup>27</sup> Cf. Seligson, Mitchell A. and Lucio R. Rennó. Mensurando Confiança Interpessoal: Notas acerca de um Conceito Multidimensional. Rio de Janeiro: **Dados** vol.43 no.4, 2000. Também BREHM, J. e RAHN, W., Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. **American Journal of Political Science**, nº 41, 1997, págs. 999-1024.; DURKIN, Jr., John T. **Measuring social capital and its economic impact**. Chicago: The University of Chicago, 2000. Paper. A noção de confiança interpessoal ultrapassou a fronteira da relação entre governantes e governados para adentrar em considerações de psicologia política. A exemplo: STOLLE, D. (1998), Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations. **Political Psychology**, vol. 19, nº 3, pp. 497-526.

<sup>28</sup> PUTNAM, op. cit, 1996, pág. 193.

desempenham? Que funções cumprem? Qual a relação entre as políticas públicas dos governos regionais italianos e a estrutura de poder vigente naquele país?

Em nenhum dos indicadores que compõem o índice de desempenho institucional existe uma fundamentação capaz de sugerir que dimensão é dada aos governos regionais. Como a visão é de que os governos não têm luz própria, apenas refletem a luz ou a escuridão da comunidade – cívica, num caso, e pouco cívica, em outro –, o desempenho institucional é considerado uma variável dependente (explicada), enquanto cultura cívica e capital social são variáveis independentes (explicativas). As duas últimas detêm, na visão de Putnam, todo o potencial explicativo sobre a natureza dos governos.

O conceito de D.I., em Putnam, parte daquilo que os governos fazem – portanto, de suas práticas. Para traduzir as práticas em um índice, tomam-se alguns programas governamentais e alguns instrumentos de planejamento de políticas. Em seguida, cada programa que o governo adota –considerando também sua agilidade – recebe uma carga fatorial específica. O pesquisador, na verdade, dá uma nota àquilo que o governo faz, conforme critérios que julga relevantes.

O curioso é que, ao restringir o papel dos governos a “fazer as coisas”, o conceito de desempenho institucional fica relacionado quase que exclusivamente à capacidade de governo.

Contudo, mesmo se partíssemos do pressuposto de que os governos existem para “fazer as coisas”, significaria dizer que eles fazem coisas que a sociedade ou é incapaz ou é impedida de realizar autonomamente. Os governos detêm recursos e potenciais que a sociedade civil não possui. São recursos financeiros, autoridade, aparato coercitivo, burocracia especializada, planejamento, instrumental técnico etc.

Isto, por si só, já formata diferenças entre os diversos governos em termos do desempenho que podem adquirir enquanto instituições. Mais do que a capacidade de governo (“capacidade de fazer coisas”), esta é a medida pela qual os governos estruturam as políticas públicas e exercem relações de poder específicas. As políticas públicas passam a representar formas de fazer política, de estruturar a relação com a sociedade, de alocar recursos e de exercitar a autoridade impondo filtros de seletividade que qualificam tais governos. Esta natureza peculiar, que produz variações bem mais complexas que a dicotomia entre bons e maus governos - e entre comunidades muito ou pouco cívicas – é que orientará nossa busca por variáveis de desempenho institucional.

#### 4.2 Teoria e prática do desempenho institucional

A importância de um conceito depende de sua consistência teórica e de seu sucesso prático.

Em termos teóricos, o conceito de desempenho institucional é parte do debate sobre o papel das instituições. Neste debate, as teorias do chamado “neo-institucionalismo” conquistaram grande espaço na Ciência Política nas últimas duas décadas<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Os textos considerados como certidões de nascimento do neo-institucionalismo são WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985, NORTH, Douglass C. **Institutions and Transaction Costs Theory of Exchange**. In: ALT, James E. & Kenneth SHEPSLE (Eds.). **Perspectives on Positive Political Economy**. New York: Cambridge University Press, 1990, e OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

Sem atacar frontalmente o pressuposto de que a política envolve a agregação de preferências de indivíduos racionais, caro à “Rational Choice”, o neo-institucionalismo enfatiza a dimensão da incerteza que cerca os fenômenos políticos<sup>30</sup>. No Estado Contemporâneo, as preferências não se dariam “no vácuo”, mas num ambiente regulado por instituições.

North detalha que as instituições são tanto as formas de controle quanto o conjunto de restrições, formais ou informais, que moldam as interações humanas e, ao mesmo tempo, reduzem incertezas e provêem estruturas que facilitam essas mesmas interações<sup>31</sup>.

Na estrutura do Estado contemporâneo, a complexidade e a necessária especialização do trabalho burocrático são parte de um fenômeno mais amplo, historicamente desenhado, de separação entre o “social” e o “político”. O Estado assume funções das quais a sociedade está afastada e, comumente, se julga “incompetente” para com elas lidar. Problemas que afetam a todos são tidos como um assunto de especialistas e técnicos.

De qualquer sorte, mesmo os problemas que ocorrem rotineiramente precisam ter sua solução estruturada pela ação do Estado. Como dizem Shepsle e Bonchek, respostas a problemas que ocorrem regular e recorrentemente são

---

<sup>30</sup> Pode-se dizer que não existe “uma escola” neo-institucionalista, mas diferentes abordagens, com inúmeras teorias e uma infinidade de modelos de análise. Hall e Taylor (“As três versões do neo-institucionalismo”. Revista Lua Nova, 2003. Págs. 193-223.) chegam a falar em três neo-institucionalismos diferentes, cada qual com um método de análise próprio: o institucionalismo histórico (que agrega, entre outros, os adeptos da teoria de “path dependence”), o institucionalismo da escolha racional (que se utiliza, como o próprio nome diz, de alguns pressupostos comuns à “Rational Choice” e das ferramentas da teoria dos jogos), e o institucionalismo sociológico (com acentuado enfoque culturalista).

<sup>31</sup> North, “Institutions and Transaction Costs Theory of Exchange”. In: ALT, James E. & Kenneth SHEPSLE (Eds.). **Perspectives on Positive Political Economy**. New York: Cambridge University Press, 1990, pág. 182.

institucionalizados, inclusive pela necessidade de prover os atores políticos de procedimentos que são padronizados e que estimulam incentivos apropriados aos resultados esperados<sup>32</sup>.

Em termos práticos, é preciso que o conceito diga coisas compreensíveis e dê explicações válidas sobre aquilo que acontece e sobre a forma como acontece. Em nosso caso, queremos saber até que ponto o D.I. é aplicável às políticas dos governos municipais brasileiros e diz alguma coisa sobre o julgamento que as pessoas fazem desses governos.

Desempenho (em inglês, “performance”) é uma palavra ambivalente. Significa, ao mesmo tempo, a maneira como uma ação é executada e o resultado desta execução. Pode tanto significar “performance” quanto representação de um papel<sup>33</sup>.

Um governo pode desempenhar papéis sociais, políticos, econômicos, culturais. Isto diz respeito às suas competências e atribuições. E seu desempenho pode ser qualificado como bom/ruim; satisfatório/ insatisfatório; adequado/ inadequado; eficaz/ ineficaz, conforme os critérios que presidam a avaliação.

Portanto, um significado do desempenho nos indica uma feição, um tipo, uma qualidade – ou a falta dela. A segunda dimensão indica um rendimento e sugere uma escala (por exemplo, do menor para o maior; do pior para o melhor). Uma traz diferenças de espécie, enquanto a outra, variações de grau.

---

<sup>32</sup> SHEPSLE, Kenneth, and BONCHEK, Mark S. **Analysing politics: rationality, behavior, and institutions**. New York: Norton, 1997.

<sup>33</sup> “Ato ou efeito de desempenhar(-se)”, “Execução de um trabalho, atividade, empreendimento, etc., que exige competência e/ou eficiência”, “Atuação, comportamento”, “interpretação”, “performance”. HOLLANDA, Aurélio Buarque. **Novo Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Ed. Nova fronteira, 2000.

Por sua vez, uma visão comparativa busca a análise a partir de parâmetros. Ao invés do analista julgar quem está certo e quem está errado, numa visão comparativa o importante é mapear e posicionar os indivíduos que serão analisados, percebendo as proximidades e distâncias que guardam entre si. As práticas são bem melhor entendidas na medida em que são contrastadas. Postas lado-a-lado, interessa identificar tanto o que é similar quanto o que é diferente. Ao invés de se buscar apenas padrões, regularidades, repetições, torna-se essencial perceber variações. Ao invés de serem encaradas como problemas, anomalias, disfunções, muitas destas variações podem representar diferenças. Certamente, o que é padrão não pode ser negligenciado, pelo próprio fato de que é a forma dominante. Não obstante, ele não pode ser coroado como um dado absoluto<sup>34</sup>.

O D.I. indica até que ponto alguns governos têm em mãos mais *recursos institucionais* que outros e o quanto tais recursos se traduzem em poder, principalmente poder de iniciativa e mecanismos de controle. Em princípio, governos que planejam, que manejam orçamentos, que têm planos diretores de suas políticas e que têm cadastros melhor organizados têm melhores chances de sobrevivência política do que outros. Mas é preciso testar se os resultados alcançados demonstram que tais prerrogativas constituem vantagens políticas.

Governos que têm boa parte de sua atividade institucionalizada, ao invés de serem *mais fortes* e *mais republicanos* do que outros, talvez sejam *mais conservadores* que os demais. Talvez tenham maiores dificuldades para promover mudanças e grandes amarras para agir.

---

<sup>34</sup> O uso da análise exploratória de dados (EDA) foi útil à tentativa de posicionar os indivíduos e ao mesmo tempo verificar os parâmetros de suas dispersões.

Por isso, o D.I. não revela necessariamente quais governos são melhores e quais são piores. Pode evidenciar, mais exatamente, governos com maior capacidade para implementar suas políticas e, quem sabe, de colher melhores resultados eleitorais. Pode dizer algo sobre a qualidade dos governos, mas, antes, ajuda a compreender seu tamanho e sua força.

É um conceito que diz respeito a um potencial, pois fala o que um governo é capaz de fazer. Além disso, é um conceito que trata das funções que um governo pode desempenhar – e é assim que a palavra “desempenho” ganha sentido.

Isoladamente, essas são questões vazias. Só há sentido em perguntarmos o que um governo faz em termos históricos e sistêmicos. Historicamente, as atribuições dos governos, suas estratégias e suas políticas desenvolveram-se como resultado de lutas políticas<sup>35</sup>. Em geral, isso é o “resumo da ópera” de como a *política* determinou *as políticas*. Todavia, a história das políticas públicas é uma história de marchas e contra-marchas, de avanços e recuos, concessões e supressões de direitos, regulamentações e desregulamentações que estimulam ou freiam as iniciativas dos governos. As diferenças entre os governos são dadas pelas políticas públicas que desenvolvem, mas os governos nem sempre podem fazer tudo

---

<sup>35</sup> Sobre Estado, capitalismo e democracia, são essenciais as considerações do texto seminal de THERBORN, Göran. The rule of capital and the ride of democracy. *New Left Review*, n. 103, May-June 1977. A afirmação dos direitos de cidadania tem um texto clássico do pensamento social-democrata em Marshall, T. H., 1949. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: FPR, 1988. Uma abordagem mais realista e histórica está em TILLY, Charles. Where do rights come from. In: SKOCPOL, Theda (Ed.). **Democracy, Revolution, and History**. New York: Cornell University Press, 1998. A corrente da chamada macrosociologia histórica organiza este debate em SKOCPOL, Theda and RUESCHEMEYER, Dietrich. **States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies**. Princeton: Princeton University Press, 1996; e SKOCPOL, Theda, EVANS, Peter B., and RUESCHEMEYER, Dietrich (orgs), 1985. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. Alford e Friedland resumam bem o debate: ALFORD, Robert & FRIEDLAND, Roger. **Powers of Theory: capitalism, the state and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

que imaginam. Nem tudo é possível e, além disso, dentro do possível, é preciso fazer escolhas.

Falar em desempenho institucional pode servir para esclarecer melhor o que fazem os governos e como eles trabalham para manter as coisas funcionando, resolver problemas e distribuir benefícios. Afinal, em política, é disto que se trata.

#### 4.3 O que são e o que fazem os governos municipais

O D.I. representa uma ferramenta para avaliar governos, mensurando o impacto daquilo que fazem. Esta possibilidade aberta pode posicionar um governo em relação a outros, considerando o papel institucional dos Municípios no federalismo brasileiro.

A Constituição do Brasil define, em seu artigo 30, que compete aos Municípios, entre outras coisas:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas [...];

IV - criar, organizar e suprimir distritos [...];

V - organizar e prestar [...] os serviços públicos [...];

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial [...];

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local [...].”

A Constituição também garante a autonomia do município, que conta com recursos de transferências obrigatórias (provenientes do Fundo de Participação dos Municípios), sem prejuízo das voluntárias (que dependem muito do peso político do município e das alianças estabelecidas por seu prefeito em nível estadual e nacional).

Estabelece, ainda, que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”<sup>36</sup> e, para tal, aplicarão nunca menos de “vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”<sup>37</sup>.

O formato institucional das prefeituras, sob o qual os governos operam, é composto de três pilares fundamentais, baseados em sua função na estrutura jurídico-política do federalismo brasileiro:

- A representação: a prefeitura é quem representa o Município. É o seu poder Executivo e, desta maneira, incorpora as prerrogativas de poder relativas à função do Executivo em um regime presidencialista, nos marcos do que se denominou “presidencialismo de coalizão”<sup>38</sup>. Assim sendo, o desempenho institucional de um município depende de seu governo exercer seu poder de iniciativa.

---

<sup>36</sup> Capítulo III: “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, artigo 221, parágrafo 2º.

<sup>37</sup> Idem, artigo 222.

<sup>38</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique, Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, vol. 31, n.º 1, 1988.

- A administração pública: os governos municipais são responsáveis pela montagem da estrutura administrativa capaz de pôr em funcionamento os serviços públicos em âmbito local. A função de administração é garantir a ação dos governos e definir a maneira como órgãos, funcionários e regras serão ordenados na execução de funções e serviços.

- A implementação de políticas públicas: os governos implementam políticas públicas para estruturar a maneira como distribuem benefícios e resolvem problemas. A implementação depende de instrumentos que organizam e viabilizam as ações empreendidas. A existência ou inexistência de instrumentos de implementação é um importante indicador do desempenho de um governo.

Esse constitui o escopo institucional essencial para o D.I. de um governo municipal.

## 5 Os partidos, os políticos e a política

Sistemas políticos democráticos, com eleições regulares, envolvem políticos, seus partidos e a disputa pelo voto do eleitor.

A maioria das pessoas normalmente acompanha a política com telescópio, e não com microscópio. Diferentemente dos analistas e cientistas políticos, que se desdobram sobre os detalhes e o microcosmo da política, a maioria tem apenas uma visão panorâmica, por mais gigantescos que sejam os corpos que orbitam um sistema político.

A idéia de que os partidos podem ser relevantes na orientação do voto esteve em voga na Ciência Política desde o final dos anos 50 e início dos anos 60. Pode-se citar os estudos de Anthony Downs, de 1957<sup>39</sup>; de Campbell, de 1960<sup>40</sup>; e o de Phillip Converse, 1964<sup>41</sup>.

Mesmo competindo com os estudos que associavam as opções de voto a fatores sócio-econômicos, principalmente às diferenças entre grupos e categorias sociais, consagrada por Lipset e Rokkan<sup>42</sup>, os estudos refletiam a forte clivagem existente entre democratas versus republicanos, nos Estados Unidos, consolidada durante o período Roosevelt. Estudos posteriores, tanto nos EUA quanto na Europa,

---

<sup>39</sup> DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York, Harper & Row Publishers, 1957.

<sup>40</sup> CAMPBELL, Angus et alii. **The American Voter**. New York, Wiley, 1960.

<sup>41</sup> CONVERSE, Phillip. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: D. Apter (ed.). **Ideology and Discontent**. New York, Free Press, 1964.

<sup>42</sup> LIPSET, Seymour e Rokkan, Stein. **Politics Man: the social basis of politics**. Baltimore: John

apontariam uma tendência de declínio no peso da identificação do voto segundo critérios partidários<sup>43</sup>.

No Brasil, uma clivagem de tipo bipartidário esteve presente apenas durante o período militar. As análises feitas das pesquisas de opinião da época se inclinavam a conferir pouca importância entre a decisão do voto e a opção partidária. Mesmo o voto no MDB, em 1974, de grande repercussão na política brasileira daquele período, foi considerada mais como voto de protesto do que como opção de cunho partidário<sup>44</sup>.

Por muito tempo, a literatura em Ciência Política no Brasil permaneceu reticente em admitir que os brasileiros se estivessem acostumando a racionalizar sobre a política de modo mais acurado, mesmo sem contar com uma grande quantidade de informações e sem uma gama de detalhes da atuação dos partidos e suas lideranças.

A visão atribuída ao cidadão mediano no Brasil era tida como precária, prova de sua "despoliticização"<sup>45</sup>, "subdesenvolvimento" ou "pobreza política"<sup>46</sup>. Soares, em

---

<sup>43</sup> Um panorama completo desses estudos pode ser visto em FIGUEIREDO, Marcus. **A Decisão do Voto. São Paulo**. IDESP/Sumaré, 1991. CASTRO, Mônica M. M. de. **Determinantes do Comportamento Eleitoral. A Centralidade da Sofisticação Política**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994. Tese de Doutorado.

<sup>44</sup> LAMOUNIER e CARDOSO, 1975, op. cit.

<sup>45</sup> SOARES, G. A. op. cit., 1973. Soares reformulou parcialmente sua abordagem do desenvolvimento político, mas ainda relacionando a racionalidade do voto a fatores sócio-econômicos e culturais (SOARES, G. A. Em Busca da Racionalidade Perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n.43, São Paulo, jun. 2000). Um panorama das escolas e fatores que influem no voto estão em CARREIRÃO, Yan de Souza e KINZO, Maria d'Alva Gil. **Os partidos políticos e a decisão de voto no Brasil**. Niterói: 2002. Trabalho apresentado na reunião da Associação Brasileira de Ciência Política.

<sup>46</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. 7a ed. Campinas: Autores Associados, 1988. Demo acrescenta que, principalmente depois de 1997, o conceito passou a ser bastante utilizado nos relatórios de

seu estudo clássico, qualificava certas áreas do país como dominadas por uma “cultura tradicional, atrasada”<sup>47</sup>. Kinzo qualificava o Sudeste como a região mais “dinâmica” do país, sob vários pontos de vista, inclusive o cultural e político<sup>48</sup>, o que significa o mesmo que considerar as demais como atrasadas. Mainwaring também atribui a “Estados pobres” serem “mais permeáveis a estilos clientelistas e patrimonialistas de políticas do que os mais ricos”, onde as pessoas seriam mais informadas e mais orientadas a observar os partidos<sup>49</sup>. Mainwaring, 2001: 321).

Apenas mais recentemente a Ciência Política brasileira passou a coletar evidências e incorporar maior peso às condicionantes ideológicas e partidárias. Neste sentido, os trabalhos de Meneghello<sup>50</sup> e Singer<sup>51</sup> são seminais. Mais recentemente, mas de maneira ainda um tanto cuidadosa, David Samuels afirmou que a identificação partidária no Brasil tem se acentuado e se tornado maior do que o de vários países europeus com democracias consolidadas<sup>52</sup>.

---

organismos das Nações Unidas, como o PNUD (programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Veja-se em PNUD. Human Development Report. New York: ONU, 1997.

<sup>47</sup> SOARES, G. A. 1973, op. cit., pág. 25.

<sup>48</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. 1997. Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Vol. I, pág. 24

<sup>49</sup> MAINWARING, Scott P. 2001. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV. As citações de Soares, Kinzo e Mainwaring estão colecionadas e criticadas no trabalho de SOARES, Márcia Miranda e LOURENÇO, Luiz Claudio. **A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira**: algumas notas críticas. Niterói: UFF, 28-31 julho 2002. Paper preparado para o 3º Encontro do ABCP.

<sup>50</sup> MENEGHELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

<sup>51</sup> SINGER, André. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: Edusp, 2000.

<sup>52</sup> SAMUELS, David. **The Initial Emergence of Mass Partisanship: evidence from Brazil**. Paper do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) de 2004.

Sabe-se, porém, que as informações de "baixa resolução" que as pessoas têm sobre a atividade política não as impedem de fazer julgamentos precisos. Douglas Arnold lembra que, para julgar o desempenho de um partido, o cidadão precisa saber apenas duas coisas:

"1) se as condições da sociedade estão melhorando ou se deteriorando e 2) que partidos controlam o governo"<sup>53</sup>.

A primeira pergunta pode ser respondida diretamente pelos cidadãos. Eles sabem o preço dos alimentos, dos aluguéis, do transporte; conhecem a qualidade dos serviços públicos e sabem da sua própria situação e a de seus familiares e amigos. O único requisito é que elas, como no poema de Bretch, associem a situação que vivem à política.

A segunda informação é um pouco mais complexa. Mesmo assim, as pessoas sabem identificar bem quem é governo e quem é oposição; quem defende o que está sendo feito e quem critica. Diante dessas duas informações básicas, faz seu julgamento: avalia quem tem razão, desconta os exageros e pune governos que, a seu ver, não estejam cumprindo razoavelmente o seu papel.

O trabalho a ser feito é o de testar variáveis que possam indicar até que ponto os partidos podem ser importantes nas chances de reeleição. Se possível, mais ainda, é oferecer pistas de como os partidos se tornam importantes e ajudam esses políticos a se reelegerem.

---

<sup>53</sup> ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale, 1990. Pág. 41.

## 6 Organização e tratamentos dos dados

### 6.1 Políticas públicas e indicadores municipais

#### 6.1.1 Classificação dos municípios e qualificação das prefeituras

Em nosso trabalho, a metodologia diferencia variáveis de classificação dos municípios de variáveis de qualificação de seu D.I. Distingões como essas precisam ser feitas, sob pena de se gerar uma série de conseqüências indevidas. Afinal, nem tudo o que acontece em um município é obra ou culpa do governo.

A primeira precaução é a de não incluirmos variáveis que estejam fora da órbita das atribuições e poderes dos governos municipais. A dificuldade se agrava mais ainda ao percebermos que, num sistema federativo, uma série de problemas são de responsabilidade da prefeitura, mas não exclusivamente de sua responsabilidade. É possível mensurarmos o esforço de alguns municípios em determinadas questões, mas nem sempre há parâmetros válidos para efeito comparativo.

Tomemos um exemplo claro, que envolve um tema dramático: a mortalidade infantil. Nem sempre é fácil discernir se os méritos da redução dos níveis de mortalidade pertencem aos governos federal, estadual ou municipal; a fatores médicos, culturais, ambientais ou econômicos. Ou seja, o esforço do governo local pode ser visível e claro, mas nem sempre é mensurável. Quando é mensurável, nem

sempre é comparável. Em uma dada localidade, a redução da mortalidade pode ter sido obra de um governo local, enquanto, em outra localidade, o principal agente pode ter sido o governo estadual ou federal. O fator determinante pode ter sido o sistema de saúde e a ampliação da cobertura vacinal, que dependem principalmente do governo Federal; ou pode ter sido a implementação de programas de segurança alimentar e saúde da família, que podem vir da iniciativa estadual ou até mesmo municipal.

Desta forma, se fôssemos comparar dois governos locais sob este aspecto, isoladamente, ambos seriam considerados bons, por terem alcançado reduções da mortalidade, enquanto apenas um deles poderia, de fato, ser louvado por tais méritos. Isso vale, também, para uma outra legião de indicadores de grande importância: emprego, nível de renda, segurança, preços das tarifas de ônibus, custo de vida e assim por diante.

Estabelecer correlações entre as iniciativas tomadas pelos governos e o tipo de impacto que podem resultar para as questões que reputamos, sob algum critério, como as de maior importância, depende de uma solução metodológica.

Primeiramente, estamos concordando com a trilha aberta por Putnam de avaliar os produtos, e não os resultados, “os serviços de saúde e não as taxas de mortalidade; a política ambiental e não a qualidade do ar; os programas de desenvolvimento econômico e não os lucros das empresas”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> PUTNAM, op. cit., 1996, pág.79.

Assim se resolve uma parte do problema: o de isolar variáveis que digam respeito ao indivíduo metodológico que estamos definindo – no caso, a prefeitura.

O perfil do funcionalismo, alguns tipos de instrumentos de gestão e a capacidade financeira dos municípios podem ser melhorados pela gestão municipal, mas há diferenças advindas do porte populacional e de suas características sócio-econômicas. Por isso, não se pode atribuir pesos iguais a determinadas variáveis sem considerar as diferenças diametrais que existem entre os municípios. Antes de comparar, é preciso separar os municípios conforme características de seu perfil que independem da vontade dos prefeitos.

As variações de perfil nos permitirão estabelecer critérios para agrupar diferentes conjuntos de municípios. O D.I. é calculado para este conjunto e suas variações são válidas para esta distribuição particular. Do contrário, as comparações seriam descabidas.

As demais variáveis qualificam esta classificação, ou seja, dado um determinado conjunto relativamente homogêneo de municípios, elas mostram as diferenças entre as políticas e gestões dos governos.

#### 6.1.2 O perfil demográfico dos municípios brasileiros

Tomando por base os números do Censo 2000, o Brasil tem um total de 5,560 municípios. O menor deles conta com menos de mil habitantes (795) e o maior, com mais de dez milhões.

Tanto o menor quanto o maior dos municípios estão localizados no Estado de São Paulo. O menor é Borá. O maior é a própria capital do Estado.

A média aritmética do número de pessoas residentes é da ordem de 30.466,40. No entanto, a média é um valor fortemente afetado pelos extremos (no caso, São Paulo e Rio de Janeiro, que fazem com que a média torne-se um valor bastante elevado).

Um valor mais adequado, a mediana, posiciona a cidade de Brejo de Areia, no Maranhão, como valor mediano. A cidade tem 10,418 habitantes. Por esta medida de posição, o conjunto de municípios brasileiros pode ser dividido em duas metades: a primeira, com 50% dos municípios, reúne aqueles que estão abaixo de Brejo de Areia em número de habitantes. A outra metade é composta dos 50% restantes, todos com um número de pessoas residentes acima do valor mediano.

Duas outras medidas de posição nos ajudam a situar melhor esta distribuição e entender o perfil dos municípios brasileiros. Os quartos inferior e superior situam, respectivamente, os primeiros 25% dos municípios, dentre os menores, e os 25% últimos – os maiores. A cidade de Manoel Emídio-PI é o quarto inferior, com 5,151 habitantes, o que significa dizer que um quartadas cidades brasileiras, dentre as menores, tem um número de pessoas residentes abaixo deste valor. No campo oposto, um quarto da cidades, dentre as maiores, se situa acima de vinte e um mil habitantes, conforme demarca, no quarto superior, a cidade de Sacramento-MG (vide Tabela 1 Apêndice B), para um sumário estatístico dos municípios brasileiros).

Estas três medidas de posição (quarto inferior, mediana e quarto superior) indicam claramente que a forma mais comum em que encontramos os municípios é a das chamadas *pequenas cidades*. Afinal, 75% delas têm até 20 mil habitantes.

O contraste, porém, está no fato de que tais cidades, sendo a grande maioria dos municípios, reúnem cerca de 35,7 milhões de habitantes, apenas 21,3% dos habitantes do País. Quase 80% da população brasileira está concentrada em núcleos urbanos com número de pessoas residentes superior ao de Sacramento.

As 11 maiores cidades do País, todas elas capitais de seus Estados, somam, sozinhas, mais de 30 milhões de pessoas, aproximadamente 20% dos habitantes do País. Destes, quase a metade está nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, o que lhes confere a condição de “outliers”, ou seja, seu tamanho extrapola, em muito, ao da maioria absoluta dos municípios.

No entanto, se subtrairmos, do total da população de residentes, aqueles que moram nos municípios entre Borá e Sacramento (portanto, os 75% dos municípios com menos de mil até pouco mais de 21 mil habitantes) e os que residem nas capitais, sobram ainda mais de 93 milhões de habitantes espalhados por outras cidades. Isto é mais de 55% da população que, portanto, habita cidades de médio e grande porte, mas não necessariamente metrópoles (como as capitais) e megalópoles (Rio de Janeiro e São Paulo).

