

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FÁBIO MARIANO ESPÍNDOLA DA SILVA

**CLIENTELISMO, ELEIÇÕES LEGISLATIVAS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UM ESTUDO DE CASO EM MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FÁBIO MARIANO ESPÍNDOLA DA SILVA

**CLIENTELISMO, ELEIÇÕES LEGISLATIVAS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UM ESTUDO DE CASO EM MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Magna Maria Inácio.

Belo Horizonte

2017

320
S586c
2017

Silva, Fábio Mariano Espíndola da
Clientelismo, eleições legislativas e o Programa Bolsa
Família [manuscrito] : um estudo de caso em Minas Gerais /
Fábio Mariano Espíndola da Silva. - 2017.
153 f.
Orientadora: Magna Maria Inácio.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses.2. Clientelismo - Teses.
3.Programa Bolsa Família (Brasil) – Teses. I. Inácio, Magna,
1968-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

FOLHA DE APROVAÇÃO

**CLIENTELISMO, ELEIÇÕES LEGISLATIVAS E O PROGRAMA BOLSA
FAMÍLIA: UM ESTUDO DE CASO EM MINAS GERAIS**

FABIO MARIANO ESPÍNDOLA DA SILVA

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Governos, Legisl., e Part. Polític. em Perspectiva Comparada.

Aprovada em 07 de agosto de 2017, pela banca constituída pelos membros:

Profa. Magna Maria Inácio -
Orientadora (DCP/UFMG)

Prof. Bruno Pinheiro
Wanderley Reis
(DCP/UFMG)

Profa. Marta
Mendes da Rocha
(UFJF)

Belo Horizonte, 26 de setembro de 2017.

Aos meus pais, Antônio e Kassy. Às
minhas irmãs, Danielle e Luciana. E, com
todo o amor que houver nesta vida e nas
próximas, à Maria Paula Espíndola.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar tenho a agradecer aos meus pais, que nunca deixaram de me estimular a alcançar novos patamares intelectuais – sempre apontado com afinco o rumo correto, mesmo quando eu parecia desconhecer que havia sequer um rumo. Às minhas irmãs Danielle e Luciana, a primeira pelos momentos incontáveis de risadas e descontrações tanto pessoalmente quanto à distância e à segunda por me inspirar desde cedo a seguir a trilha da carreira acadêmica.

Aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, em especial, Magna Maria Inácio, orientadora deste ensaio. Ela soube fornecer com precisão as saídas mais criativas aos eternos becos fechados típicos dos trabalhos científicos e proveu o conteúdo da melhor disciplina que cursei na pós-graduação. Também tenho a agradecer aos seguintes mestres: Natália Sátyro, pelas orientações no período que trabalhamos juntos no meu estágio docente, além do incontável acréscimo de conhecimento que obtive na disciplina de Metodologia I; Carlos Ranulfo, cujas provocações instigantes foram essenciais para a composição correta do projeto que veio a se tornar essa pesquisa; Manoel Leonardo, por toda a ajuda acadêmica, conselhos e indicações de caminhos, pelas incontáveis conversas em sua casa e, principalmente, por me apresentar ao CEL/UFMG; Eleonora Schettini, pela parceria na composição do artigo que escrevemos juntos, enquanto eu desvendava todas as possibilidades e soluções que o aprofundamento em metodologia pode proporcionar ao cientista político; Além desses, guardo a mais ampla consideração aos demais professores e professoras do DCP/UFMG cujas aulas, dicas, conversas e pesquisas contribuíram na busca pelo ponto certo deste trabalho.

Aos companheiros do Centro de Estudos Legislativos, notadamente: Fernando Meireles, pelas conversas e auxílio – mesmo à distância – que foram cruciais para iluminar o caminho no desenvolvimento de uma metodologia adequada às ambições do trabalho e com a qual esta pesquisa foi, sem dúvida, enriquecida imensamente; e Filipe Corrêa, cuja semelhança e o domínio do objeto de estudos me estimularam a buscar soluções mais criativas e perceber a importância da geografia eleitoral no contexto brasileiro.

Também direciono minha gratidão aos técnicos da Coordenação do PPGCP/UFMG, Alessandro e Thaís, que sempre souberam navegar, como poucos, os meandros burocráticos, não medindo esforços para fazer seu trabalho com a maior expediência e competência possível.