Mais de 84,7 milhões de pessoas estão em municípios situados entre Sacramento-MG (21.334 habitantes) a Sorocaba-SP (493.468 habitantes). Entre ambas, a grande maioria da população (47,4 milhões) é residente em municípios abaixo de 100 mil habitantes, numa faixa que pode ser situada entre Sacramento-MG e Itabira-MG.

Diferentemente da visão mais comum sobre os fenômenos demográficos e a respeito do crescimento dos municípios no País<sup>55</sup> – visão pautada pelos temas da migração de pessoas dos menores municípios para as capitais e pela multiplicação do número de municípios como mais incidente nas regiões mais pobres do País -, o que se depreende é um quadro que merece uma visão mais ampla. Muitas das conclusões feitas até então a esse respeito não compreendem de maneira exata o fenômeno demográfico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País.

A migração de pessoas vindas das regiões mais pobres causou uma explosão urbana, sobretudo no Sudeste e particularmente em São Paulo. Ao mesmo tempo, a quantidade de municípios menores, com população ínfima, teria crescido de modo “desordenado” para aproveitar as chances de se obter mais dinheiro, dada a obrigação dos repasses dos fundos constitucionais (como FPM, o antigo Fundef, agora Fundeb, e outros) aos municípios. Dependendo do município, sua divisão em dois significa aumentar o volume de recursos a serem recebidos na mesma região, tendo em vista que cada município tem direito a pelo menos uma cota parte de recursos.

Argumentos a este respeito não se sustentam diante de uma análise mais profunda da distribuição atual dos municípios brasileiros e muito menos diante de uma visão histórica mais ampla. No terreno da análise de dados, vale a pena analisar a configuração dos municípios por Estado.

---

<sup>55</sup> Veja-se, por exemplo, GOMES Gustavo Maia e MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Texto para discussão nº 706. Brasília: IPEA, fevereiro de 2000.

A soma da quantidade de municípios das três regiões, Nordeste, Norte e Centro-Oeste (2,682 municípios) é menor que a soma da quantidade de municípios nas regiões Sudeste e Sul (2.825 municípios). Se a região Nordeste é, de fato, a que tem o maior número de municípios, considerada isoladamente, o Estado desta região com o maior número de municípios (Bahia, 415 municípios) é apenas o quarto maior dentre os demais do País. À sua frente estão Minas Gerais (853), São Paulo (645) e Rio Grande do Sul (467).

A mediana do número de pessoas residentes nos mostra que Estados como Piauí, Paraíba e Roraima têm municípios de porte muito assemelhado aos de Estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul (vide Tabela 2 Apêndice A), com a mediana da população dos municípios). A mediana de São Paulo é a cidade de Bady Bassitt (11.550 habitantes), o que coloca o Estado numa posição muito próxima à nacional, cuja mediana, como vimos, é Brejo de Areia-MA (10.418).

### 6.1.3 A formação dos municípios no Brasil

A prevalência de alguns Estados, principalmente Minas Gerais, São Paulo e Bahia, na conformação da malha de municípios do País tem uma correspondência clara com as suas tradições históricas, tanto política como econômica.

Desde o Império, organizar cidades significava organizar o poder de modo mais efetivo. Mas havia custos que precisavam ser cobertos e riscos a serem evitados. Por isso, a formação de núcleos urbanos era feita por colonos que preferiam, como disse um cronista dos seiscentos, Frei Vicente do Salvador, “andar

arranhando as terras ao longo do mar como caranguejos<sup>56</sup>. Era mais barato e mais importante organizar vilas e povoados em lugares que estivessem mais próximos do Atlântico e mais orientados às atividades que pudessem atender à Metrópole (Portugal). Por sua vez, os colonizadores eram mais expostos aos riscos da invasão estrangeira, conforme franceses e holandeses demonstraram. As vantagens econômicas do litoral sobre o interior tornavam a presença do Estado viável. Os riscos de invasão a faziam obrigatória.

A prevalência do litoral, porém, não bastava ao interesse português de fincar bases para sua expansão por um vasto território, o mais próximo possível das possessões espanholas - que se mostraram pródigas em ouro e prata - e das inglesas e francesas, que exploravam madeiras, ervas e outras "especiarias" que fariam também a riqueza da Companhia do Grão-Pará, portuguesa.

A obsessão colonial pelas riquezas extrativas e agrícolas consolidou regiões importantes e justificou, na alternância dos ciclos do pau Brasil, da cana e do ouro, a mudança de capitais entre Salvador, Recife e Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, espalhou núcleos de importância comercial, militar (fortificações) e religiosa (missões jesuíticas) pela Amazônia e na região do rio Prata.

A economia do ouro deu a Minas Gerais uma peculiaridade. Mais do que qualquer outro ciclo, o ouro e as pedras preciosas fizeram com que inúmeras cidades se tornassem bases da empresa colonial de portugueses e brasileiros. Estimulou-se, assim, a aglomeração de pessoas que, em lugares onde havia metais ou pedras preciosas, passavam a se formar cidades.

---

<sup>56</sup> Citado por PRADO Jr, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. **Coleção Intépretes do Brasil**. Vol. 3, pág. 1147.

Onde não havia, a distância para chegar até as minas também colaborava para criar entrepostos especializados em suprir aqueles lugares que se dedicavam, quase que exclusivamente, à mineração. Isso impregnou Minas Gerais de uma propensão intensa para criar municípios que seguiam o curso dos rios, das pedras preciosas e, depois, da febre do café. No ciclo do ouro, havia menor necessidade de mão-de-obra intensiva e do uso do trabalho escravo, que ocorria, mas não em larga escala. As características deste ciclo fizeram surgir cidades em grande quantidade, muitas pequenas em população. Ficaram ainda menores depois que o ciclo do ouro passou e que diminuiu a atração por mão-de-obra e por aventureiros em busca de riquezas. As pequenas cidadelas tiveram que arranjar outras formas de se manter. Algumas só voltaram a florescer com a nova economia do gado e do café, no século XIX e início do século XX, e com a industrialização tardia, mas acelerada, nos anos 60 e 70.

O caso de São Paulo também é peculiar e mostra o quanto a economia do café foi decisiva para incrustar cidades numerosas e relativamente mais populosas no oeste do Estado. Cidades que demandavam mão-de-obra em grande escala para o plantio e colheita do produto.

No caso do Sul, há uma proliferação significativa de pequenos municípios, característica das tradições advindas da colonização realizada, em grande parte, por população imigrante, em pequenas propriedades rurais.

A formação dos municípios responde a dois requisitos históricos importantes. De um lado, há uma lógica territorialista em sua organização. O município é a forma pela qual o poder delimita uma localidade, define-a enquanto território e estrutura suas regras de dominação. Por essa razão, durante a Colônia, o símbolo de uma

localidade autônoma era a existência do pelourinho, que denotava que naquele lugar existia jurisdição, poder e, conseqüentemente, punição. A organização do território servia para garantir a propriedade e as relações econômicas existentes, preservar o povoado de possíveis agressores e manter as regras sociais consideradas necessárias à reprodução das relações sociais dominantes.

A lógica territorialista nada mais é que a lógica da organização do Estado, ou seja, a da organização de uma estrutura de poder em um determinado território. Se esta lógica serve ao capital, ela ao mesmo tempo se vale dele para extrair vantagens que não são estritamente voltadas à acumulação de capital, mas sobretudo à organização do Estado. Foi o caso claro da dominação colonial, que se valeu da economia do açúcar e do ouro, dentre outras, para extrair excedentes econômicos que serviam para a manutenção do Estado e da nobreza portuguesa, e não a uma classe capitalista em especial.

O Brasil viveria uma outra história da formação dos municípios a partir do café e da industrialização que se seguiu, sobretudo em Minas e São Paulo. O surgimento e crescimento de grande parte dos municípios estão invariavelmente ligados à primeira e segunda metade do século XX (vide Tabela 3 Apêndice B), com informações dos municípios por ano de instalação e classes de tamanho).

Cerca de 65% dos municípios brasileiros surgiram até 1963. Quase a metade dos municípios de 5 a 20 mil habitantes surgiram no período de maior industrialização, compreendido entre 1941 e 1963. No mesmo período, surgiram perto de 30% dos municípios entre 20 e 100 mil habitantes e de 100 a 500 mil habitantes. Cerca de 75% dos municípios surgiram antes da Constituição de 1988, considerada por alguns como a grande responsável pela multiplicação dos

municípios, principalmente dos menores. De fato, a outra metade dos municípios pequenos surge após 1988. No entanto, a criação dos municípios de porte superior à mediana nacional (acima de 20 e menores de 100 mil habitantes), após 1988, foi de mais de 70%, se comparado com o período entre 1964 e 1988. A mesma taxa de crescimento (cerca de 70%) foi observada nas cidades médias, entre 100 e 500 mil habitantes, na comparação com os mesmos períodos.

Os números mostram também que a lógica de crescimento e formação das cidades é, em grande medida, desigual e combinada; ou seja, pequenas cidades se formam em torno das médias e grandes.

O período histórico de maior industrialização do país e migração de grandes contingentes foi responsável por grande parte da atual configuração dos municípios (Tabela 3 Apêndice B). A urbanização e a industrialização motivaram o surgimento de cidades dormitório. Também surgiram cidades que abrigam indústrias e outras empresas fornecedoras de produtos para os grandes centros, além de empresas que fugiram dos custos decorrentes da concentração urbana e de capital em um mesmo local: elevados preços dos terrenos e de seus impostos (como o IPTU e ISS), engarrafamentos, desastres ambientais (como enchentes), custos de segurança e assim por diante. A elevação destes custos muitas vezes compensa os decorrentes da distância entre empresas fornecedoras e seus mercados.

Este breve panorama nos serve, basicamente, para indicar nossa opção por analisar os dados sobre a formação e configuração dos municípios brasileiros sem perder de vista os aspectos de sua longa duração. São aspectos que talvez influam de alguma forma no perfil político municipal brasileiro.

#### 6.1.4 O rural e o urbano na composição dos municípios

A condição rural ou urbana também é bastante relevante na explicação sobre o número de municípios do País e sobre as diferenças regionais e por Estado.

Nota-se que há uma clara preponderância da população urbana no País. Mais de 81% da população (quase 136 milhões) moram em núcleos urbanos.

A situação ganha contornos diferentes quando se analisa do ponto de vista dos municípios. Metade dos municípios não chega ter a 60% de sua população em condição urbana. Cerca de 25% dos municípios (1377) têm de 60 a até 100% de sua população em condição rural.

Uma das razões da existência de muitos pequenos municípios relaciona-se à sua condição rural, mas não necessariamente por razões demográficas, e sim territoriais. Municípios rurais são muitas vezes pequenos em população e muito grandes em extensão territorial. O próprio regime de propriedade da terra, com a prevalência do latifúndio em várias regiões, determinou a coincidência da delimitação dos municípios com os domínios de muitos proprietários e suas famílias<sup>57</sup>.

É um erro se atribuir a municípios rurais um pequeno número de habitantes. Isso nem sempre é verdadeiro. Um município como Passo do Lumiar-MA, com 98% de sua população em condição rural, tem mais de 76 mil habitantes. São José de Ribamar-MA, com 75% de sua população sendo rural, tem 107.384 habitantes. Por outro lado, a menor cidade do País é urbana em quase 80% de sua população. Se

---

<sup>57</sup> Desde a concessão de sesmarias que a delimitação territorial guarda relação muito direta com o regime de propriedade.

os municípios com maior número de pessoas fossem necessariamente urbanos, deveria haver uma elevada correlação, praticamente linear, entre números de habitantes e proporção da população urbana. Ou seja, quanto mais habitantes, mais urbano seria o município. No entanto, uma análise de correlação linear (o “R” de Pearson) mostra um coeficiente de 0,15, extremamente baixo, deixando claro que a correlação praticamente não existe, pelo menos em termos lineares. Em termos lógicos, municípios com grande número de pessoas não são necessariamente urbanos, municípios com poucos habitantes não são necessariamente rurais.

A mediana dos municípios rurais, demarcada pela cidade de Lassance-MG (que é a última do intervalo dos municípios com mais da metade de sua população caracterizada como rural), é de 7.790 habitantes. A dos urbanos é de 12.784, 64% superior. Porém, não é correto atribuir aos municípios rurais um peso maior na ocorrência de municípios do que o dos urbanos. Apenas 38% dos municípios têm população rural maior que a urbana.

São municípios urbanos que puxam para cima a quantidade de municípios existentes, e não os municípios tradicionais, pobres e de condição rural. Ao contrário, é o desenvolvimento urbano que opõe núcleos populacionais, ocasionando muitas vezes o desmembramento e a formação de um novo município.

O município começa organizado em torno de uma economia rural até que outra, de cunho urbano, ganhe maior densidade populacional e importância econômica. Não raro, o município acaba por se dividir em até mais de dois novos municípios.

Não descartando que haja casos em que a criação de novos municípios se dê em função das “elites tradicionais”, de perfil “oligárquico”, buscarem separar-se dos

núcleos urbanos, para manter seus “currais” eleitorais intactos e evitar a perda de seu potencial de representação, tem sido mais comum o fenômeno inverso.

Os núcleos urbanos, quando sobrepujam o núcleo rural tradicional, sede do antigo município, geram uma contradição. Sua população pode tornar-se maior, assim como seu potencial de arrecadação e o volume de recursos circulantes. Mas esse município continua a ser dominado pelas regras da política tradicional do município. Novos atores políticos, com pouca relação orgânica com a elite política tradicional, são estimulados à separação de municípios.

Noutros casos, uma cidade de perfil urbano acaba tendo outros núcleos urbanos que surgem em locais mais afastados do “centro”. Por razões econômicas, as terras mais afastadas, por serem menos valorizadas, passam a atrair um contingente significativo de pessoas interessadas em fixar residência própria. Os custos menores de habitação compensam os custos de transporte. Desta maneira, a cidade gera pólos opostos de expansão (periferia) contrários à tendência de desenvolvimento urbano do “centro”. Estes núcleos, por serem menores, marginalizados e por terem habitantes com menor grau de organização e participação, acabam marginalizados também em termos da aplicação dos recursos municipais. Pela própria tendência à rigidez do orçamento e dos gastos de manutenção do centro urbano, os recursos são prioritariamente localizados no núcleo tradicional do município e marginalmente aplicados na periferia. Conseqüentemente, havendo um distanciamento territorial significativo e formando-se uma identidade própria do núcleo urbano periférico, pela própria oposição ao centro, poderá surgir uma tendência separatista.

De todo modo, cumpre ressaltar que as diferenças entre o rural e o urbano devem motivar distinções entre as variáveis de mensuração do desempenho institucional, embora possamos chegar, ao final, à conclusão de que elas são pouco significativas.

#### 6.1.5 As condições de habitação

Além de se diferenciarem pela quantidade de habitantes que possuem e por sua condição rural ou urbana, os municípios têm características próprias conforme suas condições de habitação.

É preciso analisar, porém, até que ponto é possível e útil introduzir um critério de classificação dos municípios conforme suas condições de habitação. Deve-se analisar se há dados disponíveis (modicidade), se eles indicam diferenciações significativas, se tais diferenças são específicas ou se aproximam-se de outras divisões classificatórias já realizadas.

O IBGE, em seus censos populacionais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) oferecer dados suficientes sobre as condições de habitação. Existem dados detalhados da proporção de domicílios permanentes e não permanentes. Portanto, atende-se ao critério de modicidade.

A distinção dos tipos de domicílio informa um pouco da maneira como as pessoas vivem: se estão instaladas em habitações minimamente adequadas e seguras ou sob condições precárias. Portanto, cumpre-se o critério de relevância.

No entanto, a análise de dados nos apresenta um quadro em que existe uma coincidência entre a alta incidência de domicílios não-permanentes e a característica pronunciadamente urbana do município. Ou seja, o domicílio precário é uma característica pronunciadamente urbana. Isto não significa dizer que exista uma relação causa-efeito entre o grau de urbanização e a ocorrência de favelas, mocambos e palafitas, por exemplo.

Uma ocorrência significativa de domicílios não permanentes é, por razões óbvias, a de balneários e vilas de pescadores. Nesses casos, as características de municípios litorâneos, eminentemente voltados à pesca ou à exploração do turismo, torna os domicílios permanentes menos adequados que os improvisados. Ali, a mediana das proporções de domicílios não permanentes chega a ser de 70%. Todavia, não são eles que respondem pelo maior volume dos 9,38 milhões de domicílios improvisados existentes no País.

Há uma correlação linear de 0,97 (muito alta) entre a grandeza demográfica dos municípios e sua participação na produção de domicílios não permanentes no País. Essa participação é natural, na medida em que cidades com mais de 1 milhão de habitantes certamente pesarão mais do que aquelas com cinco ou dez mil, em termos absolutos. Todavia, em termos relativos, ocorre que as cidades até 20 mil habitantes têm proporcionalmente mais residências precárias do que as grandes cidades. A mediana dos primeiros 25% de municípios (até Manoel Emídio, com 5,151 habitantes) é de 16% de domicílios precários. Desta posição até Brejo de Areia (10,418 habitantes), chega-se a 18,34%. O terceiro quarto dos 25% dos municípios, até Sacramento (21,334 habitantes), tem um valor bem próximo, da ordem de 18,89%. Este valor, no entanto, decresce quando se analisa os 20 maiores

municípios do País. Neste caso, a mediana retorna a 14,48%. Ao contrário do que se poderia imaginar, quanto mais as cidades vão crescendo, menos chance os moradores terão de construir habitações precárias.

Há razões sócio-econômicas que afetam os padrões construtivos e tornam os domicílios construídos em alvenaria mais adequados e mais vantajosos para as grandes cidades. Influem aqui as razões de segurança e o barateamento do custo desses materiais. Devemos também considerar que, principalmente a partir dos anos 80 e 90, os movimentos de moradia tiveram um crescimento importante e adotaram estratégias, como as das cooperativas e dos mutirões, que contribuíram para a melhoria dos padrões construtivos nas áreas mais pobres.

É possível supormos que a existência de domicílios precários tem uma relação com o padrão construtivo aprendido pelas populações vindas de municípios rurais, que têm como primeira opção, a mais imediata, a reprodução de moradias deste perfil. A análise de dados nos permite dizer que o fenômeno da favelização não é um fenômeno urbano. A favelização é um processo de adaptação que a população de origem ou tradições rurais estabelece em seu contato com o ambiente urbano e que tende a ser refreado e substituído, na medida em que essa população se fixa e adquire experiências de convívio urbano.

A permanência ou o alastramento das favelas ocorre seja pelo aumento da migração ou pela condição precária da posse dos terrenos. Estes dois fatores aumentam a incidência de favelas ou prolongam o tempo de duração das habitações não permanentes, na medida em que os moradores, em condição de posse do terreno e sob o risco de remoção, ou não têm interesse em investir na substituição de suas moradias ou mesmo são impedidos de fazê-lo.

Há um problema específico das capitais. Na verdade, um problema de escala. Se, proporcionalmente, há menos domicílios não permanentes, há um grande volume e concentração destes domicílios. Dos 20 municípios que mais “produzem” domicílios não-permanentes no Brasil, 70% (14) são capitais. Outras, como Natal e Aracaju, estão bem próximas deste grupo.

Os municípios com a condição institucional de capital de Estado têm características que reforçam, para a análise de dados, uma opção quase obrigatória de qualificá-los como um time à parte. Seja nas regiões e Estados mais pobres ou mais ricos, as capitais têm funções institucionais que carregam para junto de si uma série de equipamentos públicos e vantagens que se revertem numa melhor infraestrutura de suas cidades. As funções de representação e o exercício das atividades estatais criam condições para que tais cidades sejam dotadas de maiores recursos públicos. Isso atrai mão-de-obra e investimentos. Ao mesmo tempo, a cidade, ao se expandir, implanta uma série de equipamentos públicos de saúde, educação e lazer ausentes ou precários em outras cidades.

Esses fatores tornam a capital um centro de atração para as pessoas que buscam resolver seus problemas, sejam eles de oportunidade de emprego, tratamento médico, educação e outros. Como o potencial de resolução de problemas pelo poder público é precário e os recursos, mesmo que relativamente mais abundantes que em outras cidades, continuam sendo escassos, ocorrem fenômenos que significam, de um lado, a formação de um contingente que almeja “entrar” na cidade, mas ainda não sabe como. Tal expectativa encontrará soluções à maneira do improviso ou do risco.

As condições de habitação, portanto, ao invés de suscitem mais uma divisão, reforçam a distinção já feita entre o rural e o urbano e acrescentam características muito particulares aos municípios de capitais, justificando, também, sua agregação em um grupo específico.

#### 6.1.6 A condição econômica de porte empresarial

O porte empresarial altera significativamente a característica de um município. Quanto mais empresas e quanto maiores elas são, mais pessoas são necessárias para dar suporte às suas atividades.

Da mesma forma que as condições de habitação, embora seja um aspecto da maior relevância na configuração dos municípios, é preciso saber até que ponto se justifica criar mais um critério de classificação dos municípios, desta vez, com base em sua condição econômica. Além dos dados disponíveis (o mesmo critério de modicidade utilizado para os demais casos), deve-se verificar se eles indicam diferenciações são suficientes para suscitar mais um critério de classificação.

Municípios com mais empresas sediam cidades que se tornam cada vez maiores. A correlação é de 0,96, portanto extremamente elevada. É praticamente igual à correlação que indica a tendência de que o porte empresarial consolida a característica urbana do município (0,95). A princípio, portanto, o perfil demográfico e sua condição rural-urbana pode já classificar os municípios e diferenciá-los pelo porte empresarial.

Há uma grande quantidade de empresas concentradas nas cidades e nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. As duas cidades somam mais de 15% do total de empresas do País (533,873 empresas). Os dois Estados somam 1,37 milhão de empresas, quase 40% do total de empresas do País. Isoladamente, o Estado de São Paulo participa com mais de 30%.

A mediana do número de empresas por grupo de municípios cresce de 41, no grupo de até 5,151 habitantes, compreendido até o município de Manoel Emídio, para 87, no grupo até 10,418 mil habitantes, compreendido até Brejo de Areia, e para 147, no grupo até 21,334 habitantes (Sacramento). O crescimento é da ordem de 112% e 69%, do primeiro para o segundo grupo e do segundo para o terceiro grupo, respectivamente.

Para o grupo de municípios compreendido após Sacramento e até Salvador, a mediana salta para 684; um crescimento de mais de 365%.

Quando analisamos as capitais, verifica-se que o número mediano de empresas salta para 14,818, o que representa uma variação de 210%.

Este indicador mostra o quanto o peso político das capitais interfere no perfil econômico dos municípios. O fato de uma empresa estar localizada na capital representa uma economia de custos transacionais garantida nas relações institucionais que, em larga medida, estão sob o controle estatal. Além disso, as organizações estatais, como o Governo Estadual e Prefeitura, dispõe de uma soma considerável de recursos que são disputados pelo setor empresarial, como terrenos (nos quais as empresas podem se instalar, muitas vezes com isenção de impostos prediais por prazos dilatados) e principalmente recursos para a contratação de obras e serviços.

É possível que a variação de quantidade altere também qualitativamente o perfil empresarial. Talvez se trate não apenas de mais empresas, mas de empresas bem maiores em sua estrutura e capacidade de absorção de mão-de-obra.

A concentração de mão-de-obra torna propício o aparecimento e fortalecimento do movimento sindical e de organizações populares ligadas a questões que interessam a um grande contingente de pessoas: organizações de moradia, associações profissionais e recreativas, entidades de assistência. Justifica-se a precaução de destacar grupos de cidades que podem ter se tornado médias e grandes por conta da dinâmica empresarial.

## 6.2 Qualificação dos municípios: indicadores de desempenho institucional

### 6.2.1 Governos são julgados em eleições

A idéia do que é um bom ou um mau governo é relativa. Ela integra o julgamento que as pessoas irão fazer com base nas informações que possuem e na maneira como compreendem e atribuem qualidades ou defeitos ao que foi realizado pelos governos. Certos ou errados, bem ou mal informados, o fato é que os cidadãos irão expressar esse julgamento na hora de votarem para manter ou trocar seus prefeitos.

Putnam afirma que “o índice de desempenho institucional é bastante condizente com o julgamento dos observadores mais atentos e do eleitorado em geral”<sup>58</sup>. Diz ainda, em seu quesito “estabilidade do gabinete”, que governos estáveis teriam melhor desempenho institucional. E estabelece o tempo pelo qual o gabinete se mantivesse estável como a base deste indicador<sup>59</sup>.

Portanto, as eleições e, mais ainda, as reeleições, dos prefeitos ou de seus partidos, são maneiras pelas quais podemos testar se o julgamento dos cidadãos, na qualidade de eleitores, premia, pune ou se mantém indiferente ao desempenho institucional de seus governos municipais.

---

<sup>58</sup> Putnam, op. cit, 1996, pág. 93.

<sup>59</sup> Ibid., pág. 81

A abordagem da cultura cívica tem tradição, datada desde o estudo de Almond e Verba, de utilizar pesquisas de opinião (as chamadas “surveys”) para aferir os tipos de cultura cívica e confiança interpessoal<sup>60</sup>. No caso italiano estudado por Putnam, por se tratar de um sistema parlamentarista, as mudanças de gabinete não necessariamente correspondem aos humores do eleitorado e a seu julgamento sobre os governantes.

No caso brasileiro, porém, as eleições podem ser plenamente utilizadas como o dado mais objetivo, mais sistemático e dotado de séries históricas consistentes. Num sistema presidencialista, a eleição é o julgamento por excelência de um governo. São as eleições que selam sua sorte de maneira cabal, permitindo sua permanência ou obrigando-o a deixar o posto.

As reeleições atendem ao critério sugerido por Putnam de “corresponder aos objetivos e critérios dos protagonistas e membros da instituição”<sup>61</sup>.

## 6.2.2 O poder de iniciativa dos governos

Os governos precisam ter iniciativa para propor soluções, capacidade de pôr em ação suas propostas e implementar políticas públicas que serão submetidas, a cada quatro anos, ao julgamento do voto. Não basta aos governos fazer as coisas

---

<sup>60</sup> ALMOND, Gabriel A. & Verba, Sidney. **The Civic Culture**. Princeton, Princeton University Press, 1963.

<sup>61</sup> PUTNAM, op. cit., pág. 79.

acontecerem. As pessoas precisam saber que elas acontecem por obra do governo. E precisam julgar positivamente seu significado.

Baseados na função das prefeituras no federalismo brasileiro, vamos buscar variáveis de seu D.I. Manteremos a busca por indicadores do poder de iniciativa do prefeito, de sua capacidade de governo e de instrumentos de implementação de políticas públicas. Após, teremos que ver até que ponto tais componentes do D.I. têm importância para o desempenho eleitoral desses prefeitos.

Não basta aos governos terem sido eleitos e estarem legalmente à frente das prefeituras. A função de representação lhes confere uma série de prerrogativas, mas estas dependem de iniciativas visando preservar seu poder de agenda.

Uma ampla literatura ressalta o poder do presidente (seria mais apropriado dizer *dos Executivos*) na determinação da agenda política do País. Isto reproduz-se, em nível municipal, no poder de iniciativa do prefeito na política municipal<sup>62</sup>.

Estamos considerando, porém, que existem assimetrias em relação à capacidade do Executivo dos vários Municípios em fazer sua agenda prevalecer. Muito embora as leis orgânicas municipais reproduzam o mesmo padrão de concentração de prerrogativas privativas do Executivo, o fato é que muito do que um governo faz depende da aprovação do Legislativo.

Se, por um lado, a Prefeitura tem mais recursos e instrumentos que a Câmara de Vereadores, esta pode embaraçar as ações do prefeito e impor derrotas que diminuam seu D.I. Embora o parlamento municipal não seja capaz de substituir a

---

<sup>62</sup> Citemos apenas os dois estudos de referência mais importantes: ABRANCHES, Sérgio Henrique, *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. **Revista Dados**, vol. 31, n.º 1, 1988. FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

orientação governamental e obrigar o Executivo a governar conforme uma agenda parlamentar, pode perfeitamente levar o governo à paralisia decisória. Pode condená-lo à letargia e reduzir o governo quase tão somente à administração.

O que está em questão é uma disputa constante pela representação política da população. Se esta disputa não é resolvida e consolidada pelo Executivo municipal, na forma de uma coalizão de situação com maioria na Câmara, haverá conflitos abertos entre o prefeito e os vereadores. Batalhas e barganhas tornarão desgastante a relação entre Prefeitura e Câmara e afetarão o poder de iniciativa do governo municipal.

Não há dados muito detalhados, na Munic/IBGE, sobre o poder de iniciativa dos governos municipais. Variáveis como a condição do presidente da Câmara em relação ao governo municipal (se situacionista ou oposicionista); o total de vereadores de partidos de situação, dentre o total de vereadores; o total ou percentual de projetos rejeitados pela Câmara, dentre os enviados pelo Executivo municipal; o total ou percentual de vetos e de derrubada de vetos; a aprovação ou reprovação das contas da Prefeitura pelo Tribunal de Contas; a existência de Comissões Parlamentares de Inquérito que envolvam denúncias à Prefeitura, dentre outras, poderiam oferecer indicadores a respeito do poder de iniciativa dos prefeitos.

A Munic/IBGE ofereceu-nos variáveis importantes que indicam a existência de regras institucionalizadas da gestão governamental e mostram o poder de iniciativa dos prefeitos. Por exemplo, pesquisou, em 1999, a existência plano de governo e plano estratégico. Embora tenhamos analisado a ocorrência destas duas variáveis para avaliar até que ponto elas eram significativas entre os municípios, o maior empecilho com que nos deparamos foi o fato delas não terem sido pesquisadas

nas edições seguintes da Munic/IBGE. Situação diferente tiveram as variáveis a *existência de lei orçamentária* e de *lei de diretrizes orçamentárias*, que além de serem essenciais à gestão pública estão presentes em todas as edições da referida pesquisa.

Encontramos, em 1999, municípios sem lei orçamentária e, muito menos, de diretrizes orçamentárias. Embora a existência dessas leis seja a regra, buscamos justamente pinçar as exceções. Elas revelam, por si só, um grave problema da gestão pública. Denotam deficiências do poder de iniciativa da prefeitura, que é a responsável por elaborar a proposta orçamentária anual e de diretrizes orçamentárias, e pode denotar uma ausência de maioria na Câmara, supondo os casos em que as leis tenham sido enviadas, mas não aprovadas. De uma maneira ou de outra, suas ausências é um indicador importante de problemas na governabilidade do município.

Buscamos, portanto, adaptar ao caso brasileiro e aos dados disponíveis (confiáveis, consistentes, abrangentes) o indicador de *presteza orçamentária* presente em Putnam, que verifica “quais governos aprovam seus orçamentos no prazo, o que denotaria a importância que de fato dão ao orçamento”<sup>63</sup>.

### 6.2.3 O desenvolvimento da capacidade de governo

---

<sup>63</sup> PUTNAM, op. cit., pág. 81.

As propostas governamentais não se tornam políticas até que estejam implementadas. É o que distingue as políticas dos projetos. Aos projetos, basta estarem no papel, mesmo sem estar aprovados. Às políticas, o que importa é sua implementação, mesmo quando não estejam no papel.

A implementação depende de pelo menos três condições fundamentais:

- O perfil dos funcionários, em termos de sua quantidade, competência e forma de contratação para as tarefas de implementação;
- Recursos condizentes ao que deve ser implementado;
- Instrumentos de implementação (que dêem os requisitos legais para a implementação e agilidade de seus procedimentos).

Mesmo a noção restrita dos governos como responsáveis por “fazer coisas” depende destes requisitos acima listados. Putnam também sugere rastrear os instrumentos de implementação das políticas, considerando a prestação direta de serviços, os instrumentos de política utilizados e o uso dos recursos transferidos pelo governo central<sup>64</sup>.

#### 6.2.3.1 Funcionários

A capacidade de governo depende, em muito, da existência de um bom corpo de funcionários, qualificado para a implementação de políticas públicas. Deles dependem o planejamento, a coordenação, a execução e a própria relação com a

---

<sup>64</sup> PUTNAM, op. cit., pág. 83.

sociedade. Os servidores públicos fazem desde a assessoria direta do prefeito, orientando-o a tomar decisões, quanto no atendimento ao público interessado pelos serviços municipais.

A qualidade da burocracia municipal diz muito a respeito da qualidade dos serviços públicos. Em geral, os prefeitos têm à sua disposição cargos de livre nomeação e exoneração, com os quais nomeia assessores de perfil político, e servidores do quadro da administração municipal (concurados). Na maioria das vezes, os primeiros são influentes no processo de tomada de decisão e os demais são os incumbidos do processo de implementação. Governo algum pode prescindir de qualquer um deles, mas a composição da dose de cada um desses componentes pode ser a diferença entre o melhor e o pior desempenho institucional.

Buscaremos identificar variáveis das características do corpo de funcionários da administração municipal, analisando desde a quantidade (e a evolução do número) de servidores por habitante, o tipo de vínculo empregatício (dos mais precários aos mais estáveis), o volume de gastos com pessoal e seu grau de especialização/escolarização.

Indicadores como a relação entre funcionários/pessoas (uma razão do número de funcionários pela população do município); a especialização (na forma da proporção de funcionários de nível médio e superior em relação aos de nível básico, ou de uma taxa de escolarização do funcionalismo em relação à da população) demonstram, mesmo que de maneira precária – como é natural a qualquer resumo

estatístico -, em que medida o serviço público consegue (e está interessado em) atrair a mão-de-obra de melhor qualificação do município<sup>65</sup>.

Consideramos os dados da Munic/IBGE mais abrangentes, consistentes e confiáveis do que o expediente utilizado por Putnam para testar a sensibilidade da burocracia, que foi o de enviar correspondência a órgãos governamentais, como cidadão, e contar o tempo de resposta dado por cada um deles.

#### 6.2.3.2 Recursos

A questão dos recursos é claramente decisiva para os processos de implementação, mas ela diz algo mais do que isto. Em grande medida, os recursos disponíveis ao Município demonstram sua capacidade de governo, no mais amplo sentido. Mais recursos significam maior aporte para investimentos e custeio de programas. Significam também maior volume de benefícios a serem oferecidos à população. Antes disso, é um sinal de que o governo municipal tem mais capacidade de arrecadação de tributos ou de atração de investimentos do que outros, o que, em si, é um sinal de maior capacidade de governo.

Mas os indicadores a este respeito são bastante diferenciados e nos informam situações peculiares. Os recursos de um município podem ser comparativamente mais altos que dos demais não por conta da capacidade de seu

---

<sup>65</sup> Certamente, isto depende do estabelecimento de parâmetros de caracterização e classificação dos municípios, de modo a que o porte econômico dos municípios, que certamente interfere nesta variável, seja devidamente dimensionado. Afinal, a presença de determinadas empresas competem na captação de mão-de-obra qualificada, com chances de oferecer melhores salários do que o governo municipal.

governo, mas pelo volume de transferências obrigatórias (o valor de sua quota do Fundo de Participação dos Municípios - FPM).

As transferências voluntárias, vindas dos Estados e da União e os recursos recebidos de investimentos e doações de organismos internacionais (como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), podem elevar os recursos disponíveis.

São recursos, por assim dizer, voláteis, cujas fontes podem “secar” de uma hora para outra, por exemplo, a partir do momento em que os governos municipal, estadual e federal não mais estejam em sintonia. Embora requeiram uma capacidade de articulação do prefeito, o mais relevante é, na maioria das vezes, o perfil do município. Recursos de organismos internacionais, por exemplo, são concedidos a prefeituras que apresentam projetos, estudos de impacto, planos detalhados, contrapartidas e tantas outras obrigações que exigem qualificação da administração, mais do que desenvoltura do prefeito ou bom desempenho institucional da administração.

É também muito comum que os recursos solicitados por um governo só sejam concedidos em um mandato seguinte. A lista de exigências e a tramitação dos processos, até sua aprovação e liberação dos recursos, são processos demorados.

É muito difícil, para não dizer impossível, um estudo detalhado, para o conjunto dos municípios brasileiros, das condições que determinaram as transferências que tenha recebido. Mas se pressupomos que um melhor D.I. depende, para além da obtenção dos recursos, de uma melhor capacidade de utilizá-los, ou seja, de uma melhor capacidade de gestão destes recursos, podemos estabelecer formas de identificar e diferenciar estas capacidades.

A primeira delas já foi relacionada ao tema da organização burocrática do governo municipal. Governos melhor organizados arrecadam mais. Governos que tenham melhorado sua organização burocrática tendem a melhorar, não no curto, mas no médio prazo, sua capacidade de obter recursos. Governos que arrecadam bem, mas que não têm boa organização burocrática, perdem pontos na avaliação do desempenho institucional. Podem estar recebendo mais recursos do que têm condição de gastar de maneira adequada. Ao mesmo tempo, municípios com recursos de menos e funcionários demais mostram um desequilíbrio em sua capacidade de governo. Sobra pouco para fazer alguma coisa, além de pagar os servidores no final do mês.

Para municípios de maior porte, mensurar o volume de arrecadação própria de impostos, como ISS e IPTU, entre outros, é um exercício válido. Mas dificilmente poderíamos imaginar que municípios muito pequenos demonstrem grande sucesso na arrecadação sobre populações pobres, em municípios pouco urbanizadas e com comércio de mercadorias e serviços pouco desenvolvidos.

Para municípios médios, a condição financeira dos municípios e a forma pela qual montam sua estratégia de obtenção de recursos são indicadoras do grau de sua dependência e comprometimento financeiro. Por exemplo, podemos calcular uma taxa de dependência financeira destes municípios baseada na proporção de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, perante o total de receitas orçamentárias. Isso daria a medida do quanto que o município carece de arrecadação própria e depende do FPM, mesmo tendo alguma condição arrecadatória. Mesmo assim, a variável permaneceria sendo mais uma variável de perfil do que de desempenho.

A existência de fundos e de taxas instituídas pelos municípios, também disponível na Munic/IBGE, é redundante com a diferenciação que fizemos dos municípios considerando, além da população, o perfil urbano/rural, a urbanização, o porte empresarial e a condição de capital de Estado. Por isso, embora os recursos financeiros sejam essenciais, eles nos parecem pouco diferenciais para um estudo estatístico que não consiga abrir as contas de município por município. Ou seja, ele é mais adequado a estudos de caso do que ao trabalho estatístico que não discrimine a origem, o período e a natureza dos recursos concedidos.

#### 6.2.3.3 Instrumentos de gestão

Os instrumentos de gestão de políticas governamentais são representativos da capacidade interna de trabalho de um governo. Estão combinados aos aspectos já abordados de perfil da burocracia e disponibilidade de recursos do município.

A gestão de políticas públicas depende de instrumentos da administração para poder agir. Em administração pública, não vale a regra de que tudo é permitido se não está proibido. Vale o que é feito conforme as normas. Para que algo seja feito, deve estar previsto em orçamento, estabelecido em lei ou decreto, organizado em processo, autorizado pelo prefeito e publicado em diário oficial ou outro instrumento de conhecimento público (como no caso dos editais de licitação, que devem ter seus extratos publicados em jornais diários).

Ou seja, tais instrumentos ordenam e estruturam o processo de implementação, além de obrigarem os governos a respeitar parâmetros institucionalizados em sua atuação.

Institucionalização e poder passam a ter uma relação dialética. Em regimes representativos, o poder precisa institucionalizar-se para consolidar-se. Mas, ao institucionalizar-se, ele disciplina o próprio poder. Amplia-se, mas seguindo regras que podem, sob outras condições, modificar o perfil daqueles que se beneficiam delas.

Por outro lado, as regras também podem hipertrofiar o lado burocrático dos governos. O excesso de regulamentação pode servir tanto a dar mais transparência, moralidade e publicidade aos atos quanto pode servir para aumentar os entraves burocráticos sobre a administração e dificultar a vida do cidadão. Pode tornar difícil resolver o mais simples dos problemas.

A Munic/IBGE nos traz informações importantes sobre os instrumentos de gestão, como a existência de plano diretor, cadastros informatizados, de planta de valores, a atualização do cadastro para o pagamento do IPTU, a existência de serviço de cartografia, de unidades de gestão de políticas públicas relevantes (como secretarias de habitação), o uso de alvarás, dentre outros. No entanto, muitos destes instrumentos são relevantes para a análise de municípios de perfil urbano e maior população.

Mais comuns todos os municípios são os instrumentos de gestão e planejamento municipal. Sejam urbanos ou rurais, grandes, médios ou pequenos, os municípios podem e devem ter leis orçamentárias e legislações de uso do solo. Da mesma maneira os cadastros imobiliários, que registram as propriedades rurais e

urbanas e mostram o grau de controle que o município tem inclusive sobre suas propriedades.

#### 6.2.4 Atendimento ao cidadão e participação popular

Buscamos encontrar variáveis capazes de ser isoladas para testar os aspectos de atendimento ao cidadão e participação popular. Curiosamente, no estudo de Putnam, a participação popular não encontra lugar no DI, mesmo com a importância dada à cultura cívica naquele estudo.

A administração pública tem a obrigação institucional de resolver problemas. Grandes ou pequenos, o cidadão precisa do poder público para encontrar soluções. Ao mesmo tempo, a maneira de resolução desses problemas não pode ser aleatória. Precisa estar consolidada em regras da administração pública que tornem as soluções isonômicas. Uma boa parte do tempo, dos recursos e dos servidores da administração municipal é ocupado em facilitar a solução de problemas. Os cidadãos precisam ser orientados, ter suas demandas registradas, ter seus problemas transformados em processos ou em procedimentos capazes de mobilizar recursos para resolvê-los. Atender ao cidadão de forma adequada, portanto, aumenta o D.I. de um governo municipal.

Se os problemas são pequenos e repletos de casos específicos, a prefeitura precisa ter organizado algum sistema de atendimento ao cidadão. Se sua magnitude é maior e envolve o grande conjunto das pessoas, eles necessariamente precisam ser organizados na forma de políticas. É uma diferença entre o “varejo” e o “atacado”

na gestão municipal. O tamanho de alguns problemas só permitem que eles sejam manejáveis e solucionáveis através das políticas.

Os Serviços públicos de atendimento ao cidadão existem em grande parte das prefeituras. Nem sempre eles existem organizados com um serviço específico. As pessoas precisam de informações sobre suas taxas de IPTU, querem a expedição de alvarás para autorizar obras e atividades que queiram fazer e, muitas vezes, se dirigem a uma repartição específica. Serviços de atendimento são típicos de governos de municípios que têm um "cardápio" de serviços maior do que de outros.

Em municípios maiores, com população majoritariamente urbana, é comum o uso de meios de comunicação utilizados para o contato e orientação ao público, como internet, e-mail, telefone, fax e correio. Todavia, a existência de tais instrumentos (detectada pela Munic/IBGE) não diz necessariamente qual uso que deles é feito.

Em alguns municípios, a figura do ouvidor ("ombudsman") tem sido adotada, mas merece uma avaliação prévia para verificar em que medida ela deve ter tratamento diferenciado. Talvez seja apenas um novo nome para os serviços de atendimento ao público. Por isso não deve ser considerado como nova modalidade a merecer um destaque maior que os demais serviços.

Pequenos municípios fazem o atendimento ao cidadão e sua triagem para os órgãos, departamentos, divisões e seções responsáveis por servidores da recepção da sede do município. Muitas vezes, é um único servidor que faz todo o trabalho.

Esses municípios, que são a grande maioria, aparecem como não tendo serviço de atendimento ao cidadão, embora esse servidor faça, muitas vezes, o triplo papel de recepcionista, telefonista, serviço de atendimento e, até, “ombudsman”. A variável relaciona-se mais ao perfil dos municípios, ao invés de ser um indicador de desempenho institucional.

Tanto no caso da pesquisa de Putnam quanto na Munic/IBGE, o ideal seria verificar se a prefeitura tem registro de solicitações, reclamações, sugestões e dúvidas ao cidadão, a quantidade de “entradas” (solicitações, reclamações, sugestões e dúvidas) e de “saídas” (respostas oferecidas), mais do que os instrumentos utilizados. Afinal, para prefeituras pequenas, livros e caixas de reclamações e sugestões, registros anotados por secretárias e telefonistas, além de controle de respostas, seja por correio, telefone ou mesmo resposta direta ao cidadão, valem tanto quanto “ombudsman”, serviços 0800 e programa do tipo “fale com o prefeito”, por meio eletrônico, que são utilizados por grandes prefeituras. O essencial para rastrear o serviço é menos o meio utilizado e mais a existência do registro da solicitação do cidadão e da resposta da prefeitura. Por isso, desconsideramos tanto as informações do IBGE quanto a sugestão de Putnam. Ambas são inadequadas para efeito comparativo.

As variáveis de participação popular, por sua vez, foram descontinuadas nas pesquisas posteriores a 1999. De todo modo, verificamos sua situação em 1999 e analisamos até que ponto elas diferenciavam as prefeituras entre si. As variáveis foram as seguintes:

- Conselho Educação – existência
- Conselho Educação – situação (ativo ou inativo)
- Conselho Educação - caráter (consultivo ou deliberativo)
- Conselho Educação - administração fundo municipal
- Conselho de Assistência Social – existência
- Conselho de Assistência Social – situação (ativo ou inativo)
- Conselho de Assistência Social – caráter (consultivo ou deliberativo)
- Conselho de Assistência Social - administração fundo municipal

Embora sejam indicadores importantes, verifica-se uma presença quase absoluta desses conselhos nos municípios. O fato de terem atributos legais, cuja existência é requisito obrigatório para o recebimento de recursos de muitos programas federais, percebe-se que tais conselhos indicam mais as prefeituras que cumpriram um requisito que as tornou aptas a receber recursos, não constituindo um indicador adequado de participação popular. Um município que, eventualmente, não tivesse conselho em 1999 e passasse a tê-lo em 2004 não poderia ser considerado um exemplo de avanço em termos de participação popular. O IBGE teve também dificuldades em confirmar a veracidade das informações sobre o funcionamento regular dos conselhos, tendo em vista que suas reuniões documentadas o eram sobretudo para a formalização dos procedimentos necessários à obtenção de recursos.

## 7 Questões de método

### 7.1 Como medir DI em governos municipais?

As possibilidades de aplicação prática do conceito de D.I. dependem de uma revisão de seus pressupostos e de uma remodelagem metodológica de sua base de trabalho. Isso implica construir variáveis confiáveis, abrangentes e rigorosas, capazes de reunir informações diversas sobre inúmeros governos locais e na perspectiva de termos dados cumulativos capazes de produzir boas séries temporais.

O critério exposto por Putnam como fundamental nos indicadores que compõem o índice de desempenho institucional é, simplesmente, o fato de serem ou não variáveis possíveis de serem isoladas. Com razão, argumenta que não podemos compor uma avaliação responsabilizando os governos por coisas que fogem ao seu controle.

Mas se, por um lado, a possibilidade de isolar variáveis é de fato decisiva à tarefa de mensurar, o que é determinante para dizer quais servem e quais não servem? Por que o peso de algumas deve ser maior que o de outras? Por que razão ter creches diz mais sobre o D.I. do que o orçamento? Ou ainda, por que é dado maior peso a questões associadas a grupos de interesse (mineração de superfície e pesca, por exemplo) do que a direitos difusos (como proteção ao consumidor e *ombudsmen*)? Estas são algumas perguntas que ficaram sem resposta em “Making democracy work”.

Os dados devem ser claros, ter fonte segura, unidades de medida uniformes e possibilidade de serem colhidos continuamente, para que sua trajetória possa ser analisada ao longo do tempo. Putnam construiu e mensurou desempenho institucional na Itália ao longo de 20 anos, acompanhando os governos regionais desde o seu nascimento e pontuando a sua trajetória. Recebeu recursos financeiros de mais de 20 instituições, em diferentes fases. Realizou sondagens e entrevistas sucessivas, tanto regionais quanto nacionais.

Tudo isto conta pontos favoravelmente às suas conclusões, mas lança também incertezas sobre a praticidade de seu conceito e seu índice – e, afinal, é pra isso que eles deveriam servir. De fato, não parece que Putnam tenha tornado a tarefa de analisar governos mais fácil.

As duas décadas atribuídas têm sua própria eloqüência quanto a várias questões. Por exemplo, respondem bem à possibilidade de que os dados de determinado momento variem e possam, posteriormente, apresentar resultados inversos. Um governo pode investir grandes recursos para financiar a produção de vinho em sua região, e isto pode lhe garantir mais votos nas eleições, mais dinheiro de arrecadação de impostos, mais empregos e mais crescimento econômico. Pode, inclusive, ser decisivo para que ele seja considerado um “bom governo” por seus cidadãos. Mas também pode revelar-se, no médio prazo, um erro de política governamental, evidenciado, por exemplo, por uma grave crise decorrente da queda do preço do vinho e do seu volume comercializado.

Putnam avalia que, em 20 anos, seria possível se livrar destas falsas pistas sobre o desempenho institucional e poderíamos tirar o vinho da lista de variáveis. Para arrematar, juntando-se uma série de variáveis, o peso específico de cada uma

delas seria contrabalanceado por outras, o que evitaria variações afetadas pelos extremos. O índice teria uma garantia de robustez.

Resta, no entanto, o critério da sistematicidade. Nenhum índice se sustenta, em termos práticos, se não há garantia ou, no mínimo, a perspectiva de que ele possa ser continuamente atualizado, com dados colhidos com metodologias não muito díspares. Esta é a importância, por exemplo, da periodicidade dos censos populacionais, ou da regularidade dos índices de inflação, custo de vida, mortalidade infantil etc. Eles permitem um retrato de “como andam as coisas hoje” e, ao mesmo tempo, dão a oportunidade de se fazer comparações com o passado. Só assim é possível analisar mudanças e valorar se elas são pequenas, médias ou grandes; graduais ou bruscas; profundas ou superficiais.

O roteiro mais seguro passa por inventariarmos as práticas dos governos e, ao invés de atribuímos valores absolutos, a partir de critérios teóricos, o mais adequado seria atribuir valores com base em critérios referenciais.

É certo que as escolhas para medir o desempenho institucional não devam ser sempre as mesmas e que não se cristalizem mesmo em 20 anos. Suposições como as do vinho não precisam sequer aguardar 20 anos. Se a produção do vinho é, como se sabe, restrita a algumas regiões, ela só pode ser critério de comparação interna entre os governos que comandaram a mesma região, e não entre várias regiões. Por sua vez, a implantação de creches, uma das escolhas de Putnam, deveria ser relevante apenas enquanto a localidade não as possui e dependendo da proporção de cidadãos que precisem utilizar esse serviço. A partir do momento em que creches sejam implantadas, elas passam a fazer parte da paisagem da comunidade, e não mais parte da cena política. Deixam de fazer diferença.

Tal razão favorece a escolha metodológica feita nesta dissertação em favor da análise exploratória de dados. Verificou-se que muitas variáveis são importantes do ponto de vista da gestão pública, mas nem sempre elas representam diferenciais. Variáveis como lei orgânica do município, conselhos de educação e outras estão presentes na imensa maioria dos municípios. Não são mais indicativas de inovação e boa gestão, mas apenas de municípios que cumprem com suas obrigações.

Portanto, o peso de uma variável é melhor avaliado em referência aos demais municípios. Ou seja, uma variável deixa o município melhor ou pior na comparação com os demais? A comparação em torno dessa variável é válida? Ela mede desempenho? Dá idéia do esforço realizado pelo prefeito? Esta trilha faz sentido quando se pretende medir desempenho e esforços, além de oferecer parâmetros de comparação entre indivíduos muito diferentes entre si.

## 7.2 A Munic/IBGE

O IBGE desenvolve a Munic de modo complementar à Base de Informações Municipais (BIM). Enquanto a BIM já oferecia informações relevantes do ponto de vista sócio-econômico, extraídas dos censos (populacional, escolar e agropecuário), dos cadastros de registros empresariais, dos levantamentos da Secretaria do Tesouro Nacional, do Censo Escolar e do Data-SUS (dados como população total do município cidade, homens/mulheres, estratificação por idade, escolarização, número de escolas, leitos hospitalares, empresas etc.), a nova pesquisa reúne, especificamente, informações de gestão pública.

É resultado do trabalho de técnicos de várias áreas que formularam as perguntas básicas sobre a gestão municipal, as quais serviram de base para a composição do questionário da Munic. Este questionário foi aplicado em todos os municípios brasileiros, utilizando-se a mesma sistemática dos censos. No caso, um entrevistador é contratado para ir à prefeitura, coletar as informações e dados e devolvê-lo para a sistematização do IBGE.

As possibilidades abertas pela Munic/IBGE de testar variáveis de gestão pública, na perspectiva do desenvolvimento institucional, eram evidentes. As variáveis colhidas pelo IBGE cumpriam melhor os requisitos que o próprio Putnam atribuía como essenciais para medir o desempenho institucional, a saber:

- 1) ser abrangente;
- 2) ser internamente coerente;
- 3) ser confiável;
- 4) corresponder aos objetivos e critérios dos protagonistas e membros da instituição<sup>66</sup>.

No quesito abrangência, enquanto a pesquisa de Putnam cobria pouco mais de uma dezena de governos regionais, a do IBGE cobre milhares de governos municipais (o país tem mais de 5,600 municípios).

No aspecto coerência interna, a pesquisa manteve uma lista de variáveis de gestão pública, embora tenha alterado significativamente a sua lista ao longo das três pesquisas realizadas. Pelo menos 9 variáveis significativas da gestão pública municipal permaneceram e puderam oferecer parâmetros de comparação.

---

<sup>66</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. São Paulo: FGV, 1996, pág. 78.

Sobre ser confiável, basta dizer que os dados são do órgão oficial de estatística do Brasil, com experiência na realização dos censos nacionais.

As informações da Munic/IBGE, de maneira similar aos censos, são não apenas colhidas como verificadas graças à presença do recenseador no próprio município, enquanto a pesquisa de Putnam tinha variáveis – “sensibilidade da burocracia”, por exemplo - que dependiam até de informações a serem respondidas por via postal pelo próprio órgão público. Finalmente, sobre “corresponder aos objetivos e critérios dos protagonistas e membros da instituição”, tomamos a forma mais objetiva pela qual os cidadãos julgam os governantes em um sistema presidencialista: as eleições.

A Munic/IBGE, por ser repetida a cada dois anos, acompanha várias gestões governamentais e pode oferecer a chance de ser testada sucessivamente, constituindo-se já numa série histórica de três pesquisas, realizadas num intervalo de cinco anos e cobrindo três gestões municipais.

Curiosamente, a Munic-IBGE ainda é pouco analisada pelos cientistas políticos brasileiros. Tampouco se haviam aventurado a usar suas variáveis para construir indicadores de desempenho institucional, a exemplo do que Putnam e sua equipe fizeram na Itália.

### 7.3 Definição e uso das variáveis

Quando temos observações de natureza quantitativa (ou seja, expressas em números) ou qualitativa (isto é, expressas em categorias ou classificações), temos o

que se chama de *dados*. A maneira pela qual os dados são coletados e estão expressos diz muito sobre o que é possível fazer, em termos de análise, e qual o grau de confiança possível de se obter.

Os dados coletados e organizados representam, do ponto de vista estatístico, um *caso*, a partir do momento em podem ser dispostos numa matriz, na forma de folha de dados. Esta matriz associa os valores observados de cada unidade observada a um atributo (um número, uma classificação, uma categoria).

A unidade de análise, estabelecida durante a observação, recebe o nome de *indivíduo*, embora possa ser não necessariamente uma pessoa. Governos, partidos, famílias ou um país podem ser tomados como unidades de observação e, assim, são *indivíduos*, em termos estatísticos. O atributo a ele relacionado recebe o nome de *variável*.

A disposição que adotamos em nossa pesquisa é a de trabalhar dados em matrizes, com tabelas ou folhas de dados organizadas conforme quadros de indivíduos e variáveis (QIV's).

Os QIV's permitem, de antemão, uma série de análises sobre o comportamento dos indivíduos de uma população, seja com os recursos da estatística descritiva ou da análise exploratória de dados ("exploratory data analysis" - EDA). A EDA dá tratamento gráfico a informações estatísticas, com o uso de tabelas, gráficos, histogramas e outros recursos que permitam visualizar a distribuição de dados e seus comportamentos.

A análise exploratória de dados é feita sobretudo a partir de *medidas de posição* e *dispersão* que mostrem onde está o indivíduo, no conjunto da amostra, e que tipos de variações podem ser percebidas no comportamento dos indivíduos

entre si. Medidas de posição definem o lugar de um indivíduo representativo numa escala. Medidas de dispersão indicam o quanto existe de variação do comportamento de um indivíduo ou um conjunto de indivíduos em relação a outro.

Se as variáveis associadas apresentam uma razão significativa entre si, como a do desempenho institucional, podem ser construídos *indicadores*. Mais do que expressar valores, os indicadores fornecem um parâmetro comparativo entre vários indivíduos, de forma que é possível comparar e distinguir os indivíduos e verificar seu comportamento ao longo do tempo.

Nesta pesquisa, nosso indivíduo metodológico são os municípios brasileiros.

Inúmeras variáveis foram relacionadas a este indivíduo para atingir dois objetivos.

Primeiro, o de identificar grupos deste indivíduo conforme características que definam uma situação comum. Pretendemos agrupar municípios de maneira a evitar comparações indevidas. Além do tamanho da população, vimos que outros fatores são relevantes para distinguir os municípios entre si. Trata-se sobretudo de uma precaução para evitarmos que as comparações feitas a partir de determinadas variáveis comecem já viciadas por um pecado original: o de não considerar as imensas disparidades do perfil dos indivíduos. Por exemplo, a inexistência de plano diretor de ordenamento territorial em uma cidade de mil habitantes é um dado corriqueiro. No entanto, para um município de 1 milhão de habitantes, sua ausência é um dado bastante significativo.

Como nos lembra Theda Skocpol, é preciso

“justificar nossas seleções e agrupamentos. Devemos mostrar que estamos lidando com casos minimamente similares para que se possa explorar argumentos sobre um determinado fenômeno; também devemos estar atentos às similaridades e diferenças que ocorrem no âmbito dos casos observados”.<sup>67</sup>.

A estrutura da Munic/IBGE responde a este quesito básico e fundamental à construção de indicadores: a possibilidade de isolar variáveis que digam respeito especificamente ao espaço de governabilidade do município.

#### 7.4 Passo-a-passo do tratamento dos dados

Procedemos da seguinte maneira para darmos o tratamento devido aos dados:

- 1) Reunimos dados do IBGE sobre as características demográficas, urbanas e econômicas dos municípios, para termos variáveis de classificação dos municípios;
- 2) Reunimos as bases de dados das três pesquisas Munic/IBGE, para dados de qualificação dos municípios;
- 3) Dividimos os municípios com prefeitos reeleitos em 6 grupos: pequenas cidades rurais (de Nova Castilho-SP a Cametá-PA); pequenas cidades urbanas (de Borá-SP a Itabira-MG); cidades médias (de 100 a 500 mil, ou seja, de Araguari-MG até Sorocaba-SP), cidades grandes (de Uberlândia-MG a Guarulhos-SP), as capitais e as megalópoles (Rio e São Paulo);

---

<sup>67</sup> In: KOHLI, Atul (org). **The Role of Theory in Comparative Politics**. Princeton: The Center of International Studies at Princeton University. Symposium 1993-94. Em: <http://muse.jhu.edu/demo/wp/48.1kohli.html>. Disponível em 11/09/2002.

- 4) Separamos os municípios que reelegeram seus prefeitos ou os mesmos partidos do prefeito anterior;
- 5) Analisamos cada grupo de municípios conforme três situações distintas: a) aqueles que reelegeram prefeitos de um mesmo partido durante as três últimas eleições (1996, 2000 e 2004), tendo, portanto, 100% de taxa de reeleição; b) aqueles que reelegeram prefeitos de forma consecutiva (1996 e 2000 ou 2000 e 2004) e os que tiveram reeleição alternada (1996 e 2004);
- 6) Estabelecemos as variáveis adequadas a cada um desses grupos para qualificar seus governos em termos de: a) poder de iniciativa; b) capacidade de governo. Como já esclarecemos anteriormente, embora inicialmente previstas, as variáveis de atendimento ao público e políticas públicas de participação popular não nos forneceram boas opções de análise nem variáveis “proxy” que pudessem ser utilizadas em larga escala para todos os municípios;
- 7) Utilizamos os métodos da Análise Exploratória de Dados (construímos sumários, gráficos e outras formas de visualização dos dados) e da estatística descritiva para procedemos à primeira análise de dados;
- 8) Confrontamos as conclusões obtidas com as hipóteses levantadas, quais sejam: a) ver se as políticas, ações e serviços têm alguma relevância no juízo que fará sobre o governante, ao reelegê-lo; b) se confirmada a hipótese, ver se os governos reeleitos têm algo em comum, em termos do rol de políticas implementadas, em contraste com as demais, que apresentam lacunas neste aspecto; c) se não verificada a hipótese principal (“a”), verificar em que medida há alguma influência do critério partidário; d) se não verificadas as

hipóteses “a” nem “c”, buscar evidências que possam comprovar se prevalece o peso da figura do prefeito no julgamento feito pelos eleitores, mostrando que “o político” talvez seja mais importante que “as políticas”; e) se ainda não encontrarmos traços explanatórios suficientes, verificar as diferenças regionais e entre Estados na explicação de comportamentos diversos quanto à reeleição dos prefeitos.

É importante lembrar que foram excluídos municípios criados posteriormente à eleição de 1996, para nos atermos aos presentes nas três eleições.

## 8 O desempenho institucional no teste das reeleições: o que dizem os dados

### 8.1 Uma visão geral

Analisamos cada grupo de municípios conforme três situações distintas: a) aqueles que reelegeram prefeitos de um mesmo partido durante as três últimas eleições (eleitos em 1996 e reeleitos em 2000 e 2004); b) aqueles que reelegeram prefeitos de forma consecutiva (eleitos em 1996 e reeleitos apenas em 2000 ou eleitos em 2000 e reeleitos apenas em 2004); c) os que tiveram reeleições alternadas (eleitos em 1996 e reeleitos apenas em 2004).

Em números absolutos, analisados 5,379 municípios ao longo de 3 eleições, 3,422 (63,6%) experimentaram algum tipo de reeleição. Foram 2,412 consecutivas (1996 e 2000 ou 2000 e 2004), 478 alternadas (1996 e 2004) e 532 contínuas (três mandatos).

Em termos relativos, notamos com mais clareza que é grande a diferença entre os percentuais de reeleições consecutivas e os de contínuas e alternadas. Considerados todos os municípios brasileiros, as taxas de reeleição são de 44,84%, para as consecutivas; 8,89% nas alternadas, e 9,89%, nas contínuas (vide Gráfico 1 do Apêndice A). Se considerados apenas os municípios que tiveram reeleição (3,426), as proporções são, respectivamente, de 70,49%, 13,97% e 15,55% (vide ANEXO B).

Os percentuais de reeleição consecutiva são bastante elevados, enquanto os de alternadas e contínuas são bem mais baixos. É uma indicação de que uma reeleição consecutiva é bem mais fácil de se conseguir do que uma alternada ou uma contínua.

Ao mesmo tempo, a discrepância indica que o mecanismo em si da reeleição não favorece necessariamente os prefeitos candidatos. Do contrário, as reeleições contínuas teriam valores muito próximos às consecutivas, ou pelo menos uma discrepância grande em relação às alternadas, o que não é o caso. Ou seja, se o fato do candidato ser prefeito tivesse favorecido sua reeleição ou à de seu partido, em 2000, deveria favorecê-lo, também, nas eleições de 2004.

## 8.2 Um é pouco, dois é bom, três é demais

Duas hipóteses são válidas para explicar por que os percentuais de reeleição consecutiva são muito mais elevados que os das alternadas e contínuas. A primeira hipótese parte da premissa de que a lei faculta ao prefeito candidato concorrer a apenas uma reeleição. Depois de dois mandatos, o partido do prefeito reeleito deverá escolher outro nome. O prefeito, por sua vez, deverá concorrer a outro cargo. A regra do jogo favorece, de um lado, que o prefeito, ao buscar apoios para alçar vôos mais altos, se incline a apoiar candidatos de outros partidos que sejam importantes à aliança que fará para concorrer a outro cargo. Ocorre ainda, freqüentemente, do partido nem sempre ter mais de uma liderança competitiva no município capaz de vencer as eleições. Outros candidatos, de outros partidos,

podem ter chances melhores. Tal situação é muito freqüente em municípios onde a figura do prefeito é não só a principal como, muitas vezes, a única liderança do partido, responsável por organizá-lo e dirigi-lo. Pode ser um sinal da dificuldade do prefeito em transferir votos para seus candidatos mais próximos.

Uma outra situação reforça essa tendência, ao invés de desfazê-la. Quando, num mesmo partido, há mais de uma liderança forte, elas não raro entram em disputa interna. Concorrem pelos mesmos cargos, pelos mesmos militantes, pelo mesmo sucesso. Ocorre o que Tsebelis<sup>68</sup>, em sua teoria dos “jogos ocultos”, considera lógica de racionalidade dentro de uma aparente irracionalidade. No caso, o prefeito, além de poder aventar a vitória de outro partido, com prefeito aliado, pode até mesmo considerar vantajosa a vitória de um partido adversário para manter-se como liderança incontestável dentro do seu partido, ao invés de correr o risco de ver surgir ou tornar-se mais forte uma liderança concorrente surgida dentro de suas próprias hostes. Com o instituto da reeleição, a prerrogativa de um eventual eleito, do mesmo partido, que também pretenda concorrer à reeleição postergaria os planos do prefeito atual de retornar o quanto antes a seu posto.

Por isso, pode haver um desinteresse deliberado dos prefeitos em construir lideranças competitivas capazes de sucedê-lo e de manter o partido à frente do governo municipal.

---

<sup>68</sup> TSEBELIS, Geoge. **Jogos ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

Todavia, é também possível que, como em todo jogo de rodadas sucessivas, no longo prazo, o raciocínio estratégico dos candidatos mostre que a tendência é de corrosão de suas próprias chances. A baixa ocorrência de reeleições alternadas, que poderiam trazer de volta o mesmo prefeito ou o partido anteriormente eleito, pode reforçar, no futuro, uma outra racionalidade, menos interessada em reeleições alternadas, pois estas se mostram as mais difíceis de todas. De todo modo, a diferença entre consecutivas, alternadas e contínuas podem ser explicadas por um raciocínio estratégico dos prefeitos que é limitado ao curto prazo, ou seja, ao horizonte dos quatro anos de cada mandato.

De todo modo, fica claro que o fato de se estar à frente de uma prefeitura eleva, em termos estatísticos, as chances de reeleição por uma única vez. A lógica do eleitor, em uma segunda eleição, talvez seja a de dar mais tempo para o prefeito que escolheu na eleição anterior. Mas dar mais tempo ao prefeito candidato implica já ter feito uma avaliação satisfatória sobre seu desempenho e dar um “desconto” nos resultados preliminares alcançados em quatro anos. As pessoas podem julgar que os projetos em curso precisam de mais tempo de maturação, ao mesmo tempo em que ainda sentem efeitos benéficos que querem prolongar por um prazo um pouco maior. Querem, ainda, fugir do risco de ver suas conquistas canceladas por um eventual candidato que não tenha compromisso político com o atual prefeito.

Todavia, após dois mandatos, fica patente que as pessoas procuram algo mais ao fazerem seu julgamento sobre quem deve governar o município em um próximo mandato. O fato de já ter sido prefeito e ter consolidado políticas pode torná-las menos diferenciais do que foram em uma eleição passada. Além disso, o

sucesso de algumas delas leva os adversários a absorvê-las em seus programas. Outro fator importante é que a oposição pode ter sido bem sucedida em convencer os eleitores a punir o prefeito pela não realização de seu programa, pelo não cumprimento de suas promessas, enfim, por fatores que afetam diretamente a confiança da relação entre governante e governados.

Em termos metodológicos, a discrepância entre as três taxas de reeleição implica conferirmos uma atenção diferenciada a cada uma das situações. Em todas elas, queremos descobrir o que é importante para fortalecer o julgamento das pessoas sobre seus prefeitos, de forma a conceder-lhe mais um mandato. Ao mesmo tempo, queremos descobrir o que leva alguns candidatos e seus partidos a conseguirem uma façanha improvável: manterem-se à frente das prefeituras por três mandatos consecutivos ou, ainda mais difícil, reconquistarem prefeituras perdidas.

### 8.3 O comportamento dos Estados é muito semelhante

Na seqüência de três eleições pesquisadas, o comportamento, por Estado, é muito assemelhado. Com poucas exceções, as taxas de reeleições totais, por Estado, e as taxas diferenciadas por situação se aproximam bastante das taxas nacionais.

A análise de medidas de posição mostra apenas o Amapá com taxas extremamente baixas de reeleição, em todas as situações (vide Tabela 4 do Apêndice B).

Isso provoca distorções que podem ser vistas, por exemplo, na elevada amplitude das taxas de reeleição consecutivas. A amplitude (diferença entre os valores máximo e mínimo) mostra a distância entre os Estados em termos de suas taxas de reeleição, mas é muito afetada pelos extremos. Assim, a distância entre os dois extremos pode não ser, como de fato não é, representativa do conjunto da distribuição. Serve mais exatamente para demonstrar que, nesta situação, o Amapá está mais próximo de constituir exceção à regra.

O desvio padrão, assim como a amplitude, é uma medida de dispersão. Situado em 0,05 pontos, mostra que as discrepâncias são menores quando analisado o conjunto dos Estados (vide Tabela 5 Apêndice B) de sumário estatístico das reeleições com medidas de dispersão).

Uma medida de posição, como a mediana, situa os valores de uma distribuição a partir de uma medida central. Dividindo ao meio um grupo de indivíduos, revela que medida pode ser considerada mais representativa, sem ser afetada em demasia pelos extremos. A observação da mediana das reeleições nos Estados (que é o Estado do Tocantins, com quase 19% de taxa de reeleição) é muito próxima à taxa de reeleição do conjunto do país (21,21%) (Tabela 5 do Apêndice B).

Por isso, nossa conclusão é que, de forma geral, as reeleições têm comportamentos estaduais pouco diferentes entre si. Não queremos com isso dizer que a política estadual não tenha efeito sobre as reeleições municipais. É vasta a literatura que aponta o peso dos governadores na montagem dos sistemas políticos

estaduais e sua influência na política municipal<sup>69</sup>. O que se quer dizer é que tal influência pode estar tão disseminada e arraigada ao sistema político brasileiro que não há diferenças substanciais de padrão entre um e outro Estado.

A consequência metodológica é que não existe um corte estadual que deva servir de critério para a análise mais pormenorizada dos dados. Neste aspecto, nossas hipóteses permanecem no campo das políticas públicas municipais, do perfil dos municípios, do tipo de liderança exercida pelos prefeitos e do julgamento feito pelos cidadãos de cada lugar.

#### 8.4 As regiões têm poucas diferenças

As diferenças são pouco significativas, embora mais acentuadas do que verificamos entre os Estados. As taxas de reeleição no Sudeste e, principalmente, no Nordeste e no Sul são mais elevadas que no Norte e Centro-Oeste. O Norte teve a mais baixa taxa de reeleição (consideradas todas as situações: consecutivas, alternadas e contínuas), da ordem de 16,78%, enquanto o Sul chegou a 23,46% (vide Gráfico 4 Apêndice A).

---

<sup>69</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998. MENEGHELLO, Rachel. Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997). São Paulo: Paz e Terra, 1998. CARVALHO, N. R. de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003. SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. Londres, Macmillan; Nova York, St. Martin's Press, 1997. Os próprios livros de SOARES, op. cit., 1973, e HAGOPIAN, op. cit. 1996.

Tais diferenças, por pequenas que possam ser, podem ser atribuídas ao fato de que a dimensão territorial das regiões e a condição de seus municípios na geografia da política brasileira podem produzir variações de escala.

Todo Estado tem cidades pequenas (rurais e urbanas) e médias, além de suas capitais. Todavia, verificamos que estados do Norte e Centro-Oeste têm poucas cidades de porte médio (grupo 3) e muitos não têm nenhuma de porte grande (grupo 4). Para se ter uma idéia, apenas os Estados de Minas, Rio, Pernambuco e São Paulo têm cidades do grupo 4 (acima de 500 mil habitantes).

O Norte tem apenas 5 municípios do grupo 3. O Centro-Oeste, nove. As regiões Sul e Nordeste, 35 (19,34% do total de municípios deste grupo) e 37 (20,44% do total do grupo), respectivamente. A Sudeste chega a ter 100 municípios deste grupo, concentrando mais da metade do total (veja Tabela 9 do Apêndice B)

Embora as cidades dos grupos 3 e 4 existam em número reduzido, qualquer que seja o Estado, o fato é que elas funcionam como cidades-pólo. Reúnem, em torno de si, uma série de indústrias, serviços e oportunidades que estimulam a multiplicação, em seu entorno, de muitas cidades pequenas e até médias (muitas delas, cidades-dormitório). Desta maneira, é de se esperar que a política municipal em cidades pequenas de regiões com maior número de cidades médias e grandes possa ser influenciada, em alguma medida, pela ligação com as cidades-pólo. Muitos eleitores inclusive moram nas cidades-dormitório, mas mantêm domicílios eleitorais nas cidades-pólo. As organizações partidárias e suas lideranças sediadas em capitais e cidades-pólo tendem a ampliar ou reforçar suas bases no entorno. Isso

explicaria uma parte da diferença que coloca o Sudeste, o Nordeste e o Sul com maiores taxas de reeleição do que o Norte e Centro-Oeste. Estados com municípios dos grupos 1 e 2 em maior proporção tenderiam a ter um comportamento mais aleatório, menos estratégico.

Em suma, estamos considerando as reeleições como um resultado que premia a estratégia, enquanto as não-reeleições como surpresas dos adversários e derrota dos governos. Os maiores partidos e suas lideranças tenderiam a apostar, para manter seu predomínio político, nas bases já conquistadas e nas alianças já consolidadas com prefeitos em pleno mandato.

Regiões com Estados de maior dimensão territorial e menor densidade de municípios (como os do Norte e Centro-Oeste) podem apresentar menor influência relativa do grupo 3 sobre os demais municípios. O efeito multiplicador da influência dos grupos 3 e 4 tende a variar conforme sua proximidade no território, o relacionamento sócio-econômico que mantenham e as relações políticas estabelecidas entre famílias, grupos, partidos e governos.

É preciso considerar que boa parte da influência sobre municípios menores é exercida pelas lideranças e partidos das capitais e pelas lideranças estaduais (também sediados nas capitais) na política interiorana.

Por isso, a relativa diferença existente entre as taxas de reeleição em cada região (cf. Gráfico 4 Apêndice A) reforça a suspeita de que, de um lado, o perfil dos municípios é, de fato, um fator importante, embora não exclusivo, na explicação das

tendências à reeleição dos prefeitos e partidos em algumas regiões. A influência parece ser mais propriamente *política* do que demográfica.

#### 8.5 As taxas de reeleição variam pouco pelo perfil dos municípios

Importa pouco se os municípios são maiores ou menores, rurais ou urbanos. As taxas de reeleição são muito próximas umas das outras.

Municípios do grupo 1 (pequenos em população e de maioria rural) têm uma taxa de reeleição de 22,3%. Os do grupo 2, 20,31%. No grupo 3, 23,76%. No grupo 4, 20,1%. No grupo 5, 23,61% (vide Gráfico 6 Apêndice A).

As megalópoles são as únicas com taxas diferentes e bem mais baixas (16,67%), mas nossa opção metodológica foi justamente a de considerá-las como “outliers”, ou seja, devem ser vistas sempre como casos à parte. “Outliers” são indivíduos com valores extremos, de características que destoam aberrantemente das dos demais. São indivíduos estatísticos que não podem ser comparados aos outros. Por isso, não é surpresa que destoem, também, no quesito “taxa de reeleição”.

Os demais, além de muito similares, apresentam comportamentos bastante próximos nas situações de reeleição. Todos apresentam uma franca prevalência das reeleições consecutivas. As alternadas e contínuas apresentam, sempre, valores mais baixos, comparadas às consecutivas, com uma certa vantagem da ocorrência das contínuas.

Portanto, surpreendentemente, o perfil dos municípios, em si, influi pouco no comportamento das situações de reeleição. Mais uma vez se descarta a influência meramente demográfica, sem afastar a importância de referenciar geograficamente o fenômeno político das reeleições, de modo a entender como as estratégias ocorrem no espaço. Confirmar ou refutar esta hipótese, porém, deve vir depois de analisarmos se as reeleições se explicam ou não, primordialmente, pelo comportamento dos próprios governos municipais, através de seu desempenho institucional. Caso se frustrem as tentativas de provar as hipóteses centrais sobre o peso do DI no julgamento dos eleitores, a hipótese relacionadas a uma certa geografia da política brasileira, deixada, por enquanto, “na prateleira”, pode tornar-se um recurso a ser oportunamente testado em outros estudos.

## 9 Até que ponto o DI é decisivo na eleição dos governos?

Feita a análise preliminar sobre o que “dizem” os dados, vale a pena sumarizar alguns rumos adotados. Testou-se e verificou-se que não há razão para exaustivas subdivisões demográficas para procurar diferenças entre os Estados e pelo perfil dos grupos de municípios. Mesmo as diferenças entre algumas regiões, como se viu, são menos explicadas pelo perfil demográfico de seus municípios do que, talvez, por influências de uma estratégia geográfica das coalizões, que se formam para disputar votos nos colégios eleitorais municipais (a hipótese da *geografia da política*, que permanece válida, mas aguardará pela necessidade de ser testada em estudos de outra natureza).

Um DI mínimo é tido, a priori, como condição para a reeleição e pode explicar porque prefeitos e partidos foram reeleitos em alguma das três situações. Mas deve-se logicamente supor que um apenas um DI mínimo é pouco para sustentar mais de um mandato. Por conseqüência lógica, os não reeleitos devem ter variações de DI abaixo do mínimo (patamares piores) para justificar que 36,27% não tenham sido reeleitos.

O trabalho, agora, é o de tomar as situações de reeleição dos prefeitos e partidos (consecutivas, alternadas e contínuas) e confrontá-las com os indicadores de seu desempenho institucional. A intenção é descobrir até que ponto eles explicam as reeleições. O que se quer é descobrir quais deles ajudam a explicar o que diferencia o comportamento dos que são eleitos em mandatos consecutivos dos que reconquistam as prefeituras num mandato subsequente (alternadas) e,

finalmente, dos que mantêm seus partidos à frente dos governos por três mandatos consecutivos.

Isso será feito testando cada uma das situações com os respectivos indicadores extraídos da Munic/IBGE.

### 9.1 Tratamento dos dados

Verificou-se, inicialmente, que o DI não é decisivo para explicar reeleições consecutivas (1996-2000 e 2000-2004). Foram aventadas hipóteses relacionadas à regra do jogo para explicar a tese de que dois mandatos é algo considerado natural, mas três é tido como demasiado. Portanto, pelo menos em uma das situações de reeleição, o DI parece pouco relevante. Esta suposição será testada empiricamente mais adiante.

Quando se fala em reeleições consecutivas, trata-se de dois momentos: a primeira, dos eleitos em 1996 e reeleitos em 2000. A segunda, dos eleitos em 2000 e reeleitos em 2004. A primeira reeleição corresponde a cerca de 54,68% das consecutivas. A segunda ocorrência corresponde a cerca de 45,32%. Portanto, há quase um equilíbrio entre as duas ocorrências, o que fortalece a suspeita de que, se os governos demonstrarem um desempenho pelo menos razoável em seu primeiro mandato, terão suas chances de reeleição para um segundo mandato tornadas igualmente razoáveis. O eleitor estaria mais suscetível a manter o governo atual do que fazer uma nova aposta em opções políticas cercadas de incertezas.

Para que se veja até que ponto o desempenho institucional de um governo aumenta ou diminui, é preciso cuidado no tratamento estatístico dos dados para o

devido isolamento de variáveis. Dados da pesquisa Munic/IBGE de momentos diferentes terão significados diferentes para a análise a ser feita. Afinal, além de terem tido ocorrências em tempos diversos, elas envolvem variáveis bastante diferentes entre si. Por exemplo, das vinte variáveis e cinco indicadores por nós selecionadas como adequadas a uma análise do DI, a partir da Munic/IBGE 1999, apenas nove (quatro variáveis e cinco indicadores) permaneceram na Munic/IBGE 2004.

Estavam presentes na pesquisa de 1999 as seguintes variáveis e indicadores:

1. Plano de governo;
2. Plano estratégico;
3. Taxa de servidores por habitantes (pessoas residentes no município);
4. Taxa de consistência burocrática, ou seja, proporção de estáveis sobre precários (porcentagem de servidores concursados sobre os de livre nomeação ou terceirizados);
5. Taxa qualificação (Proporção de servidores de nível superior da administração direta sobre o resultado da divisão do número de servidores de nível básico sobre os de nível médio, multiplicado pela soma de servidores dos três níveis).
6. Grau de especialização (grau de especialização da administração pública: existência da administração indireta - empresas, autarquias, fundações).
7. Taxa de especialização (Número de servidores da administração indireta com nível superior sobre número de servidores ativos);
8. Lei orgânica (existência);
9. Lei orçamentária anual;

10. Lei de diretrizes orçamentárias;
11. Plano plurianual;
12. Plano diretor de ordenamento territorial;
13. Código de obras;
14. Código de posturas;
15. Alvarás (existência de cadastro informatizado);
16. Cadastro Imobiliário;
17. Educação informatizada
18. Conselho Educação – existência
19. Conselho Educação – situação (ativo ou inativo)
20. Conselho Educação - caráter (consultivo ou deliberativo)
21. Conselho Educação - administração fundo municipal
22. Conselho de Assistência Social – existência
23. Conselho de Assistência Social – situação (ativo ou inativo)
24. Conselho de Assistência Social – caráter (consultivo ou deliberativo)
25. Conselho de Assistência Social - administração fundo municipal

Permaneceram na Munic/IBGE 2004:

1. Taxa de servidores por habitantes;
2. Taxa de consistência burocrática (estáveis sobre precários);
3. Taxa qualificação;
4. Taxa de especialização.
5. Grau de especialização;
6. Lei orçamentária anual;

7. Lei de diretrizes orçamentárias;
8. Plano diretor de ordenamento territorial;
9. Cadastro Imobiliário;

Da mesma forma, foram incluídas outras informações na Munic/IBGE 2004 que não estavam presentes na pesquisa de 1999, não podendo ser, portanto, objeto de nossa comparação.

Ao mesmo tempo, a análise dos dados da Munic/IBGE 1999 nos diz em que estado se achavam as prefeituras pouco antes das eleições do ano 2000. A princípio, seus dados nos informam mais a paisagem do que a cena. Por exemplo, a informação de que uma prefeitura tinha plano diretor em 1999 não diz, necessariamente, que sua implantação tenha ocorrido graças à gestão do prefeito eleito em 1996. Tal implantação pode ter sido bem anterior a esse mandato. O dado diferenciador, na verdade, deve ser buscado em situações inversas. É sobre aqueles municípios que não tinham plano diretor que podemos dizer algo. Ou seja, se sabemos que um município não possuía plano diretor, conforme a informação da Munic/IBGE de 1999, devemos analisar se ele passou a tê-la, conforme os dados da Munic/IBGE de 2004.

Desta maneira, é sobre o prefeito eleito em 2000 que podemos formular conclusões adequadas, pois temos como comparar a situação que ele encontrou com a situação que ele deixou. E poderemos ver que resultado eleitoral ele colheu. Veremos a evolução das variáveis durante sua gestão e do esforço realizado, comparando os dados de 1999 (antes de seu mandato iniciar-se, em 1º de janeiro de 2000) com os de 2004 (antes de seu mandato encerrar-se, em 31 de dezembro de

2004). Assim, poderemos verificar se a alteração de variáveis, como plano diretor e outras, podem ter causado impacto sobre as eleições de 2004.

A Munic/IBGE de 2001 tornou-se desnecessária por duas razões: falta de desagregação dos dados e obsolescência das informações, após a Munic/IBGE de 2004. A pesquisa de 2001 não teve seus dados publicadas, pelo IBGE, desagregados por município. Os dados estão todos agregados por unidades da Federação, regiões e por classes de cidades por tamanho da população. De todo modo, mesmo que a informação estivesse desagregada, a informação de 2001 abrangeria apenas o início do mandato 2000-2004. Por sua vez, a Munic/IBGE 2004 já traria informações mais atualizadas sobre essas mesmas variáveis de um mesmo município, no período de um mesmo mandato, com a diferença de estarem mais atualizadas com o último ano de mandato.

## 9.2 O que cobrar de cada mandato?

Para saber até que ponto governos bem avaliados implantam regras que estabelecem relações institucionalizadas da administração pública com os cidadãos e caminhos impessoais de solução de problemas, foi preciso, de um lado, saber o que cobrar de cada mandato; de outro, não atribuir “louros” a prefeitos que, eventualmente, conquistaram prefeituras em situação mais confortável, se comparada com as demais.

Como dissemos, no caso das reeleições consecutivas (1996-2000), as informações da Munic/IBGE 1999 são mais da “paisagem” do município do que do desempenho do prefeito. Foi necessário isolar os municípios que tinham piores

indicadores de desempenho, consideradas as variáveis pesquisadas em 1999, e que passaram a ter um melhor desempenho, conforme atestado pela Munic/IBGE 2004.

Com o uso da análise exploratória dos dados, foi possível situar os municípios uns em relação aos outros. Mais do que reduzir o desempenho das prefeituras a um número absoluto, buscamos dizer em que posição estavam em relação às posições medianas e às suas variações superiores e inferiores, levando-se em conta o “miolo” da distribuição. Para tal, usamos os quartos inferiores e superiores, que demarcam, a partir da mediana, metade de uma distribuição de municípios, sendo os inferiores os 25% abaixo da mediana e os superiores os 25% acima desta mesma medida. Localizamos aqueles municípios que saíram de posições muito ruins, em 1999, em termos de seu desempenho institucional, e avançaram para patamares bem mais elevados.

Os governos municipais assim puderam ser menos cobrados por sua condição do que por seus esforços. Foram rastreados aqueles que atravessaram um quadrante ao outro, do pior para o melhor desempenho, cruzando a linha mediana (abaixo da qual estavam) e alcançando a parte superior, acima da mediana. Interessava saber se tal avanço fortaleceria as chances de reeleição desses municípios que demonstraram nítido progresso.

As variáveis foram estruturadas de modo a terem correspondência entre as duas pesquisas. Foi útil verificar um conjunto mais amplo de variáveis, como o permitido pela pesquisa de 1999, mas era preciso, depois disso, buscar as variáveis que permaneceram na Munic/IBGE 2004. Trabalhamos com 23 variáveis, da pesquisa de 1999, mas as comparações foram feitas com nove variáveis – as que permaneceram na pesquisa de 2004.

Em relação à pesquisa de Putnam, que lidou com 12 variáveis, as nove proporcionadas pela Munic/IBGE demonstram maior robustez por pelo menos duas razões. Primeiro, porque abrangem uma distribuição de mais de 5.600 municípios, ao invés dos poucos governos regionais italianos. Segundo, porque foi possível medir avanços, mais do que posições. Medimos variações e pudemos testar sua influência na sorte eleitoral daqueles municípios. É importante também salientar que as variações atravessaram mudanças nos governos estaduais e federais, atravessando o espectro partidário de tal maneira que partidos de oposição se tornaram governo (como no caso da eleição do Presidente Lula, em 2002, em que o PT deixou de ser oposição para se tornar governo) e vice-versa (no caso da aliança PSDB-PFL).

### 9.3 O índice de desempenho institucional dos municípios brasileiros

Um índice é, a rigor, um sumário estatístico. Representa uma maneira resumida de agregarmos inúmeras variáveis a uma única expressão numérica. A vantagem é a de reduzir uma multiplicidade de informações a uma única informação.

Mantendo a opção pelo método de análise exploratória de dados, reunimos nove variáveis, entre numéricas e categóricas. As categóricas, do tipo “sim” ou não”, indicaram a existência ou a inexistência de regras e mecanismos institucionalizados na administração pública.

Foram consideradas como variáveis categóricas:

- 1) Lei orçamentária anual;
- 2) Lei de diretrizes orçamentárias;

3) Plano diretor de ordenamento territorial;

4) Cadastro imobiliário;

5) Grau de especialização da administração pública, indicando a existência ou inexistência de administração indireta, que é um sinal da especialização da gestão municipal para a execução de tarefas especializadas.

Já as variáveis numéricas estabelecem variações de grau entre os municípios. É possível inclusive organizar os municípios na forma de um ranking, dos de menor aos de maior valor. Foram consideradas:

1) Taxa de servidores do município, resultado da divisão do total de funcionários ativos da administração direta pelo número de pessoas residentes no município. A taxa é um dos indicadores possíveis da capacidade de governo, na medida em que informa com quantos servidores por habitante o município conta.

2) Taxa de consistência burocrática, que informa a proporção de servidores concursados (estáveis) sobre servidores precários (de livre nomeação ou terceirizados). Este indicador informa até que ponto o corpo de servidores é estável ou depende, para sua nomeação, do relacionamento político ou mesmo pessoal com os prefeitos eleitos. Considerou-se o total de funcionários estatutários ativos da administração direta sobre o total de funcionários ativos da administração direta. A princípio, servidores concursados garantiriam maior qualidade na execução dos serviços e o respeito a regras institucionalizadas de gestão, embora a simples contratação de servidores por concurso não seja garantia da qualidade do serviço prestado e de respeito aos direitos do cidadão. De todo modo, mantivemos o indicador como hipótese válida a ser testada;

3) Taxa de qualificação indicou a proporção de servidores de nível superior da administração direta sobre o resultado da divisão do número de servidores de nível básico sobre os de nível médio, multiplicado pelo número total de servidores. Essa foi a maneira de compor um indicador baseado na relação equilibrada entre servidores com formações superior, média e básica, de maneira a que nem houvesse servidores demais com qualificação para o planejamento, coordenação e gestão (nível superior) e servidores de menos tanto para o acompanhamento, supervisão e monitoramento (nível médio), quanto para a execução (nível básico).

4) Taxa de especialização, resultado da proporção entre o número de servidores da administração indireta com nível superior sobre número de servidores ativos. Demonstra até que ponto a administração indireta, que por si só já indica um grau superior de especialização de alguns municípios, estaria bem suprida de profissionais especializados.

Os indicadores numéricos (como as taxas) contribuem para deixar alguns municípios melhor posicionados do que outros. Mas nem sempre os valores muito superiores, nesses casos, indicam uma vantagem. Por exemplo, municípios com uma proporção de servidores por habitante muito acima da média pode acarretar desequilíbrios nas contas públicas, baixas taxas de investimento e dificuldades de coordenação dos serviços. Por isso, a opção adotada foi a de encontrar os valores medianos e atribuir valor 0 (zero) aos abaixo da mediana e valor 1 (um) aos acima da mediana, desconsiderando variações muito elevadas que trouxessem distorções.

As variáveis categóricas tiveram suas ocorrências “sim” transformadas em valores 1 (um) e as “não” transformadas em 0 (zero). A soma das cinco variáveis categóricas com as quatro variáveis numéricas compuseram um índice capaz de

indicar os municípios que atendiam, em maior ou menor proporção, aos critérios de desempenho institucional escolhidos. É certo que uma série de outras variáveis poderiam ser aventadas, mas as escolhas recaíram sobre elementos essenciais à gestão pública, que implicam em poder de iniciativa dos prefeitos (no caso das leis orçamentárias anual e de diretrizes orçamentárias), as de capacidade de governo (como as taxas de servidores por habitantes, de especialização e consistência burocrática), além dos mecanismos de gestão, como os cadastros imobiliários.

O índice variou de zero (0), o menor, a 1 (um), o maior. Cinco mil, trezentos e setenta e nove municípios foram ordenados de forma crescente. A mediana separou a distribuição em dois grupos: os acima e os abaixo desta medida central. Foram então separados os municípios que, em conforme os dados da Munic/IBGE 1999, estavam abaixo do valor da mediana. Em seguida, verificamos os dados da Munic/IBGE 2004. Calculamos o IDI dos municípios e separamos, da mesma maneira que a anterior, os que ficaram acima e os abaixo da mediana. Finalmente, localizamos cada um dos municípios que haviam cruzado a linha mediana, passando do pior desempenho em 1999 ao melhor desempenho em 2004.

Encontramos 306 municípios nesta condição. Municípios que apresentaram grande progresso e claros esforços para alcançar maior desempenho institucional.

#### 9.4 Indicadores descartados

Analisamos indicadores de poder de iniciativa e capacidade de governo informados apenas pela Munic/IBGE de 1999, mesmo sem condições de verificarmos comparativamente sua evolução em 2004.

Por exemplo, a existência de Plano de Governo e de Plano Estratégico. Prefeituras reeleitas ou não reeleitas nas eleições de 2000 têm os mesmos percentuais da variável “programa de governo”. Das reeleitas, 35,39% (a minoria, portanto) tinham programa de governo e 64,61% não tinham. Das não reeleitas, 35,08% tinham e 64,92% não tinham. São praticamente siamesas neste quesito. Ter ou não ter um plano de governo, neste caso, não fez diferença para a sorte destes municípios.

A existência de plano estratégico é ainda menos significativa nos casos de reeleição consecutiva. Seus valores são mínimos e pouco diferenciados dos apresentados pelas prefeituras que não tiveram ocorrência de reeleição. Aliás, municípios que não reelegeram seus prefeitos apresentaram valores ligeiramente superiores (7,11%) em relação aos que tiveram reeleição consecutiva (1996-2000), que tinham apenas 5,85% de suas prefeituras com plano estratégico.

Indicadores como existência de Lei orgânica e PPA também mostraram-se pouco significativos em apontar diferenças entre os municípios.

Da mesma forma, o uso de instrumentos de atendimento ao cidadão e de gestão públicas, como alvarás, e as políticas de participação popular (existência, funcionamento e caráter – consultivo ou deliberativo - dos conselhos institucionais, como os de educação e assistência social).

#### 9.4 O desempenho institucional não aumenta as chances de reeleição

Na hora de votarem para manter ou trocar seus prefeitos, os cidadãos expressam seu julgamento sobre o desempenho daqueles que estarão mantendo ou substituindo.

Putnam afirma que “o índice de desempenho institucional é bastante condizente com o julgamento dos observadores mais atentos e do eleitorado em geral”<sup>70</sup>.

No caso brasileiro, as eleições podem ser plenamente utilizadas como dado objetivo e sistemático, por ser dotado de séries históricas consistentes. Num sistema presidencialista, a eleição é o julgamento por excelência de um governo. São as eleições que selam sua sorte de maneira cabal, permitindo que o prefeito e seu partido permaneçam ou sejam obrigados a deixar o posto.

As eleições e as reeleições são maneiras de aferir o julgamento dos cidadãos, na qualidade de eleitores, que premiam ou punem os governos. Mesmo a indiferença de muitos eleitores representa um julgamento dos governos municipais.

A análise que fizemos cobrindo dois mandatos municipais e três eleições desaprova o pressuposto da eficácia dos governos ligada ao seu desempenho institucional.

Governos de melhor desempenho institucional deveriam ter melhor desempenho eleitoral. No entanto, não é o que ocorre.

---

<sup>70</sup> Putnam, op. cit, 1996, pág. 93.

Os dados abaixo demonstram que governos municipais de maior avanço em seu desempenho institucional (Tabela 10 do Apêndice B) têm chances praticamente iguais e, em alguns casos, menores do que os que não apresentaram evolução positiva em seu desempenho institucional.

TABELA 1: taxas de reeleição - Brasil (governos de maior D.I.) (%)

<b>Consecutivas 1 (1996-2000)</b>	<b>Consecutivas 2 (2000-2004)</b>	<b>Contínuas (1996-2004)</b>	<b>Alternadas (1996 e 2004)</b>	<b>Não-reeleitas</b>	<b>Total</b>
22,55	18,30	9,80	9,15	40,20	100,00

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996, 2000, 2004).

TABELA 2: taxas de reeleição - Brasil (demais governos)(%)

<b>Consecutivas 1 (1999-2000)</b>	<b>Consecutivas 2 (2000-2004)</b>	<b>Contínuas</b>	<b>Alternadas</b>	<b>Não-reeleitas</b>	<b>Total</b>
26,13%	18,73%	9,88%	8,89%	36,38%	100,00%

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996, 2000, 2004).

As taxas de reeleição contínua (um mandato e duas reeleições, perfazendo três mandatos de um mesmo partido) entre os governos que mais avançaram em seu DI foi de 9,8%. É uma taxa baixa. O mais surpreendente é que ela é ainda menor do que a dos demais municípios, que permaneceram ou avançaram muito pouco o seu DI: 9,88%. Dos governos eleitos em 2000 e reeleitos em 2004, 18,3% estavam entre os de maior avanço no DI. Todavia, os demais governos, sem avanço significativo no DI, eleitos e reeleitos nos mesmos períodos, tiveram 18,73% de reeleição.

Se as taxas de sucesso em reeleições são praticamente as mesmas, as de fracasso devem situar-se em patamares próximos. De fato, é o que ocorre, mas com um fato curioso: os municípios de maior avanço no DI parecem ter uma dificuldade

ligeiramente superior à dos demais municípios. Sua taxa de fracasso em reeleições é da ordem de 40,20%, contra 36,38% dos demais municípios.

Um dado ainda mais relevante é obtido da análise das reeleições alternadas. Como demonstramos, não podemos afirmar nada em termos de avanço no DI para as prefeituras que cumpriram o mandato entre 1996 e 2000. Os dados existentes só podem ser considerados como informações da "paisagem" dos municípios, para que não façamos suposições equivocadas sobre quem de fato promoveu avanços na institucionalização da gestão municipal. Metodologicamente, tomamos os municípios que não tinham melhores indicadores de desempenho institucional em 1996, conforme os dados da Munic/IBGE 1999, e que apresentaram, na pesquisa seguinte, grandes avanços. Ao fazermos essa operação, isolamos os indivíduos sobre os quais poderíamos, de fato, atribuir avanços no desempenho institucional. Feito isso, os 306 municípios selecionados (Tabela 11 do Apêndice B) podem ter seu avanço claramente atribuído aos prefeitos eleitos em 2000. Foram eles que tiraram seus municípios dos piores indicadores e os elevaram a patamares não apenas superiores, mas bem acima da mediana nacional.

Por consequência lógica, a ocorrência de reeleições alternadas em municípios de maior avanço do DI é a negação categórica do impacto eleitoral deste avanço. Afinal, esta reeleição traria de volta os prefeitos ou partidos que saíram com pior desempenho institucional em 2000 e puniria os prefeitos responsáveis pelos maiores avanços no DI. E é exatamente isso o que acontece. A taxa de reeleição alternada entre os 306 municípios de maior avanço no DI é de 9,15%, superior à dos demais municípios brasileiros, na faixa de 8,89% (idem Tabela 11 Apêndice 2).

Ou seja, os avanços no DI não significam necessariamente maiores chances de reeleição. Se não significam, não se pode dizer que esses governos são melhores que os demais em termos de eficiência, mesmo tendo introduzido melhorias em sua gestão orçamentária, melhorado sua consistência e especialização burocrática e mesmo passando a contar com instrumentos essenciais à gestão pública.

A baixa influência eleitoral dos avanços no DI não quer dizer que o desempenho institucional não tenha importância. O fato é que esses avanços talvez tenham significado mais interno do que externo às gestões municipais. Eles podem dotar os prefeitos de estruturas, instrumentos e ferramentas para agir, mas não são suficientes para garantir que tais ações sejam bem sucedidas. Parecem pertencer ao espaço da intimidade da gestão pública, e não de sua imagem.

Ter diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual ajuda a controlar as contas municipais, mas não resolve problemas financeiros das prefeituras. Planejamento orçamentário não garante saldo de caixa para o trabalho dos prefeitos. Ter um bom número de servidores, com qualificação e estrutura especializada de administração indireta, não garante que esses servidores e esses órgãos prestarão bons serviços. Não significa, sequer, que eles cumprirão as orientações dos prefeitos, se o gabinete do prefeito também não tiver consistência burocrática para orientar, controlar e contornar os caprichos da burocracia.

Por mais que tenham avançado em termos institucionais, em sua grande maioria, esses prefeitos não fizeram governos considerados bons governos no julgamento popular. Se não são reconhecidos como bons governos pelos eleitores, seria temerário que os cientistas políticos lhes conferissem esse status.

## 10 Hora de testar os partidos

### 10.1 Os partidos e o julgamento das reeleições

Desfeitas as suposições sobre o impacto do desempenho institucional no julgamento popular, é preciso testar outras hipóteses aventadas para explicar a ocorrência das reeleições.

Foram levantadas hipóteses da influência do perfil dos municípios, do papel dos partidos e da figura do prefeito - sua experiência e desenvoltura. No que se refere ao perfil dos municípios, mostrou-se que não se pode relacionar diretamente razões de cunho demográfico. Os dados não demonstram correlação significativa entre o tamanho dos municípios e as chances de reeleição.

A hipótese a respeito de uma geografia das estratégias eleitorais aventava a possibilidade dos municípios dos grupos 3, 4 e 5, ou seja, cidades médias, grandes e capitais exercerem alguma influência política sobre municípios limítrofes, ou mesmo sobre todo o Estado. A proximidade geográfica muitas vezes torna as cidades menores, urbanas ou rurais, profundamente relacionadas social, econômica e politicamente. As cidades maiores funcionariam como cidades-pólo também do ponto de vista político.

A confirmação dessas suposições depende de se verificar se existem diferenças significativas nas taxas de reeleição por partido que se mostrem mais elevadas para os partidos nacionais consolidados e menores para os demais.

## 10.2 A presença dos partidos nos municípios

Analisamos a presença dos partidos nos municípios, desde a eleição de 1996, e verificamos suas taxas de reeleição em 2000 e 2004 (Tabela 12 do Apêndice B). Cobrimos, com dados do TSE, a quase totalidade dos mais de 5,600 municípios brasileiros.

Sumarizamos uma distribuição de 23 partidos, desconsiderando partidos que, mesmo legalizados, não tinham nenhuma prefeitura em 1996, à exceção do PC do B, pelo fato deste ser um dos partidos mais antigos do país, por ter eleito, posteriormente, a prefeitura de Olinda (do grupo 3) e ter chegado a eleger, em 2005, o Presidente da Câmara dos Deputados (deputado Aldo Rebelo). Esta distribuição vai, portanto, do PCdoB, sem nenhum município em 1996, até o PMDB, com quase 1,300. A mediana desta distribuição, em 1996, é o PPS, com 32 municípios, seguido do PSC. A partir do PT, os partidos passam a ter municípios contados às centenas (Tabela 11 do Apêndice B).

Na eleição seguinte (2000), a mediana continua na casa dos 30 (PSC: 33 municípios), mas os partidos acima da mediana já passam à casa das centenas (idem, Tabela 12 A pênndice B).

Em 2004, o PSD tem uma queda vertiginosa, caindo de 100 para nenhum município. O PRP passa a ocupar a mediana, com 36 municípios, enquanto o PSC, com 24 municípios, recua para abaixo da mediana (idem, Tabela 13 Apêndice B).

## 10.2 Dez grandes partidos nacionais

As três eleições apresentam um grupo de partidos que se mantêm sempre acima da mediana: PMDB, PSDB, PFL, PP, PTB, PT, PL, PDT, PPS e PSB.

A tabela a seguir reproduz dados da presença dos partidos na última eleição ocorrida (2004):

TABELA 3: partidos por grupo (2004) (%)

<b>Partidos</b>	<b>Brasil</b>
PMDB	18,90
PSDB	15,80
PFL	14,19
PP	9,90
PTB	7,60
PT	7,45
PL	6,89
PDT	5,55
PPS	5,49
PSB	3,12

Tabela do autor com base em dados do TSE, 2004.

Estes partidos sofrem oscilações, para cima ou para baixo, mas mantêm-se entre os de maior presença nos municípios brasileiros (vide apêndices Q, R e S para um quadro das oscilações de cada partido nas eleições de 1996, 2000 e 2004). Mantêm-se também na casa das centenas de municípios, enquanto os demais partidos, menores, oscilam pelas dezenas.

A tabela a seguir reproduz a presença dos 10 maiores partidos, conforme seus percentuais por região:

TABELA 4: partidos por região (%)

<b>Partidos</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>
PMDB	15,16	14,86	13,05	17,19	30,84
PSDB	20,36	13,84	19,11	21,15	7,91
PFL	8,82	23,31	8,86	12,68	7,21
PP	10,41	7,01	5,59	7,15	19,46
PTB	7,69	7,73	9,56	8,83	4,87
PT	8,14	3,65	14,45	9,07	7,73
PL	11,31	8,15	9,56	7,63	1,30
PDT	4,52	3,12	3,73	4,27	11,99
PPS	10,86	5,21	8,62	4,75	3,74
PSB	1,36	6,11	1,40	2,34	1,22

Tabela do autor com base em dados do TSE.

Em cada uma das cinco regiões, os dez partidos acima cobrem mais de 90% dos municípios, chegando a pontos máximos na região Centro-Oeste, em 1996 (97,74%) e 2004 (98,64%), e Sul, em 2000 (98,27%) ( Tabela 14 do Apêndice B). Coincidentemente, as regiões Centro-Oeste e Sul têm taxas de reeleição mais elevadas.

A tabela a seguir apresenta os dados percentuais consolidados dos 10 maiores partidos nacionais em 2004 (PMDB, PSDB, PFL, PP, PTB, PT, PL, PDT, PPS, PSB):

TABELA 5: Presença dos partidos nacionais em prefeituras (2004)

<b>Partidos</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Brasil</b>
Total	98,64%	92,99%	93,94%	95,07%	96,26%	94,88%

Tabela do autor com base em dados do TSE (2004).

### 10.3 Os partidos nas cidades-pólo

A presença dos grandes partidos nacionais é igualmente marcante e diferenciada nas cidades-pólo. Ali, eles distanciam-se ainda mais dos outros partidos. Sua densidade nas cidades dos grupos 3, 4 e 5, sem contar a presença constante nas megalópoles (Rio e São Paulo), é sempre superior a 10% em pelo menos um dos três grupos. O PSDB chega, em 1999, a 20,22% das cidades do grupo 3; quase 40% das do grupo 4 e 16,67% das capitais (grupo 5). Ele será ultrapassado, a partir de 2000, pelo PT, que atinge quase 20% de cidades do grupo 3; mais de 33% das do grupo 4 e também quase 20% das capitais, além de ter conquistado a megalópole paulistana. Esta condição será mantida em 2004, com uma ligeira redução da presença do PT nas cidades do grupo 3 (16,48%); 38,46% de prefeituras do grupo 4 e uma elevação para 37,50% das capitais. Note-se que, dos dez maiores partidos, cinco deles (PDT, PFL, PSDB, PT e PMDB) permaneceram entre os seis mais importantes na seqüência de três eleições (APÊNDICES Q, R e S).

### 10.5 Taxas de reeleição por partido

Os dez grandes partidos nacionais estão também entre os dez de maior taxa de reeleição.

TABELA 6: reeleições por partido – Brasil (%)

Partidos	Consecutivas 1 (1996-2000)	Alternadas	Consecutivas 2 (2000-2004)	Contínuas (1996, 2000 e 2004)	Não- reeleitas 2000	Não- reeleitas 2004
PMDB	28,35	11,33	18,38	13,70	28,97	29,78
PFL	27,36	9,55	19,31	12,54	32,08	33,67
PSDB	28,90	11,69	20,04	11,53	33,33	33,64
PP	26,44	7,37	18,14	9,15	33,33	34,58
PDT	13,19	6,48	18,41	7,94	50,00	42,60
PV	30,77	0,00	23,08	7,69	53,85	23,08
PT	36,94	14,41	37,16	7,10	22,52	24,59
PSB	22,15	2,01	17,42	6,82	49,66	44,70
PL	26,70	9,05	15,45	4,72	46,15	43,35
PTB	25,65	4,97	15,10	4,43	45,55	42,97
PPS	43,75	0,00	23,17	1,22	40,63	54,88
PRTB	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	75,00
PSN	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00
PT do B	0,00	25,00	0,00	0,00	75,00	83,33
PTN	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	50,00
PST	11,11	0,00	0,00	0,00	77,78	80,00
PSL	9,09	0,00	8,00	0,00	63,64	80,00
PRP	0,00	3,33	7,69	0,00	76,67	69,23
PMN	3,33	0,00	28,57	0,00	73,33	57,14
PSC	14,58	0,00	12,12	0,00	58,33	63,64
PSD	28,33	0,00	0,00	0,00	50,00	57,00
PSC	14,58	0,00	12,12	0,00	58,33	63,64
PSDC	0,00	0,00	12,50	0,00	100,00	87,50

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

Obs: classificação em ordem decrescente das reeleições contínuas.

Partidos como PV - que não é um partidos com forte presença nacional (embora tenham que ser reconhecido, assim como o PCdo B, como partido nacional) - têm oscilações positivas em relação a alguns tipos de reeleição. Mas o que explica a situação relativamente positiva alcançada por ambos demonstra ser, ao mesmo tempo, uma fragilidade. Com poucos municípios, as possibilidade de reeleição e fracasso são igualmente elevadas. Por estarem concentrados em poucos municípios, suas taxas de reeleição e não-reeleição podem ser ambas altas.

Os grandes partidos têm como característica de seu desempenho eleitoral manter boas taxas de reeleição e taxas menores de fracasso, comparados aos

demais. Este equilíbrio torna suas projeções de longo prazo mais sustentáveis do que as dos partidos que vivem subindo e descendo montanha, ou seja, têm picos de reeleição e depressões de fracassos eleitorais.

Dos cinco partidos de maior presença nas cidades-pólo, apenas o PDT não conseguiu boa taxa de reeleição, embora sua posição seja justamente a de mediana (taxa de 22,28%). Os demais são, respectivamente, os quatro de maior taxa de reeleição: PMDB (64%), PT (53,06%), PSDB (35,98%) e PFL (34,31%). Os partidos menores, mesmo tendo a chance de se concentrar nas posições já conquistadas, têm elevadas taxas de fracasso em reeleições.

TABELA 7: Fracasso em reeleições (1996-2000) (%)

<b>Partidos</b>	<b>Taxa de fracasso 1</b>
PSDC	100
PTN	100
PST	77,78
PRP	76,67
PT do B	75,00
PMN	73,33
PSL	63,64
PSC	58,33
PSC	58,33
PV	53,85
PDT	50,00
PRTB	50,00
PSN	50,00
PSD	50,00
PSB	49,66
PL	46,15
PTB	45,55
PPS	40,63
PSDB	33,33
PP	33,33
PFL	32,08
PMDB	28,97
PT	22,52

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996 e 2000).

Obs: classificação em ordem decrescente das reeleições contínuas.

TABELA 8: fracasso em reeleições (2000-2004) (%)

<b>Partidos</b>	<b>Taxa de fracasso 2</b>
PSDC	87,50
PT do B	83,33
PSL	80,00
PST	80,00
PRTB	75,00
PRP	69,23
PSC	63,64
PSC	63,64
PMN	57,14
PSD	57,00
PPS	54,88
PTN	50,00
PSB	44,70
PL	43,35
PTB	42,97
PDT	42,60
PP	34,58
PFL	33,67
PSDB	33,64
PMDB	29,78
PT	24,59
PV	23,08

Tabela do autor com base em dados do TSE (2000 e 2004).

Obs: O PSN foi excluído nesta lista por não ter nenhuma prefeitura em 2000; portanto, não havia como obter qualquer taxa de reeleição em 2004.

## 10.6 Tendências observáveis

A tabela a seguir relaciona os dez partidos com maior presença por grupo:

TABELA 9: Dez maiores partidos por grupo 2004 (%)

<b>Partidos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Brasil</b>
PMDB	18,95	19,43	15,38	7,69	8,33	19,04
PSDB	14,14	17,17	15,93	15,38	16,67	15,99
PFL	16,54	13,03	11,54	7,69	0,00	14,22
PP	11,53	9,46	3,30	7,69	0,00	9,98
PTB	7,02	8,22	4,95	0,00	4,17	7,62
PT	7,02	6,85	16,48	38,46	37,50	7,45
PL	6,22	7,58	4,40	0,00	0,00	6,91
PDT	5,46	5,45	7,14	7,69	12,50	5,55

<b>Partidos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Brasil</b>
PPS	5,11	5,61	8,79	0,00	8,33	5,53
PSB	3,16	2,84	6,04	7,69	12,50	3,12
Total	95,14	95,64	93,96	92,31	100,00	95,40

Tabela do autor com base em dados do TSE (2004).

Percebeu ainda a supremacia, dentre estes dez, de seis (PPS, PDT, PFL, PSDB, PT e PMDB), que permaneceram entre os seis mais importantes na seqüência de três eleições e com grande peso sobre municípios que são capitais de Estados (grupo 5) e os dos grupos 3 e 4. Se a esses quatro acrescentarmos PDT e PPS, as proporções se dilatam ainda mais, beirando os 70% de presença desses 6 partidos em todo o Brasil (67,78%) e superando os 80% (83,33%) nos municípios de capitais:

TABELA 10: seis maiores partidos por grupo 2004 (%)

<b>Partidos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Brasil</b>
PMDB	18,95	19,43	15,38	7,69	8,33	19,04
PSDB	14,14	17,17	15,93	15,38	16,67	15,99
PFL	16,54	13,03	11,54	7,69	0,00	14,22
PT	7,02	6,85	16,48	38,46	37,50	7,45
PDT	5,46	5,45	7,14	7,69	12,50	5,55
PPS	5,11	5,61	8,79	0,00	8,33	5,53
Total	67,22	67,54	75,27	76,92	83,33	67,78

Tabela do autor com base em dados do TSE (2004).

É possível prever que, no médio prazo – com as eleições municipais de 2008 e 2012 - a tendência seja a de consolidação da supremacia de quatro partidos (PT, PMDB, PFL e PSDB), sobretudo se a taxa de fracasso eleitoral do PDT se mantiver constante, aos níveis atuais, e a depender de uma eventual reforma política e do

grau de restrição a ser imposto pela cláusula de barreira no sistema político brasileiro.

Estes quatro partidos, aliás, já perfazem a maioria das prefeituras de municípios. No que se refere a municípios dos grupos 3, 4 e 5, a proporção é ainda maior do que nos municípios dos grupos 1 e 2. Ao mesmo tempo, a forte presença mesmo nos municípios menores mostra que não há uma clivagem que oponha partidos grandes em municípios médios e grandes, inclusive capitais, e que relegue os partidos pequenos a municípios do interior.

TABELA 11: quatro maiores partidos por grupo 2004 (%)

<b>Partidos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>Brasil</b>
PMDB	18,95	19,43	15,38	7,69	8,33	19,04
PSDB	14,14	17,17	15,93	15,38	16,67	15,99
PFL	16,54	13,03	11,54	7,69	0,00	14,22
PT	7,02	6,85	16,48	38,46	37,50	7,45
Total	56,64	56,48	59,34	69,23	62,50	56,70

Tabela do autor com base em dados do TSE (2004).

## O papel estratégico da liderança local

### 11.1 O peso das lideranças na sustentação dos partidos

As conclusões extraídas sobre os partidos implicam em uma abordagem a respeito do papel das lideranças locais.

Parte-se do pressuposto que não existem partidos sem lideranças. A própria oposição que se faz sobre personalismo versus partidos fortes nos parece, em termos explanatórios, inconsistente. O peso das lideranças depende do peso dos partidos. A força dos líderes locais para conquistar recursos e benefícios para suas bases eleitorais dependem de sua articulação com as esferas de poder.

O peso das lideranças depende ainda de sua capacidade de agir estrategicamente local, regional e nacionalmente em termos partidários e de coalizões. Parte-se aqui da suposição de que as alianças entre políticos de diferentes municípios dependem de um mínimo de afinidade política e de projetos eleitorais complementares. Prefeitos que pretendam disputar cargos proporcionais federais ou majoritários estaduais podem perfeitamente se associar a outros que tenham pretensões a cargos proporcionais estaduais, e vice-versa.

Conforme diz o cientista político David Fleischer, constata-se um “forte vínculo entre coligações eleitorais e coalizões de governo”<sup>71</sup>. As articulações entre partidos que estão no governo ou que estão na oposição redundam, muito freqüentemente,

---

<sup>71</sup> FLEISCHER, David V. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (org). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Página 143.

em coligações para reeleger ou substituir governos. Na mesma linha, articulações para cargos estaduais ou nacionais envolvem negociações e apoios mútuos, selados por coligações eleitorais que ultrapassam os limites de cada município.

É presumível que os municípios não se associem e seus prefeitos não promovam alianças, em torno de projetos comuns, se integrarem forças políticas que se combatem frontalmente. Ou seja, a proximidade entre governantes municipais depende, em boa medida, de um mínimo de proximidade política e de uma estratégia de atuação política tomando por base o território. Para se tornarem aliados, precisam antes estar minimamente alinhados.

A princípio, têm mais chance de aliança aqueles que fazem parte de partidos que já tenham experimentado alianças, coligações e coalizões de governo. Políticos que não disputem os mesmos cargos tendem a convergir em eleições futuras, mas até o ponto em que não representem projetos que se oponham no longo prazo. Do contrário, tendem a dividir esforços, disputar recursos e aliados, e não a somar e multiplicar suas forças.

Tal lógica funciona ainda em termos da relação que a liderança municipal estabelece com outras esferas - estadual e federal - em busca de mais recursos, de boas políticas, e boas estratégias.

Estar em um mesmo partido ajuda, mas não resolve todos os problemas. Os partidos podem experimentar situações de "jogos ocultos", conforme dissemos, nas quais as lideranças disputam entre si, internamente, os mesmos espaços. Muitas vezes, as disputas internas podem ser mais acirradas do que as com outros partidos. Os principais adversários passam a ser os "companheiros" de partido.

A situação torna-se comum na medida em que os partidos crescem, como acontece com o PMDB, PT, PSDB, PFL e PDT. A unidade partidária é freqüentemente fustigada por disputas internas e a divisão em facções aflora publicamente. A resolução das disputas é dada por uma hegemonia ou supremacia partidária, da mesma maneira como as crises sinalizam a falta desta hegemonia ou supremacia (entendendo a supremacia como uma forma exacerbada de hegemonia, muitas vezes significando o esmagamento das minorias, enquanto as formas amenas de hegemonia requerem lideranças benevolentes e projetos sedutores).

As disputas e a necessidade de hegemonia são uma consequência lógica do fato de que o crescimento destes partidos torna seus ambientes igualmente rarefeitos. Há uma grande densidade de lideranças e um limite de cargos disponíveis, o que torna líquido e certo que passe a haver intensas movimentações internas para a disputa de um mesmo espaço. Nesses casos, são as derrotas, o sangramento público da imagem partidária e a elucidação desses jogos ocultos que sepultarão as disputas e, com elas, muitas das lideranças construídas pelo partido ao longo de sua trajetória.

Uma estratégia em busca de alianças que se complementem, na disputa do voto, em colégios eleitorais que podem ser claramente georreferenciados, empurra partidos mais consistentes para conquistas nas esferas estadual e federal.

As alianças têm em vista futuras coligações. Elas implicam na organização de uma rede de lealdades e de distribuição seletiva de recursos, aspecto já exaustivamente estudado na política brasileira, mas, muitas vezes, incorreta e restritamente associado à prática do coronelismo ou à chamada "política tradicional".

Na verdade, as redes de lealdades são da natureza da política, e não especificidade da política brasileira, muito menos do fenômeno do coronelismo.

As alianças e a arquitetura de lealdades no federalismo brasileiro se orientam pela busca por mais recursos, por boas experiências em políticas públicas e por estratégias de hegemonia territorial e supremacia partidária. Em geral, prefeitos reeleitos devem colher resultados da maneira como plantaram investimentos, políticas públicas e estratégias de poder. Uma parte deste tripé pode ser conseguida localmente, se o município tem base de arrecadação que possa ser ampliada, se o prefeito tem boa equipe de governo e se acerta politicamente na relação com aliados e adversários. Uma parte relevante do que consegue, porém, vem de fora do município.

O prefeito aumenta seus recursos de poder se consegue recursos estaduais, federais ou internacionais; se está antenado com boas práticas de gestão pública e se desenvolve o aprendizado de políticas públicas de sucesso; finalmente, tem sucesso se desenvolve estratégias políticas orientadas pelo seu partido, no Estado e nacionalmente.

Ultimamente, institucionalizou-se a prática dos consórcios, que associam municípios em torno de projetos de investimento. Até então, os consórcios eram mais comuns entre municípios com recursos próprios e melhor capacidade de investimento. Durante o governo Lula, os consórcios obtiveram um marco legal que hoje permite, inclusive, a destinação de recursos federais para projetos que envolvam mais de um município, se organizados em consórcio. Desta maneira, criou-se mais um ingrediente da intensa relação que se estabelece entre alguns municípios, na tentativa de seus prefeitos se reforçarem mutuamente.

Como foi visto anteriormente, requisitos de curto prazo (mais recursos, boa equipe para escolher e implantar boas políticas e formulação de estratégias acertadas) fortalecem as chances de reeleição (neste curto prazo). Permitem que o primeiro mandato possa ter boa aprovação e um bom julgamento popular para um eventual segundo mandato.

O requisito das políticas públicas não é, portanto, que sejam gerencialmente eficazes. Não se espera dos governos que simplesmente façam coisas que funcionem. O requisito é que sejam feitas escolhas de políticas públicas visíveis a olho nu ou, pelo menos, ao telescópio. Devem ter grandeza suficiente para pairar sobre o horizonte como algo relevante e, assim sendo, sejam levadas em conta no julgamento futuro que os cidadãos farão de seus governos. Mais uma vez, prefeitos ligados a grandes partidos são favorecidos.

## 11.2 O peso dos partidos na sustentação das lideranças

Grandes partidos têm redes mais amplas. Oferecem uma ampla gama de relacionamentos, com uma série de contatos, com facilidades de acesso a autoridades, com maior influência na tomada de decisões federal e estadual para a liberação de recursos, com informações mais seguras e rápidas sobre programas e ações prontas para serem implementadas com apoio de outras esferas.

Os grandes partidos contam, ainda, com estruturas especializadas que facilitam o aprendizado político e a difusão de informações. O PT, desde os tempos de oposição, na esfera federal, já possuía uma Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI), que promovia encontros nacionais de prefeitos, facilitava a

aproximação de lideranças nacionais e estaduais com as municipais, difundia informações sobre programas nacionais e dicas para a captação de recursos federais. Atuava, ainda, no reconhecimento e aproximação de prefeitos com setores da burocracia federal responsáveis pela análise técnica de programas, cujos requisitos públicos, se cumpridos mesmo por prefeituras de oposição, proporcionavam chances reais de obtenção de recursos federais.

PSDB e PFL têm institutos (Tancredo Neves e Teotônio Vilela) que fazem trabalhos similares, embora menos especializados do que o PT. O PFL promove cursos para suas lideranças. O PSDB tem uma linha de publicações em políticas públicas.

O PMDB controla, há muitos anos, a Confederação Nacional dos Municípios, o que reflete sua presença majoritária nos municípios brasileiros. A CNM funciona como uma espécie de "sindicato" das prefeituras. Orienta várias das ações empreendidas por municípios e promove anualmente a marcha (e encontro) nacional de prefeitos, com uma lista de reivindicações. A CNM também serve como espaço de aprendizado das lideranças municipais, embora de forma muito mais restrita do que a oferecida por partidos com estruturas próprias e trabalho especializado.

Esses diferenciais explicam a esmagadora presença dos grandes partidos nacionais nos maiores municípios e sua crescente capilaridade nos municípios menores. Explica, também, porque as taxas de reeleição de tais partidos são visivelmente mais elevadas do que as dos demais: eles dispõem de mais recursos políticos do que os outros. Entre os recursos políticos de que dispõem, devem ser considerados os recursos humanos especializados, quadros burocráticos que se

tornaram nacionais, ocupando cargos em diferentes prefeituras, Estados e no Governo Federal.

As chances de reeleição dos prefeitos desses partidos aumentam porque eles reduzem (embora não eliminem) as margens de erro de suas lideranças municipais e ampliam a retaguarda a seus projetos - pelo menos, desde que sejam minimamente comedidos em seus pleitos.

As vantagens de curto prazo são, porém, insuficientes para algo além de dois mandatos. Ao chegar a oito anos de governo, a liderança municipal alcança um ponto de saturação em que é obrigada a buscar construir outro espaço político, seja em cargos proporcionais ou majoritários estaduais e federais, seja na ocupação de espaço dentro da estrutura partidária. Neste caso, o político apenas transfere sua visão, centrada no curto prazo, para outro espaço de atuação.

De todo modo, ele precisa manter contato e influência sobre sua base eleitoral essencial: o município. Para tanto, precisa contar que seu partido continue a deter hegemonia na política municipal, o que não necessariamente significa manter-se à frente da prefeitura. A hegemonia passa a ter que atender a requisitos de longo prazo, o que requer visão de futuro.

O triângulo dessa visão envolve, necessariamente, a melhoria da situação das contas públicas, o aumento da capacidade de investimento do município, a melhoria da qualidade de suas políticas e estratégias de longo prazo capazes de sustentar a hegemonia alcançada.

As dificuldades que envolvem uma tarefa desta envergadura explicam oscilações de longo prazo que podem, por exemplo, alterar as posições entre os "cinco grandes" (PMDB, PSDB, PFL, PT e PDT).

Os partidos têm inúmeros problemas, mas, como já se disse, até agora não inventaram nada melhor para substituí-los nas funções de representação.

Por último, cabe salientar que esta lógica explanatória ainda permite conclusões sobre o fenômeno que limita o espaço da política personalista, muito referenciada na pessoa do político. Não se pode dizer que a política brasileira esteja a um passo de abolir suas personalidades. Ao contrário, o sistema presidencialista impede que isso aconteça. O que ocorre são dificuldades de perpetuação meramente carismática das lideranças, se não houver correspondência com uma base partidária organizada, com sua associação a políticas públicas bem sucedidas e a visões de longo prazo que forneçam, continuamente, razões ao eleitor para manter sua opção de voto.

Não está em questão se a liderança política continuará exercendo influência na política brasileira. O que está em questão é que tipo de influência ela exerce e por quanto tempo perdurará.

## 12 Conclusões

### 12.1 O desempenho institucional ajuda a governar, mas não a ganhar eleições

O que explica que alguns prefeitos sejam reeleitos e outros não? Esta pergunta central, presente desde o início desta dissertação, conduzia a uma primeira indagação sobre até que ponto os políticos são “premiados” pelos eleitores por conta de seu desempenho institucional.

A primeira conclusão extraída da análise de dados é a de que o DI não ajuda os governos a ganharem eleições. Não se deve concluir também que ele atrapalha. As evidências são de que a população é indiferente ao DI como critério de orientação de seu julgamento. Ou seja, os prefeitos não serão julgados pelo grau de institucionalização de suas políticas.

O DI talvez tenha mais importância interna à gestão dos governos, sobretudo para proteger a administração de jogos oportunistas, capturas por grupos de interesse e pressões de forças políticas que consideram tudo possível por um ato de vontade e por uma assinatura do prefeito. Serve também para orientar e controlar a atividade burocrática, que precisa ser obrigada, por normas, a agir em determinada direção. O DI faz mais parte da intimidade do que da imagem dos governos.

Quando os governos institucionalizam políticas e oferecem razões públicas e impessoais para suas decisões, eles explicam, mas não necessariamente justificam o que fazem. As pessoas podem entender, por exemplo, que os gastos do prefeito devem seguir a lei orçamentária, mas não necessariamente concordarão com as

prioridades que a lei estabeleceu. Podem entender que seu município precisa de regras para as habitações e, portanto, de um plano diretor de ordenamento territorial, mas não necessariamente concordam que suas casas tenham que estar limitadas a apenas dois pavimentos.

Este estudo revisitou algumas das teses formuladas por Robert Putnam, que tiveram grande influência na Ciência Política, principalmente as de que bons governos seriam os de bom desempenho institucional, os quais, ao apresentar resultados superiores e responder melhor às expectativas dos cidadãos, permaneceriam por mais tempo na condição de representantes. Governos eficazes, além de eficientes, seriam também mais estáveis.

Com base em variáveis abrangentes, consistentes e confiáveis, posicionamos os municípios conforme seu desempenho institucional, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE.

O resultado desaprova a conclusão sobre um peso decisivo do desempenho institucional no julgamento que os cidadãos fazem sobre seus governos na hora de mantê-los ou trocá-los. Governos com maiores esforços e avanços no DI não são necessariamente reeleitos. Não têm, sequer, chances maiores do que as dos demais.

A razão é que, para os cidadãos, boa parte da engenharia institucional é difícil de ser rastreada. Sua importância e resultados nem sempre são claros.

Um debate que permanece em aberto diz respeito ao espaço da participação popular na gestão pública.

O estudo de Putnam, em que pese a importância dada à cultura cívica, não faz qualquer menção à participação popular na gestão pública. Considera apenas a

participação comunitária em organizações civis. Ao mesmo tempo, as variáveis existentes na primeira pesquisa Munic/IBGE (plano de governo, plano estratégico, conselhos de Educação, Saúde, Assistência Social, dentre outros) não ofereciam diferenciais para a comparação entre os municípios.

Variáveis relacionadas à existência de programas como Orçamento Participativo, Conselhos Comunitários de Segurança Pública, programas de voluntariado poderiam ser úteis, mas não foram pesquisadas em nenhuma de suas edições.

No que se refere aos indicadores de atendimento ao cidadão (conforme visto no tópico “8.2.4.”), para se medir desempenho, deveriam dizer respeito menos aos meios utilizados e mais ao número de solicitações dos cidadãos e respostas dadas pelas prefeituras.

De todo modo, institucionalizar a participação parece estar longe de significar o maior envolvimento do cidadão na gestão pública. Pela análise de dados realizada, também não apresenta qualquer diferença no desempenho institucional de um governo.

Os cidadãos encaram algumas das variáveis de desempenho institucional como obrigação dos prefeitos diante de um preceito legal. A distância entre a virtude e a obrigação faz muita diferença no julgamento de um governo. Não cumprir obrigações pode criar problemas para a imagem pública do prefeito e prejudicar suas chances de reeleição, mas a recíproca não é verdadeira. Cumpri-las não parece surtir o efeito de aumentar a preferência dos eleitores, nem de tornar os governos bons.

## 12.2 Os partidos fazem diferença

Testada e descartada a hipótese de uma maior influência do desempenho institucional nas chances de reeleição dos prefeitos, esta dissertação investigou se os partidos a que pertencem os prefeitos seriam decisivos para viabilizar vitórias eleitorais.

É recorrente, na Ciência Política, a dúvida sobre até que ponto os partidos realmente importam.

O estudo de Putnam sobre os governos regionais da Itália concluiu que os partidos não eram importantes na formação da cultura cívica e, por consequência, no desenvolvimento institucional. Como a isso se associa a idéia de que governos de baixo desempenho institucional não são bons governos, no fundo, o que se diz é que os partidos não são importantes no julgamento que os cidadãos fazem sobre a política. Os partidos perderiam, nesse aspecto, para as organizações civis (associações, clubes, entidades de assistência, cooperativas, etc).

No caso brasileiro, a visão de que os partidos são fracos e pouco influem na decisão do eleitor é ainda recorrente. O barulho que muitas vezes fazem os partidos chamados "nanicos", legendas de pouca expressão, paraíso da infidelidade partidária e com lideranças que no Congresso integram o "baixo clero" (algumas delas, inclusive, já eleitas para a presidência da Câmara), também ajuda a distorcer o peso real que desempenham no sistema político.

A análise de dados oferece indicações de que os grandes partidos nacionais demonstram grande vantagem sobre os menores em suas chances de reeleição.

Levantamos algumas razões de natureza estratégica, na medida em que as lideranças municipais que se associam a esses partidos ficam em melhor posição na arquitetura do sistema político nacional - sobretudo quando se alinham às estratégias que movem os partidos e suas lideranças estaduais e nacionais.

Os grandes partidos, mesmo sofrendo oscilações, para cima ou para baixo, mantêm-se entre os de maior presença nos municípios brasileiros. Foi demonstrada também a presença maciça de tais partidos nos municípios dos grupos 3, 4 e 5, de grande importância na geografia da política estadual e nacional por funcionarem como cidades-pólo do ponto de vista político.

A maioria das pessoas acompanha a política de maneira panorâmica. As informações pouco detalhadas sobre a política ressaltam a importância dos partidos. Há centenas de deputados, dezenas de senadores, governadores, ministros. Obter e guardar detalhes sobre cada um deles não é fácil. Os partidos agregam a informação sobre a política e sumarizam detalhes que, do contrário, se perderiam numa infinidade de considerações.

Os políticos de um partido passam a contar com uma carga de informações e imagens que funciona como uma espécie de "rótulo" que os caracteriza e os diferencia dos demais políticos de outros partidos. Se os partidos mudam de posição, os cidadãos, ao longo do tempo, também alterarão sua percepção, acompanhando essas mudanças.

Em suma, os partidos fazem diferença na política brasileira. Os grandes, por sua vez, têm larga vantagem. Muitas vezes, tais vantagens estão encobertas por jogos ocultos, presentes em estratégias eleitorais e táticas de coligação nem sempre formalizadas.

Tão importante quanto perceber o grau de identificação partidária do voto é verificar o quanto os partidos ditam das regras da política brasileira. O eleitor tem papel ativo, mas se pronuncia sobre opções já devidamente esquadrihadas pelas estratégias partidárias.

### 12.3 É hora de rever duas grandes teses da Ciência Política brasileira

As conclusões desta dissertação levantam sérias suspeitas sobre o anacronismo de duas teses centrais da política brasileira: a primeira a respeito da clivagem clara entre a política tradicional, baseada nos pequenos municípios, principalmente os pronunciadamente rurais, e outra moderna, que se expandiria pelos grandes centros urbanos; a segunda tese é a da pouca importância dos partidos no sistema político brasileiro.

A primeira tese, sacralizada no livro de Gláucio Ary Dillon, “Sociedade e Política no Brasil”, destacava a oposição entre um Brasil agrário, de política tradicional, e outro moderno. A mesma tese foi renovada e modernizada pelo estudo já citado de Frances Hagopian, “Traditional politics and regime change in Brazil”, segundo o qual haveria formas de perpetuação da política tradicional, sob novas bases, mesmo sob o regime de extrema centralização vigente de 1964 a 1984.

As bases oligárquicas e suas relações clientelistas seriam responsáveis por enfraquecer e manietar o papel dos partidos no sistema político. Nesta linha, a tese da fragilidade e pouca importância dos partidos na política brasileira aparece como irmã gêmea da idéia do atraso político do País, em vista da perpetuação da política tradicional.

A combinação das duas teses leva à caracterização política do eleitor brasileiro como "despolitizado", acometido de "subdesenvolvimento" ou "pobreza política". Vítimas da pobreza, grande parte dos brasileiros seria também vítima da política. Já nas regiões e Estados mais ricos, as pessoas seriam mais informadas, mais politizadas e mais cidadãs.

Esta dissertação descobriu, no que se refere a um evento crucial do sistema político brasileiro (as eleições e reeleições), uma grande regularidade no comportamento dos municípios. Testados sob diferentes situações, diferenciando municípios rurais e urbanos; pequenos, grandes e médios; agregando seus resultados por Estados e regiões e discriminando suas opções por partidos, foi possível notar que não existem "dois brasis".

Ao contrário, nota-se uma grande regularidade no comportamento político dos municípios do País, mesmo quando separados por grupos, para se avaliar e comparar desde municípios pequenos, de perfil rural, até as capitais.

A análise de dados também evidenciou a presença regular e esmagadora dos grandes partidos nacionais, mesmo quando descontadas as diferenças de tamanho entre os municípios e considerado cada município como um único indivíduo (o que multiplica o peso dos municípios muito pequenos, com menos de 11 mil habitantes, que perfazem mais da metade dos municípios brasileiros).

Partidos de esquerda, como o PT, podem ser eleitos para uma megalópole, como São Paulo, assim como para a prefeitura de um município de perfil rural, como Icapuí, no Ceará. Igualmente, o PFL pode eleger o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, com mais de 5 milhões de habitantes, e o de Acajutiba, no interior da Bahia.

É possível perceber que os partidos nacionais, ao mesmo tempo em que consolidam sua presença nos grandes centros urbanos, fazem movimentos para capilarizar sua presença em municípios menores, por razões já analisadas anteriormente (capítulo 11).

Estudos de natureza diversa ao utilizado nesta dissertação podem analisar até que ponto a trajetória histórica de partidos como o PMDB/PFL, PSDB/PFL e PT/PMDB fortaleceu suas chances de expansão ou retração. Estes partidos estiveram/estão à frente de coalizões que governaram/governam o país de 1985 a 1989, 1995 a 2002 e após 2003, respectivamente. Pode-se analisar até que ponto os ápices e as crises dessas coalizões geraram impactos positivos e negativos no sucesso dessas estratégias de ampliação de sua presença em todo o País.

De todo modo, ficaria claro que as razões históricas e as estratégias de disputa de colégios eleitorais, que podem ser referenciadas geograficamente, são muito mais relevantes do que as razões de cunho sócio-econômico para explicar comportamentos políticos.

No limite, pode-se dizer que a “escola” dos estudos sobre clientelismo e política tradicional tende a ser rapidamente superada, na Ciência Política brasileira, por uma outra “escola”, mais interessada no estudo das coalizões. Sem prejuízo das contribuições feitas pela antiga abordagem e da importância dos conceitos com os quais trabalhava, uma Ciência Política das coalizões demonstra capacidades explanatórias superiores para a análise da política brasileira da última década.

O estudo das séries históricas que se consolidam sobre as eleições municipais, pelas evidências aqui colhidas, demonstra que os eleitos dependem dos

partidos mais do que se imaginava e que a política local é muito mais nacional do que se supunha.

## 13 Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique; LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Representação eleitoral: conceitos e experiências. **Dados**, IUPERJ, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 1983.

\_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, IUPERJ, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação; os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **The Civic Culture**. Princeton: Princeton University Press, 1963.

AMES, Barry. A Organização Partidária Local nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 1989. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, 1994.

AMORIM NETO, Octavio; LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Fabiano Guilherme M. Fragmentação Eleitoral e Radicalização no Rio de Janeiro: Impacto da Política Estadual na Política Nacional (1945-1964). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 1987.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolivar. A Bibliografia de Ciência Política sobre o Brasil (1949-1974). **Dados**, Rio de Janeiro, n.18, 1978.

CARVALHO, José Murilo de. Estudos de poder local no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 25/26, 1968.

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

CARVALHO, Orlando. **A política do município**: ensaio histórico. Rio de Janeiro: Agir, 1946.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FLEISCHER, David V. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.142-146

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília,DF: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 706)

HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n.58, p. 193-223, 2003.

ISRAEL, Arturo. **Institutional Development**: incentives to performance. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987.

JACOB, Cesar R. et al. As Eleições Presidenciais no Brasil Pós-Ditadura Militar: Continuidade e Mudança na Geografia Eleitoral. **Alceu**: publicação semestral do Departamento de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.102-151, 2000

KINZO, Maria D'Alva Gil. Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo Decisório no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, 1997.

KATZENSTEIN, Peter J. **The Role of Theory in Comparative Politics**. In: SYMPOSIUM WORLD POLITICS, v. 48. n. 1, p. 1-49, out. 1995. Princeton: The Center of International Studies at Princeton University. Disponível em: <<http://muse.jhu.edu/demo/wp/48.1kohli.html>>. Acesso em: 11 set. 2002.

LAMOUNIER, Bolivar; CARDOSO, Fernando H. (Org.). **Os Partidos e as Eleições no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAMOUNIER, Bolivar; KINZO, Maria D'Alva. Partidos políticos, representação e compromisso eleitoral no Brasil: um ensaio bibliográfico. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 19, 1978.

LASSANCE, Antonio. Desempenho institucional: o conceito, o índice e o Brasil. **Vitrails**: textos de política. Brasília, n. 1, p.11-33, 2001. Periódico do Instituto de ciência política da UnB)

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário-eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo**: enxada e voto. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

LIPSET, Seymour; Rokkan, Stein. **Politics Man**: the social basis of politics. Baltimore: John Hopkins University Press, 1981.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. **Building democratic institutions**: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. Brasília: FPR, 1988.

MCCOOL, Daniel. **Public policy theories, models, and concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MENEGHELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, Jairo (Org.). **Dados eleitorais do Brasil – 1982-1996**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Revan, 1998.

\_\_\_\_\_. **Multipartidarismo e Democracia:** Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro, FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sistemas Eleitorais.** Rio de Janeiro, FGV, 2004.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering:** Voting Rules and Political Behavior. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORTH, Douglass C. Institutions and Transaction Costs Theory of Exchange. In: ALT, James E. & Kenneth SHEPSLE (ed.). **Perspectives on Positive Political Economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA VIANA, Francisco J. **Instituições políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons:** the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

PNUD. **Human Development Report.** New York: ONU, 1997.

PRADO Jr, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

PUTNAM, Robert. **Bowling Alone:** the collapse and revival of American community. New York: Simon&Schuster, 2000.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. São Paulo: FGV, 1996, p. 78.

\_\_\_\_\_. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

ROTHSTEIN, Bo. Political Institutions: an overview. In: **American Handbook of Political Science**, 1999.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

\_\_\_\_\_. **The Initial Emergence of Mass Partisanship: evidence from Brazil.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. – ABCP, 4.,2004,Rio de Janeiro. **Paper.** Rio de Janeiro: ABCP, 2004.

SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

SELIGSON, Mitchell A.; RENNÓ, Lucio R. Mensurando Confiança Interpessoal: Notas acerca de um Conceito Multidimensional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43 n. 4, 2000.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHEK, Mark S. **Analysing politics: rationality, behavior, and institutions.** New York: Norton, 1997.

SILVEIRA, Flávio E. **A Decisão do Voto no Brasil.** Porto Alegre: EDIPUC-RS, 1998.

SINGER, André. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro:** a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2000.

SKOCPOL, Theda. Associations without members. **The American Prospect**, v. 10, n. 45, jul./ago. 1999.

SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris P. (ed.). **Civic engagement in American democracy.** Washington: Brookings Institution Press; New York: Russell Sage Foundation, 1999.

SKOCPOL, Theda; RUESCHEMEYER, Dietrich. **States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich (Org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Em Busca da Racionalidade Perdida: alguns determinantes do voto no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Sociedade e Política no Brasil**. S. Paulo: Difel, 1973.

SOARES, Márcia Miranda ; LOURENÇO, Luiz Claudio. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas. Niterói: UFF, 28/31 jul. 2002. **Paper**. Paper preparado para o 3º Encontro do ABCP.

SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. Londres: Macmillan; Nova York: St. Martin's Press, 1997.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930-1964**. S. Paulo: Alfa-ômega, 1976.

STOLLE, D. Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations. **Political Psychology**, v. 19, n. 3, p. 497-526, 1998.

TENDLER, J. **Good government in the tropics**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

THE WORLD BANK. **September 1998 report**. Disponível em: <<http://www.hrw.org/worldreport99/asia/index.html>>. Acesso em; 21 jul. 2000.

THE WORLD BANK. Governance: **The World Bank's experience**. Washington, D.C: World Bank, 1994.

THERBORN, Göran. The rule of capital and the ride of democracy. **New Left Review**, n. 103, maio/jun.,1977.

TILLY, Charles. Where do rights come from. In: SKOCPOL, Theda (ed.). **Democracy Revolution, and History**. New York: Cornell University Press, 1998.

TSEBELIS, Geoge. **Jogos ocultos**. São Paulo: Edusp, 1998.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power**: the art and craft of policy analysis. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1979.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.

## APÊNDICE A

## Gráfico 1

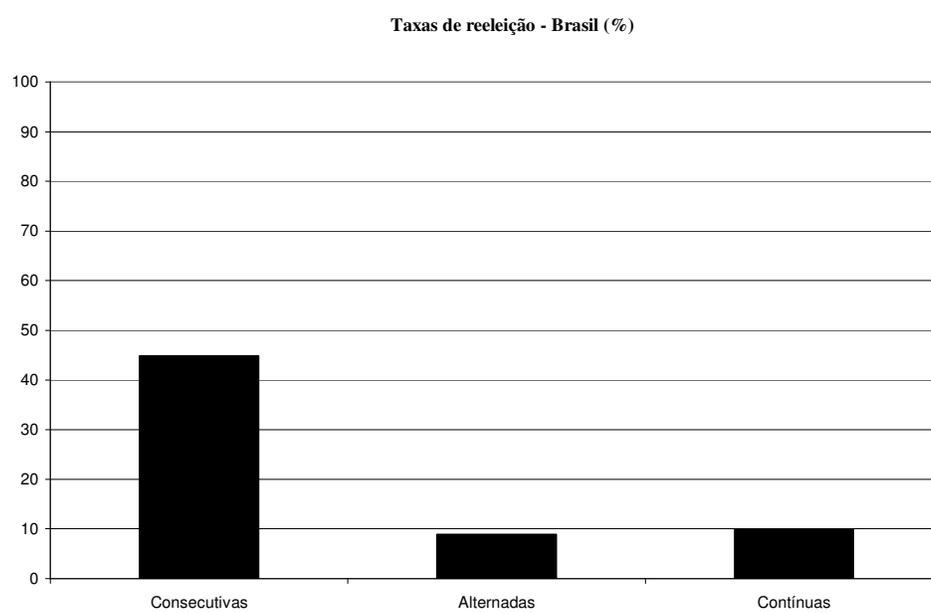


Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

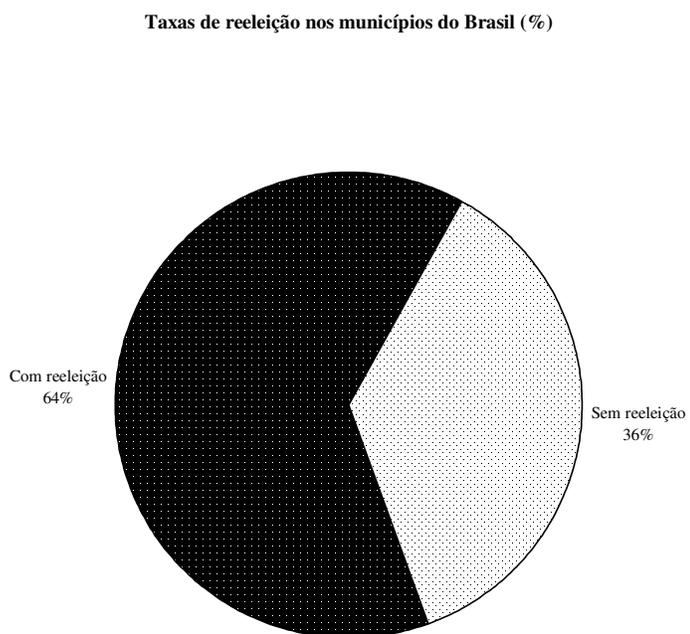
**Gráfico 2**

Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).  
Obs: considerados apenas os municípios que tiveram algum tipo de reeleição.

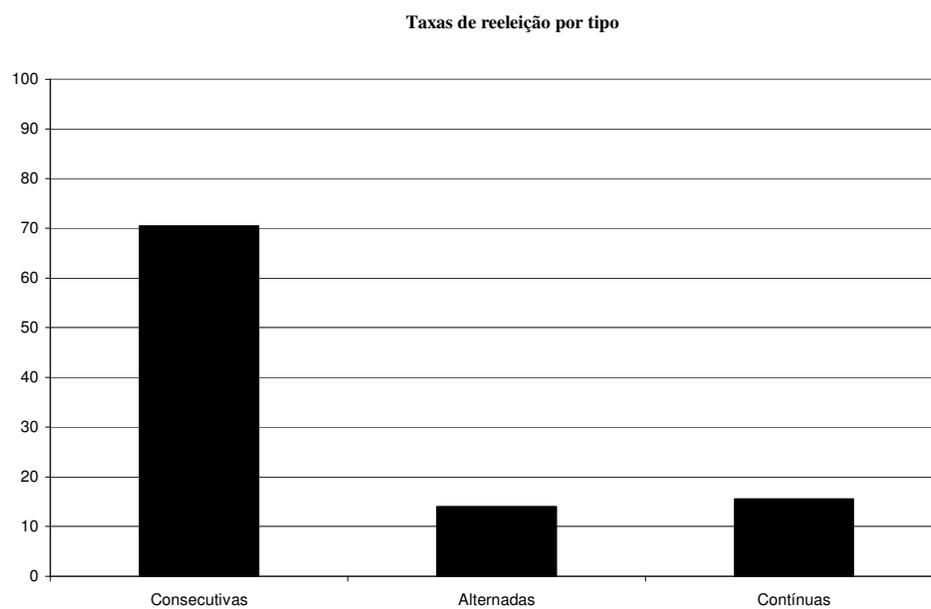
**Gráfico 3**

Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

Obs: proporção de reeleições por tipo, considerados apenas os municípios que tiveram algum tipo de reeleição.

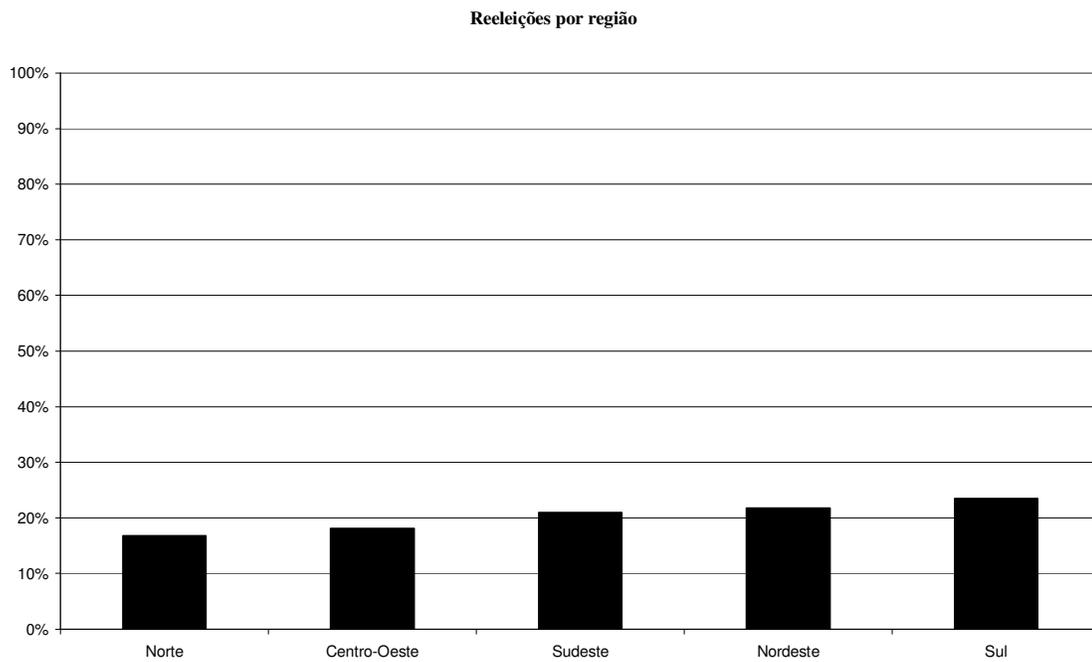
**Gráfico 4**

Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

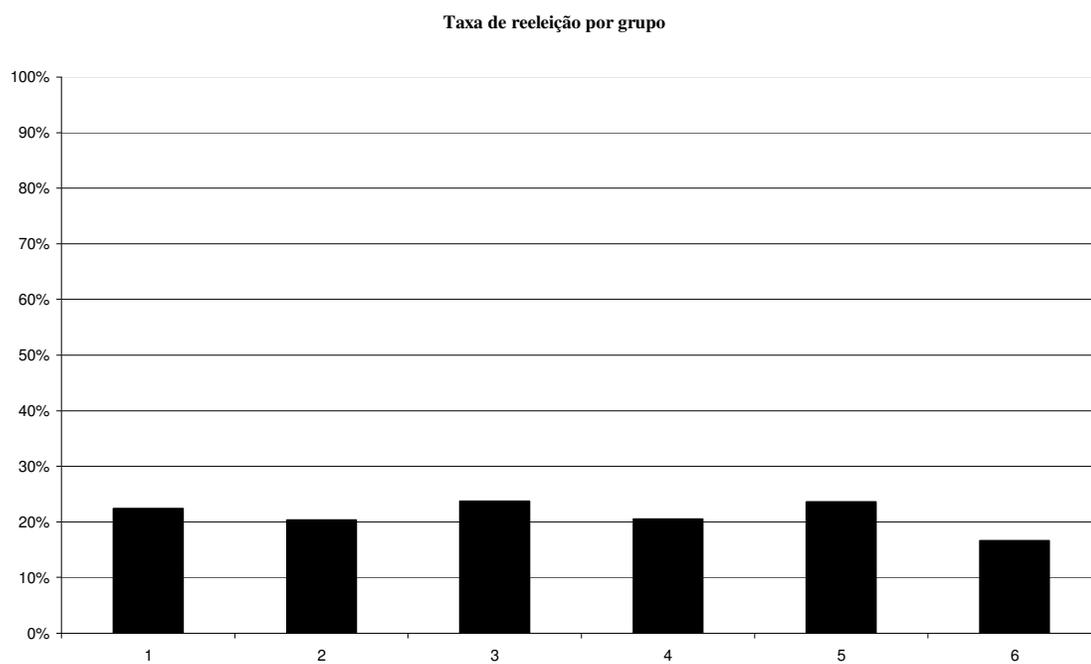
**Gráfico 5**

Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

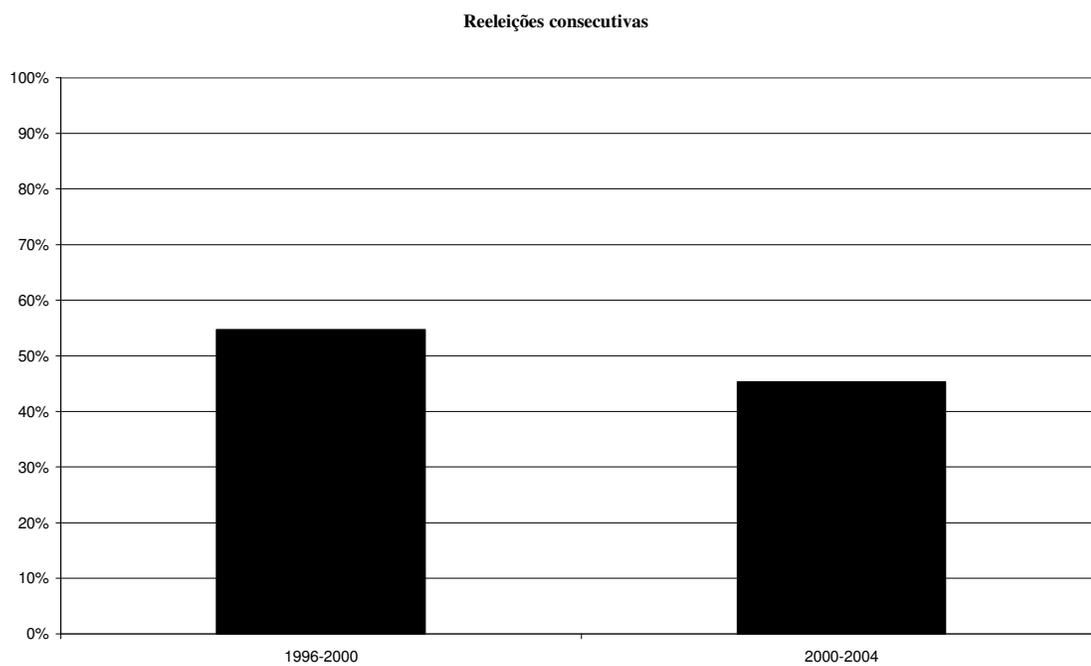
**Gráfico 6**

Gráfico do autor baseado em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

## APÊNDICE B

**Tabela 1**

<b>Medida</b>	<b>UF</b>	<b>Nome do Município</b>	<b>Pessoas residentes</b>
Mínimo	SP	Borá	795
Quarto inferior	PI	Manoel Emídio	5,151
Mediana	MA	Brejo de Areia	10,418
Quarto superior	MG	Sacramento	21,334
Máximo	SP	São Paulo	10,434,252

Sumário estatístico dos Municípios brasileiros.

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

**Tabela 2**

<b>UF</b>	<b>Nome do Município</b>	<b>Pessoas residentes</b>
RR	Pacaraíma	6,990
PI	Jacobina do Piauí	5,690
PB	Diamante	6,920
MG	Santana da Vargem	7,521
RS	São Marinho	6,321

Mediana da população dos Municípios brasileiros

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

**Tabela 3**

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total (1)	Ano de instalação						
		Anterior a 1941	De 1941 a 1963	De 1964 a 1988	De 1989 a 1992	De 1993 a 1996	De 1997 a 2000	2001
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>1 438</b>	<b>2 178</b>	<b>584</b>	<b>303</b>	<b>472</b>	<b>532</b>	<b>53</b>
<b>Classes de tamanho da população</b>								
Até 5 000 hab.	1 371	33	499	138	108	260	286	47
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	510	1 258	338	162	186	229	5
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	744	363	98	31	23	16	-
De 100 001 a 500 000 hab.	194	124	53	10	2	3	1	1
Mais de 500 000 hab.	32	27	5	-	-	-	-	-

Municípios, total e por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

Tabela 4

	UF	Possibilidades de reeleição	Reeleições ocorridas	%
Mín	AP	48	2	4,17%
	RR	39	4	10,26%
	AM	186	22	11,83%
	MT	375	48	12,80%
	ES	231	35	15,15%
	MA	417	67	16,07%
FI	RJ	273	44	16,12%
	PR	1194	207	17,34%
	RO	153	27	17,65%
	PA	372	66	17,74%
	AL	300	55	18,33%
	SE	225	42	18,67%
Med	TO	411	78	18,98%
	MS	231	45	19,48%
	GO	723	148	20,47%
	PE	549	113	20,58%
	BA	1233	254	20,60%
	SP	1932	413	21,38%
	MG	2559	557	21,77%
Fu	RN	486	106	21,81%
	AC	66	15	22,73%
	PB	654	155	23,70%
	CE	549	133	24,23%
	SC	879	221	25,14%
	PI	660	180	27,27%
Máx	RS	1392	385	27,66%

Reeleições por unidade da Federação.

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996, 2000 e 2004).

**Tabela 5**

<b>Medida</b>	<b>UF</b>	<b>Ocorrência de reeleições (%)</b>
Mínimo	AP	4,17
Quarto inferior	RJ	16,12
Mediana	TO	18,98
Quarto superior	RN	21,81
Máximo	RS	27,66

Sumário das reeleições por Estado

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996, 2000 e 2004)

**Tabela 6**

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>
AL	Arapiraca
BA	Alagoinhas
BA	Barreiras
BA	Camaçari
BA	Feira de Santana
BA	Itabuna
BA	Juazeiro
BA	Lauro de Freitas
BA	Teixeira de Freitas
BA	Ilhéus
BA	Jequié
BA	Vitória da Conquista
CE	Crato
CE	Sobral
CE	Caucaia
CE	Maracanaú
ES	Cachoeiro de Itapemirim
ES	Cariacica
ES	Colatina
ES	Linhares
ES	Serra
ES	Vila Velha
GO	Rio Verde
GO	Águas Lindas de Goiás
GO	Anápolis
GO	Aparecida de Goiânia
GO	Luziânia
MA	Caxias
MA	Codó
MA	Imperatriz
MA	São José de Ribamar
MG	Araguari
MG	Barbacena
MG	Betim
MG	Conselheiro Lafaiete
MG	Divinópolis
MG	Governador Valadares

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>
MG	Ibirité
MG	Ipatinga
MG	Juiz de Fora
MG	Montes Claros
MG	Patos de Minas
MG	Poços de Caldas
MG	Pouso Alegre
MG	Ribeirão das Neves
MG	Sabará
MG	Santa Luzia
MG	Sete Lagoas
MG	Teófilo Otoni
MG	Uberaba
MG	Varginha
MS	Dourados
MT	Rondonópolis
MT	Várzea Grande
PA	Abaetetuba
PA	Ananindeua
PA	Castanhal
PA	Marabá
PA	Santarém
PB	Campina Grande
PB	Santa Rita
PE	Cabo de Santo Agostinho
PE	Camaragibe
PE	Caruaru
PE	Garanhuns
PE	Olinda
PE	Paulista
PE	Petrolina
PE	Vitória de Santo Antão
PI	Parnaíba
PR	Apucarana
PR	Cascavel
PR	Colombo
PR	Foz do Iguaçu
PR	Guarapuava
PR	Londrina
PR	Maringá
PR	Paranaguá

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>
PR	Pinhais
PR	Ponta Grossa
PR	São José dos Pinhais
RJ	Angra dos Reis
RJ	Barra Mansa
RJ	Belford Roxo
RJ	Cabo Frio
RJ	Campos dos Goytacazes
RJ	Itaboraí
RJ	Macaé
RJ	Magé
RJ	Nilópolis
RJ	Niterói
RJ	Nova Friburgo
RJ	Petrópolis
RJ	Queimados
RJ	Resende
RJ	São João de Meriti
RJ	Teresópolis
RJ	Volta Redonda
RN	Mossoró
RN	Parnamirim
RO	Ji-Paraná
RS	Bagé
RS	Cachoeirinha
RS	Canoas
RS	Caxias do Sul
RS	Gravataí
RS	Novo Hamburgo
RS	Passo Fundo
RS	Pelotas
RS	Rio Grande
RS	Santa Cruz do Sul
RS	Santa Maria
RS	São Leopoldo
RS	Sapucaia do Sul
RS	Uruguaiana
RS	Viamão
SC	Blumenau
SC	Chapecó
SC	Criciúma

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>
SC	Itajaí
SC	Jaraguá do Sul
SC	Joinville
SC	Lages
SC	Palhoça
SC	São José
SE	Nossa Senhora do Socorro
SP	Americana
SP	Araçatuba
SP	Araraquara
SP	Araras
SP	Atibaia
SP	Barretos
SP	Barueri
SP	Bauru
SP	Botucatu
SP	Bragança Paulista
SP	Carapicuíba
SP	Catanduva
SP	Cotia
SP	Cubatão
SP	Diadema
SP	Embu
SP	Ferraz de Vasconcelos
SP	Franca
SP	Francisco Morato
SP	Franco da Rocha
SP	Guaratinguetá
SP	Guarujá
SP	Hortolândia
SP	Indaiatuba
SP	Itapeçerica da Serra
SP	Itapetininga
SP	Itapevi
SP	Itaquaquecetuba
SP	Itu
SP	Jacareí
SP	Jaú
SP	Jundiaí
SP	Limeira
SP	Marília

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>
SP	Mauá
SP	Moji das Cruzes
SP	Moji-Guaçu
SP	Pindamonhangaba
SP	Piracicaba
SP	Praia Grande
SP	Presidente Prudente
SP	Ribeirão Pires
SP	Rio Claro
SP	Santa Bárbara d'Oeste
SP	Santos
SP	São Caetano do Sul
SP	São Carlos
SP	São José do Rio Preto
SP	São Vicente
SP	Sorocaba
SP	Sumaré
SP	Suzano
SP	Taboão da Serra
SP	Taubaté
TO	Araguaína

Municípios do Grupo 3 (cidades médias)

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

**Tabela 7**

<b>UF</b>	<b>Nome do Município</b>
MG	Contagem
MG	Uberlândia
PE	Jaboatão dos Guararapes
RJ	Duque de Caxias
RJ	Nova Iguaçu
RJ	São Gonçalo
SP	Campinas
SP	Guarulhos
SP	Osasco
SP	Ribeirão Preto
SP	Santo André
SP	São Bernardo do Campo
SP	São José dos Campos

Municípios do Grupo 4 (cidades grandes)

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

**Tabela 8**

<b>UF</b>	<b>Município</b>
AC	Rio Branco
AL	Maceió
AM	Manaus
AP	Macapá
BA	Salvador
CE	Fortaleza
ES	Vitória
GO	Goiânia
MA	São Luís
MG	Belo Horizonte
MS	Campo Grande
MT	Cuiabá
PA	Belém
PB	João Pessoa
PE	Recife
PI	Teresina
PR	Curitiba
RN	Natal
RO	Porto Velho
RR	Boa Vista
RS	Porto Alegre
SC	Florianópolis
SE	Aracaju
TO	Palmas

Municípios do Grupo 5 (capitais de Estado).

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

**Tabela 9**

<b>Região</b>	<b>Municípios do grupo 3</b>	<b>Participação do Grupo 3 no total de municípios da Região (%)</b>	<b>Participação da Região no total geral de municípios do Grupo 3 (%)</b>
Norte	5	1,18	2,76
Centro-Oeste	9	2,03	4,97
Sul	35	3,03	19,34
Nordeste	37	2,19	20,44
Sudeste	100	6,01	55,25
Brasil	186	14,43	100

Presença dos municípios do Grupo 3 (cidades médias)

Tabela do autor com base em dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.**

Tabela 10

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
PA	Santo Antônio do Tauá	0,67	2004
PA	Santo Antônio do Tauá	0,33	1999
MA	Sítio Novo	0,67	2004
MA	Sítio Novo	0,33	1999
MA	Vargem Grande	0,33	1999
MA	Viana	0,67	2004
PI	Bom Princípio do Piauí	0,33	1999
PI	Bonfim do Piauí	0,67	2004
PI	Dom Expedito Lopes	0,67	2004
PI	Dom Expedito Lopes	0,33	1999
PI	Itaueira	0,67	2004
PI	Itaueira	0,22	1999
CE	Baturité	0,67	2004
CE	Baturité	0,22	1999
CE	Boa Viagem	0,78	2004
CE	Boa Viagem	0,33	1999
CE	Crateús	0,67	2004
CE	Crateús	0,33	1999
CE	Iguatu	0,89	2004
CE	Iguatu	0,33	1999
CE	Itaitinga	0,11	1999
CE	Itapagé	0,78	2004
CE	Jaguaribara	0,67	2004
CE	Jaguaribara	0,33	1999
CE	Madalena	0,78	2004
CE	Madalena	0,00	1999
CE	Milhã	0,78	2004
CE	Milhã	0,11	1999
CE	Pacatuba	0,89	2004
CE	Pacatuba	0,33	1999
CE	Quixeramobim	0,89	2004
CE	Quixeramobim	0,33	1999
CE	Senador Pompeu	0,67	2004
CE	Senador Pompeu	0,11	1999
CE	Tianguá	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
CE	Tianguá	0,33	1999
CE	Trairi	0,67	2004
CE	Trairi	0,33	1999
CE	Viçosa do Ceará	0,67	2004
CE	Viçosa do Ceará	0,33	1999
RN	Ielmo Marinho	0,67	2004
RN	Ielmo Marinho	0,33	1999
RN	João Câmara	0,67	2004
RN	João Câmara	0,22	1999
RN	Sítio Novo	0,67	2004
RN	Sítio Novo	0,22	1999
PB	Bananeiras	0,67	2004
PB	Bananeiras	0,33	1999
PB	Catingueira	0,67	2004
PB	Catingueira	0,33	1999
PB	Lagoa Seca	0,67	2004
PB	Lagoa Seca	0,33	1999
PB	Pirpirituba	0,78	2004
PB	Pirpirituba	0,33	1999
PB	Pitimbu	0,67	2004
PB	Pitimbu	0,33	1999
PE	Pombos	0,89	2004
PE	Pombos	0,22	1999
PE	Tamandaré	0,67	2004
PE	Tamandaré	0,33	1999
PE	Vitória de Santo Antão	0,67	2004
PE	Vitória de Santo Antão	0,33	1999
PE	Xexéu	0,67	2004
PE	Xexéu	0,33	1999
AL	Barra de Santo Antônio	0,78	2004
AL	Barra de Santo Antônio	0,11	1999
AL	Branquinha	0,78	2004
AL	Branquinha	0,33	1999
AL	Cajueiro	0,67	2004
AL	Cajueiro	0,33	1999
AL	Pão de Açúcar	0,67	2004
AL	Pão de Açúcar	0,22	1999
AL	São José da Laje	0,67	2004
AL	São José da Laje	0,33	1999
AL	São Miguel dos Campos	0,78	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
AL	São Miguel dos Campos	0,33	1999
SE	Nossa Senhora das Dores	0,67	2004
SE	Nossa Senhora das Dores	0,33	1999
SE	Nossa Senhora do Socorro	0,78	2004
SE	Nossa Senhora do Socorro	0,33	1999
BA	Abaré	0,67	2004
BA	Abaré	0,33	1999
BA	Anguera	0,67	2004
BA	Anguera	0,33	1999
BA	Cocos	0,78	2004
BA	Cocos	0,33	1999
BA	Cruz das Almas	0,67	2004
BA	Cruz das Almas	0,33	1999
BA	Gandu	0,89	2004
BA	Gandu	0,33	1999
BA	Macaúbas	0,67	2004
BA	Macaúbas	0,33	1999
BA	Pé de Serra	0,78	2004
BA	Pé de Serra	0,33	1999
BA	Pindobaçu	0,67	2004
BA	Pindobaçu	0,33	1999
BA	Remanso	0,67	2004
BA	Remanso	0,22	1999
BA	Santa Maria da Vitória	0,67	2004
BA	Santa Maria da Vitória	0,22	1999
BA	Santa Rita de Cássia	0,67	2004
BA	Santa Rita de Cássia	0,22	1999
BA	São Félix do Coribe	0,67	2004
BA	São Félix do Coribe	0,11	1999
BA	Sento Sé	0,67	2004
BA	Sento Sé	0,33	1999
MG	Abre Campo	0,67	2004
MG	Abre Campo	0,33	1999
MG	Cabeceira Grande	0,67	2004
MG	Cabeceira Grande	0,33	1999
MG	Conceição da Aparecida	0,67	2004
MG	Conceição da Aparecida	0,33	1999
MG	Conceição do Mato Dentro	0,78	2004
MG	Conceição do Mato Dentro	0,22	1999
MG	Cônego Marinho	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
MG	Cônego Marinho	0,33	1999
MG	Conselheiro Lafaiete	0,78	2004
MG	Conselheiro Lafaiete	0,33	1999
MG	Conselheiro Pena	0,78	2004
MG	Conselheiro Pena	0,33	1999
MG	Espinosa	0,78	2004
MG	Espinosa	0,22	1999
MG	Fervedouro	0,67	2004
MG	Fervedouro	0,33	1999
MG	Ibirité	0,67	2004
MG	Ibirité	0,33	1999
MG	Lagoa Formosa	0,67	2004
MG	Lagoa Formosa	0,22	1999
MG	Manhuaçu	0,67	2004
MG	Manhuaçu	0,33	1999
MG	Matutina	0,67	2004
MG	Matutina	0,22	1999
MG	Nova Resende	0,78	2004
MG	Nova Resende	0,33	1999
MG	Paraisópolis	0,67	2004
MG	Paraisópolis	0,33	1999
MG	Poté	0,67	2004
MG	Poté	0,33	1999
MG	Raul Soares	0,78	2004
MG	Raul Soares	0,22	1999
MG	Rio Acima	0,67	2004
MG	Rio Acima	0,33	1999
MG	Rio Pomba	0,67	2004
MG	Rio Pomba	0,22	1999
MG	Rio Vermelho	0,89	2004
MG	Rio Vermelho	0,22	1999
MG	Sabará	0,78	2004
MG	Sabará	0,33	1999
MG	Santa Efigênia de Minas	0,67	2004
MG	Santa Efigênia de Minas	0,33	1999
MG	Santa Maria do Suaçuí	0,67	2004
MG	Santa Maria do Suaçuí	0,33	1999
MG	Santa Rita do Itueto	0,67	2004
MG	Santa Rita do Itueto	0,22	1999
MG	Santo Antônio do Itambé	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
MG	Santo Antônio do Itambé	0,33	1999
MG	Santo Antônio do Retiro	0,67	2004
MG	Santo Antônio do Retiro	0,22	1999
MG	Santos Dumont	0,67	2004
MG	Santos Dumont	0,33	1999
MG	São Domingos das Dores	0,67	2004
MG	São Domingos das Dores	0,33	1999
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	0,67	2004
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	0,22	1999
MG	São João da Ponte	0,78	2004
MG	São João da Ponte	0,22	1999
MG	São João do Pacuí	0,67	2004
MG	São João do Pacuí	0,33	1999
MG	São Miguel do Anta	0,67	2004
MG	São Miguel do Anta	0,22	1999
MG	São Pedro do Suaçuí	0,67	2004
MG	São Pedro do Suaçuí	0,33	1999
MG	São Sebastião do Maranhão	0,67	2004
MG	São Sebastião do Maranhão	0,33	1999
MG	Sete Lagoas	1,00	2004
MG	Sete Lagoas	0,33	1999
MG	Taiobeiras	0,67	2004
MG	Taiobeiras	0,22	1999
MG	Tiros	0,67	2004
MG	Tiros	0,33	1999
MG	Três Pontas	0,78	2004
MG	Três Pontas	0,33	1999
MG	Ubaí	0,67	2004
MG	Ubaí	0,11	1999
MG	Várzea da Palma	0,78	2004
MG	Várzea da Palma	0,33	1999
MG	Vespasiano	0,78	2004
MG	Vespasiano	0,33	1999
MG	Virgem da Lapa	0,67	2004
MG	Virgem da Lapa	0,33	1999
MG	Visconde do Rio Branco	0,89	2004
MG	Visconde do Rio Branco	0,33	1999
ES	Alto Rio Novo	0,78	2004
ES	Alto Rio Novo	0,33	1999
ES	Cariacica	0,89	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
ES	Cariacica	0,33	1999
ES	Castelo	0,67	2004
ES	Castelo	0,22	1999
ES	Ecoporanga	0,67	2004
ES	Ecoporanga	0,33	1999
ES	Iconha	0,67	2004
ES	Iconha	0,33	1999
ES	Marataizes	0,67	2004
ES	Marataizes	0,33	1999
ES	Pancas	0,67	2004
ES	Pancas	0,33	1999
ES	Pedro Canário	0,67	2004
ES	Pedro Canário	0,33	1999
ES	Santa Leopoldina	0,67	2004
ES	Santa Leopoldina	0,33	1999
ES	Vila Valério	0,67	2004
ES	Vila Valério	0,33	1999
RJ	São Francisco de Itabapoana	0,67	2004
RJ	São Francisco de Itabapoana	0,22	1999
RJ	Trajano de Moraes	0,67	2004
RJ	Trajano de Moraes	0,33	1999
SP	Apiáí	0,78	2004
SP	Apiáí	0,33	1999
SP	Avanhandava	0,89	2004
SP	Avanhandava	0,33	1999
SP	Batatais	0,67	2004
SP	Batatais	0,33	1999
SP	Brotas	0,67	2004
SP	Brotas	0,33	1999
SP	Cafelândia	0,67	2004
SP	Cafelândia	0,33	1999
SP	Cajati	0,67	2004
SP	Cajati	0,22	1999
SP	Campo Limpo Paulista	0,78	2004
SP	Campo Limpo Paulista	0,33	1999
SP	Capão Bonito	0,67	2004
SP	Capão Bonito	0,33	1999
SP	Capela do Alto	0,67	2004
SP	Capela do Alto	0,33	1999
SP	Charqueada	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
SP	Charqueada	0,22	1999
SP	Cruzeiro	0,89	2004
SP	Cruzeiro	0,33	1999
SP	Cunha	0,67	2004
SP	Cunha	0,22	1999
SP	Engenheiro Coelho	0,67	2004
SP	Engenheiro Coelho	0,33	1999
SP	Guapiaçu	0,89	2004
SP	Guapiaçu	0,33	1999
SP	Guará	0,67	2004
SP	Guará	0,33	1999
SP	Guatapar	0,67	2004
SP	Guatapar	0,22	1999
SP	Ibat	1,00	2004
SP	Ibat	0,11	1999
SP	Itajobi	0,67	2004
SP	Itajobi	0,33	1999
SP	Itanham	0,67	2004
SP	Itanham	0,33	1999
SP	Itariri	0,67	2004
SP	Itariri	0,33	1999
SP	Itirapu	0,67	2004
SP	Itirapu	0,33	1999
SP	Jaborandi	0,78	2004
SP	Jaborandi	0,33	1999
SP	Joanpolis	0,67	2004
SP	Joanpolis	0,33	1999
SP	Martinpolis	0,67	2004
SP	Martinpolis	0,33	1999
SP	Miracatu	0,78	2004
SP	Miracatu	0,22	1999
SP	Mirandpolis	0,89	2004
SP	Mirandpolis	0,33	1999
SP	Morro Agudo	0,78	2004
SP	Morro Agudo	0,33	1999
SP	Nhandeara	0,67	2004
SP	Nhandeara	0,33	1999
SP	Nova Europa	0,67	2004
SP	Nova Europa	0,22	1999
SP	Nova Granada	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
SP	Nova Granada	0,33	1999
SP	Olímpia	0,89	2004
SP	Olímpia	0,33	1999
SP	Orlândia	0,78	2004
SP	Orlândia	0,22	1999
SP	Osasco	0,89	2004
SP	Osasco	0,33	1999
SP	Panorama	0,67	2004
SP	Panorama	0,33	1999
SP	Pedra Bela	0,67	2004
SP	Pedra Bela	0,33	1999
SP	Pirajuí	0,78	2004
SP	Pirajuí	0,22	1999
SP	Pirangi	0,67	2004
SP	Pirangi	0,33	1999
SP	Poá	0,78	2004
SP	Poá	0,33	1999
SP	Presidente Venceslau	0,89	2004
SP	Presidente Venceslau	0,33	1999
SP	Ribeirão Branco	0,67	2004
SP	Ribeirão Branco	0,11	1999
SP	Roseira	0,67	2004
SP	Roseira	0,33	1999
SP	Salesópolis	0,67	2004
SP	Salesópolis	0,33	1999
SP	Santa Branca	0,67	2004
SP	Santa Branca	0,33	1999
SP	Santa Cruz do Rio Pardo	0,78	2004
SP	Santa Cruz do Rio Pardo	0,22	1999
SP	Santa Rosa de Viterbo	0,78	2004
SP	Santa Rosa de Viterbo	0,33	1999
SP	São João da Boa Vista	0,89	2004
SP	São João da Boa Vista	0,33	1999
SP	São José do Rio Pardo	0,78	2004
SP	São José do Rio Pardo	0,11	1999
SP	São Simão	0,67	2004
SP	São Simão	0,33	1999
SP	Tanabi	0,67	2004
SP	Tanabi	0,33	1999
SP	Tuiuti	0,78	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
SP	Tuiuti	0,33	1999
SP	Valentim Gentil	0,67	2004
SP	Valentim Gentil	0,33	1999
SP	Vargem Grande do Sul	0,67	2004
SP	Vargem Grande do Sul	0,33	1999
SP	Várzea Paulista	0,78	2004
SP	Várzea Paulista	0,33	1999
PR	Abatiá	0,67	2004
PR	Abatiá	0,22	1999
PR	Assaí	0,78	2004
PR	Assaí	0,33	1999
PR	Bituruna	0,89	2004
PR	Bituruna	0,33	1999
PR	Boa Ventura de São Roque	0,67	2004
PR	Boa Ventura de São Roque	0,33	1999
PR	Cambará	0,67	2004
PR	Cambará	0,33	1999
PR	Campina do Simão	0,67	2004
PR	Campina do Simão	0,33	1999
PR	Capanema	0,78	2004
PR	Capanema	0,33	1999
PR	Clevelândia	0,67	2004
PR	Clevelândia	0,33	1999
PR	Cruz Machado	0,67	2004
PR	Cruz Machado	0,22	1999
PR	Curiúva	0,67	2004
PR	Curiúva	0,33	1999
PR	Fazenda Rio Grande	0,67	2004
PR	Fazenda Rio Grande	0,33	1999
PR	Figueira	0,78	2004
PR	Figueira	0,22	1999
PR	Grandes Rios	0,67	2004
PR	Grandes Rios	0,33	1999
PR	Guamiranga	0,67	2004
PR	Guamiranga	0,33	1999
PR	Guaraniaçu	0,67	2004
PR	Guaraniaçu	0,33	1999
PR	Icaraíma	0,89	2004
PR	Icaraíma	0,22	1999
PR	Imbaú	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
PR	Imbaú	0,33	1999
PR	Iretama	0,67	2004
PR	Iretama	0,33	1999
PR	Ivaí	0,67	2004
PR	Ivaí	0,33	1999
PR	Ivaté	0,67	2004
PR	Ivaté	0,33	1999
PR	Jandaia do Sul	0,67	2004
PR	Jandaia do Sul	0,33	1999
PR	Japira	0,67	2004
PR	Japira	0,33	1999
PR	Jardim Olinda	0,89	2004
PR	Jardim Olinda	0,22	1999
PR	Maria Helena	0,67	2004
PR	Maria Helena	0,33	1999
PR	Marquinho	0,67	2004
PR	Marquinho	0,22	1999
PR	Moreira Sales	0,67	2004
PR	Moreira Sales	0,33	1999
PR	Morretes	0,67	2004
PR	Morretes	0,33	1999
PR	Paranacity	0,67	2004
PR	Paranacity	0,33	1999
PR	Piraquara	0,67	2004
PR	Piraquara	0,33	1999
PR	Quedas do Iguaçu	0,89	2004
PR	Quedas do Iguaçu	0,33	1999
PR	Quitandinha	0,78	2004
PR	Quitandinha	0,33	1999
PR	Realeza	0,67	2004
PR	Realeza	0,33	1999
PR	Rebouças	0,67	2004
PR	Rebouças	0,22	1999
PR	Santa Tereza do Oeste	0,78	2004
PR	Santa Tereza do Oeste	0,33	1999
PR	São Jerônimo da Serra	0,78	2004
PR	São Jerônimo da Serra	0,33	1999
PR	São Pedro do Ivaí	0,67	2004
PR	São Pedro do Ivaí	0,22	1999
PR	Siqueira Campos	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
PR	Siqueira Campos	0,33	1999
PR	Tijucas do Sul	0,67	2004
PR	Tijucas do Sul	0,33	1999
PR	Três Barras do Paraná	0,67	2004
PR	Três Barras do Paraná	0,33	1999
PR	Turvo	0,67	2004
PR	Turvo	0,33	1999
PR	Wenceslau Braz	0,67	2004
PR	Wenceslau Braz	0,33	1999
PR	Vera Cruz do Oeste	0,67	2004
PR	Vera Cruz do Oeste	0,33	1999
SC	Antônio Carlos	0,67	2004
SC	Antônio Carlos	0,33	1999
SC	Arroio Trinta	0,67	2004
SC	Arroio Trinta	0,22	1999
SC	Balneário Gaivota	0,67	2004
SC	Balneário Gaivota	0,33	1999
SC	Capivari de Baixo	0,67	2004
SC	Capivari de Baixo	0,22	1999
SC	Caxambu do Sul	0,67	2004
SC	Caxambu do Sul	0,33	1999
SC	Cerro Negro	0,78	2004
SC	Cerro Negro	0,22	1999
SC	Chapadão do Lageado	0,67	2004
SC	Chapadão do Lageado	0,33	1999
SC	Faxinal dos Guedes	0,78	2004
SC	Faxinal dos Guedes	0,33	1999
SC	Ipuaçu	0,67	2004
SC	Ipuaçu	0,33	1999
SC	Itapiranga	0,78	2004
SC	Itapiranga	0,22	1999
SC	José Boiteux	0,67	2004
SC	José Boiteux	0,33	1999
SC	Lauro Muller	0,89	2004
SC	Lauro Muller	0,22	1999
SC	Leoberto Leal	0,67	2004
SC	Leoberto Leal	0,33	1999
SC	Luzerna	0,67	2004
SC	Luzerna	0,33	1999
SC	Maravilha	0,78	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
SC	Maravilha	0,33	1999
SC	Marema	0,67	2004
SC	Marema	0,33	1999
SC	Meleiro	0,67	2004
SC	Meleiro	0,33	1999
SC	Mondaí	0,78	2004
SC	Mondaí	0,22	1999
SC	Morro da Fumaça	0,78	2004
SC	Morro da Fumaça	0,33	1999
SC	Ouro	0,67	2004
SC	Ouro	0,33	1999
SC	Quilombo	0,78	2004
SC	Quilombo	0,33	1999
SC	Rio Fortuna	0,67	2004
SC	Rio Fortuna	0,33	1999
SC	Rodeio	0,67	2004
SC	Rodeio	0,33	1999
SC	Santa Rosa do Sul	0,78	2004
SC	Santa Rosa do Sul	0,33	1999
SC	São Pedro de Alcântara	0,67	2004
SC	São Pedro de Alcântara	0,33	1999
SC	Turvo	0,67	2004
SC	Turvo	0,33	1999
SC	Urubici	0,78	2004
SC	Urubici	0,33	1999
SC	Urussanga	0,89	2004
SC	Urussanga	0,33	1999
SC	Vargeão	0,67	2004
SC	Vargeão	0,33	1999
RS	Alegria	0,78	2004
RS	Alegria	0,22	1999
RS	Alto Alegre	0,78	2004
RS	Alto Alegre	0,33	1999
RS	Alto Feliz	0,67	2004
RS	Alto Feliz	0,22	1999
RS	Bom Jesus	0,67	2004
RS	Bom Jesus	0,22	1999
RS	Canela	0,67	2004
RS	Canela	0,33	1999
RS	Canguçu	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
RS	Canguçu	0,33	1999
RS	Canoas	0,89	2004
RS	Canoas	0,33	1999
RS	Charrua	0,78	2004
RS	Charrua	0,33	1999
RS	Colinas	0,67	2004
RS	Colinas	0,33	1999
RS	Coronel Barros	0,67	2004
RS	Coronel Barros	0,33	1999
RS	Cotiporã	0,78	2004
RS	Cotiporã	0,33	1999
RS	Dom Feliciano	0,67	2004
RS	Dom Feliciano	0,22	1999
RS	Encruzilhada do Sul	0,67	2004
RS	Encruzilhada do Sul	0,33	1999
RS	Eral Grande	0,67	2004
RS	Eral Grande	0,33	1999
RS	Esmeralda	0,67	2004
RS	Esmeralda	0,33	1999
RS	Gaurama	0,67	2004
RS	Gaurama	0,33	1999
RS	Humaitá	0,67	2004
RS	Humaitá	0,33	1999
RS	Imigrante	0,67	2004
RS	Imigrante	0,22	1999
RS	Ipê	0,67	2004
RS	Ipê	0,22	1999
RS	Lajeado	0,78	2004
RS	Lajeado	0,33	1999
RS	Machadinho	0,67	2004
RS	Machadinho	0,22	1999
RS	Maquiné	0,67	2004
RS	Maquiné	0,33	1999
RS	Mata	0,67	2004
RS	Mata	0,33	1999
RS	Miraguaí	0,67	2004
RS	Miraguaí	0,33	1999
RS	Passa Sete	0,78	2004
RS	Passa Sete	0,33	1999
RS	Porto Lucena	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
RS	Porto Lucena	0,22	1999
RS	Redentora	0,78	2004
RS	Redentora	0,33	1999
RS	Rosário do Sul	0,67	2004
RS	Rosário do Sul	0,33	1999
RS	Sagrada Família	0,67	2004
RS	Sagrada Família	0,33	1999
RS	Santo Cristo	0,67	2004
RS	Santo Cristo	0,33	1999
RS	São José do Ouro	0,67	2004
RS	São José do Ouro	0,33	1999
RS	São Luiz Gonzaga	0,67	2004
RS	São Luiz Gonzaga	0,33	1999
RS	Sinimbu	0,67	2004
RS	Sinimbu	0,33	1999
RS	Vera Cruz	0,67	2004
RS	Vera Cruz	0,33	1999
MS	Anastácio	0,67	2004
MS	Anastácio	0,33	1999
MS	Aquidauana	0,67	2004
MS	Aquidauana	0,33	1999
MS	Aral Moreira	0,67	2004
MS	Aral Moreira	0,33	1999
MS	Bela Vista	0,89	2004
MS	Bela Vista	0,33	1999
MS	Bonito	0,89	2004
MS	Bonito	0,33	1999
MS	Iguatemi	0,67	2004
MS	Iguatemi	0,33	1999
MS	Ivinhema	0,67	2004
MS	Ivinhema	0,33	1999
MS	Ponta Porã	0,89	2004
MS	Ponta Porã	0,33	1999
MS	Porto Murtinho	0,67	2004
MS	Porto Murtinho	0,22	1999
MS	Sete Quedas	0,67	2004
MS	Sete Quedas	0,22	1999
MT	Água Boa	0,67	2004
MT	Água Boa	0,33	1999
MT	Alto Paraguai	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
MT	Alto Paraguai	0,33	1999
MT	Barra do Bugres	0,78	2004
MT	Barra do Bugres	0,33	1999
MT	Canarana	0,67	2004
MT	Canarana	0,22	1999
MT	Castanheira	0,67	2004
MT	Castanheira	0,33	1999
MT	Jauru	0,67	2004
MT	Jauru	0,33	1999
MT	Juína	0,67	2004
MT	Juína	0,33	1999
MT	Luciára	0,67	2004
MT	Luciára	0,33	1999
MT	Nobres	0,67	2004
MT	Nobres	0,22	1999
MT	Novo Mundo	0,67	2004
MT	Novo Mundo	0,33	1999
MT	Novo São Joaquim	0,67	2004
MT	Novo São Joaquim	0,33	1999
MT	Poconé	0,67	2004
MT	Poconé	0,22	1999
MT	Porto Alegre do Norte	0,67	2004
MT	Porto Alegre do Norte	0,33	1999
MT	Porto Estrela	0,67	2004
MT	Porto Estrela	0,33	1999
MT	São Pedro da Cipa	0,67	2004
MT	São Pedro da Cipa	0,33	1999
MT	Salto do Céu	0,67	2004
MT	Salto do Céu	0,33	1999
MT	Santa Terezinha	0,67	2004
MT	Santa Terezinha	0,33	1999
MT	Várzea Grande	0,78	2004
MT	Várzea Grande	0,22	1999
GO	Abadiânia	0,67	2004
GO	Abadiânia	0,33	1999
GO	Americano do Brasil	0,67	2004
GO	Americano do Brasil	0,33	1999
GO	Britânia	0,67	2004
GO	Britânia	0,33	1999
GO	Campos Verdes	0,67	2004

<b>UF</b>	<b>Nome do município</b>	<b>IDI</b>	<b>Ano</b>
GO	Campos Verdes	0,33	1999
GO	Crixás	0,67	2004
GO	Crixás	0,33	1999
GO	Divinópolis de Goiás	0,67	2004
GO	Divinópolis de Goiás	0,22	1999
GO	Goianápolis	0,67	2004
GO	Goianápolis	0,22	1999
GO	Guapó	0,67	2004
GO	Guapó	0,33	1999
GO	Guaraíta	0,67	2004
GO	Guaraíta	0,22	1999
GO	Inhumas	0,67	2004
GO	Inhumas	0,33	1999
GO	Itaberaí	1,00	2004
GO	Itaberaí	0,22	1999
GO	Matrinchã	0,67	2004
GO	Matrinchã	0,33	1999

Municípios com maior avanço no desempenho institucional

Tabela do autor com base em INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

**Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.** Rio de Janeiro: IBGE, 2001, e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

Tabela 11

	Partidos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
<b>Mínimo</b>	PC do B	0	0	0	0	0	0
	PTN	0	0	0	1	0	1
	PRTB	0	1	0	0	1	2
	PSN	0	1	0	0	1	2
	PSDC	0	0	0	1	1	2
<b>FI</b>	PT do B	1	3	0	0	0	4
	PST	1	3	0	3	2	9
	PSL	1	4	1	4	1	11
	PV	0	4	1	8	0	13
	PRP	0	12	0	14	4	30
	PMN	1	16	4	6	3	30
<b>Mediana</b>	PPS	0	21	4	5	2	32
	PSC	1	24	1	15	7	48
	PT	9	21	3	42	36	111
	PSD	5	60	9	31	15	120
	PSB	2	103	10	24	10	149
	PL	3	102	24	71	21	221
<b>Fu</b>	PTB	39	136	21	115	71	382
	PDT	124	74	22	84	128	432
	PP	58	181	26	147	212	624
	PSDB	47	235	64	431	147	924
	PFL	43	361	124	276	128	932
<b>Máximo</b>	PMDB	108	328	111	387	364	1298

Partidos por região (1996).

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996).

Tabela 12

	Partidos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
<b>Mínimo</b>	PSN	0	0	0	0	0	0
	PC do B	0	1	0	0	0	1
	PTN	1	0	0	1	0	2
	PRTB	0	4	0	0	0	4
	PT do B	0	6	0	0	0	6
<b>FI</b>	PSDC	2	4	0	2	0	8
	PV	0	3	1	9	0	13
	PRP	0	2	0	7	4	13
	PMN	0	1	2	11	0	14
	PST	4	3	5	1	2	15
	PSL	0	13	0	3	9	25
<b>Mediana</b>	PSC	6	15	2	6	4	33
	PSD	10	53	3	33	1	100
	PSB	1	69	12	40	10	132
	PPS	29	58	5	56	16	164
	PT	14	21	20	73	55	183
	PL	13	102	17	97	4	233
<b>Fu</b>	PDT	14	44	19	97	103	277
	PTB	10	119	32	152	71	384
	PP	39	139	56	95	261	590
	PSDB	129	281	81	344	128	963
	PFL	66	414	94	258	157	989
<b>Máximo</b>	PMDB	105	334	76	375	329	1219
	Total	449	1701	427	1666	1158	5401

Partidos por região (2000)

Tabela do autor com base em dados do TSE (2000).

Tabela 13

	Partidos	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
<b>Mínimo</b>	PSN	0	0	0	0	0	0
	PST	0	0	0	0	0	0
	PSD	0	0	0	0	0	0
	PTN	0	3	0	1	0	4
	PC do B	1	8	0	1	0	10
<b>FI</b>	PRTB	0	2	4	5	0	11
	PSDC	2	6	2	2	1	13
	PT do B	0	14	2	4	1	21
	PSC	0	8	4	11	1	24
	PSL	0	6	4	7	8	25
	PMN	1	13	1	14	0	29
<b>Mediana</b>	PRP	0	27	3	2	4	36
	PV	2	20	4	23	0	49
	PSB	4	103	6	39	15	167
	PPS	44	92	34	82	44	296
	PDT	19	50	17	71	140	297
	PL	50	137	41	127	15	370
<b>Fu</b>	PT	34	62	56	156	91	399
	PTB	32	125	44	151	56	408
	PP	47	120	23	111	233	534
	PFL	37	391	38	211	85	762
<b>Máximo</b>	PSDB	100	227	84	353	93	857
	PMDB	69	247	58	282	363	1019
	Total	442	1669	429	1664	1151	5355

Partidos por região (2004).

Tabela do autor com base em dados do TSE (2004).

**Tabela 14**

<b>Ano</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Norte</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>
1996	97,74	92,43	96,24	95,02	96,97
2000	94,81	93,55	96,94	95,32	98,27
2004	98,64	93,11	93,47	95,13	98,61

Presença dos grandes partidos nacionais (1996)

Tabela do autor com base em dados do TSE (1996).