Aos queridíssimos amigos de pós-graduação, Raquel D'Albuquerque, Lucas Gelape, Isabella Lourenço, Luíza Galvão, Luciana Andrade, Stephanie Reis e Laura Rennó, pelas eternas discussões estimulantes que ajudaram a manter sempre vivo o espírito de pesquisa essencial na montagem deste ensaio e pelas conversas não relacionadas à Academia que nos mergulhavam em horas de divertimento e contribuíram decisivamente para que a experiência do mestrado pudesse ter sido a mais proveitosa possível.

Aos professores da graduação em Ciência Política do DCP/UFPE, especialmente: Flávio da Cunha Rezende pelas extraordinárias lições em metodologia que impressionaram e abriram minha cabeça para um mundo de infinitas possibilidades; Marcus André Melo, cujas conversas instigantes e as aulas brilhantes plantaram as sementes da minha paixão pela disciplina; e Gabriela Tarouco, com as mais relevantes considerações sobre partidos políticos que tive a oportunidade de presenciar, além da constante atenção aos detalhes que me mantiveram motivado ao longo dos prazerosos anos de graduação.

À Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que financiou parcialmente esta pesquisa e tornou possível sua conclusão, também permitindo que eu mudasse para uma nova cidade e desenvolvesse todas as habilidades necessárias para completar a jornada.

Às companheiras e companheiros da Prefeitura de São Paulo, notadamente Ana Aguiar, Helena Marcon, Érika Marques, Gabrielle Dias e Martim Aguiar, que mesmo estranhos ao objeto de pesquisa e à área de estudos, sempre estiveram ao meu lado, torcendo e encorajando para que tudo fosse desenvolvido com o mesmo esmero e qualidade que dedicamos à nossa luta diária para a construção de uma gestão pública mais humana, mais inteligente e mais eficiente.

Aos amigos valiosos da época da graduação, Vitor Rocha e Helena Lins, pelo encorajamento constante e laços valiosos de amizade que nunca se perderam com o tempo. Igualmente, à Mariana Cockles que, além de amiga e parceira de estudos,

se tornou uma incrível encorajadora do meu trabalho e excelente revisora de ideias absurdas.

Por fim, à Renata Mendes, amiga de graduação, estudos, congressos, trabalho, casa, viagens e vida, peça chave fundamental para me trazer, durante a pesquisa, à lucidez nos momentos de devaneios, e a me levar aos devaneios nos momentos de lucidez, fazendo com que eu nunca desistisse da ideia original que ensejou este trabalho – essa dissertação certamente não teria saído sem você. O apoio que recebi não pode ser mensurado em palavras e espero que algum dia eu consiga reproduzir a força da faísca intelectual e humana que você representa na minha vida. Obrigado, Bale.

“Votinho de Ouro”¹

“[...] O TRE deve condenar Marquinhos Madeira [Marcos José Dias Viana/PMDB-AL], com base na ação de impugnação de mandato eletivo que apresentou provas da compra de votos e da grande quantidade de eleitores que teriam sido corrompidos. O que configurou, no entendimento da maioria da Corte Eleitoral, o abuso de poder econômico que dá ensejo à cassação do diploma.

Uma denúncia anônima formulada ao MPE [Ministério Público Eleitoral] sobre o esquema de compra de votos no Município de União dos Palmares originou a ação contra o então candidato Marquinhos Madeira, em 2014.

A representação foi entregue ao MPE juntamente com mídias de áudio com gravações dos programas de rádio, em que eleitores denunciavam que sofreram um calote na negociação de seus votos, no município da região Serrana dos Quilombos, a 80 km da capital alagoana.

Matérias jornalísticas retiradas de site de notícias também serviram de provas, por relatar, em tese, o mesmo esquema de compra de votos já ocorrido em outros Estados, coordenado por Iomar Rodrigues, conhecido como ‘votinho de ouro’”.

¹ Reportagem veiculada no “Diário do Poder” em 11 de Outubro de 2016. Acessada em 02 de março de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2vPByWe>.

RESUMO

Estudos no campo do clientelismo demonstram que este fenômeno social pode influenciar o comportamento eleitoral nos países em desenvolvimento, mantendo no poder uma elite política que também é detentora de recursos econômicos. Programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Família no Brasil, são desenvolvidos para redistribuir recursos aos mais vulneráveis economicamente, impactando, potencialmente, relações políticas calcadas nestes tipos de dependências. Esta espécie de programa pode representar uma variável inesperada na equação do clientelismo – provê um escape para os clientes, com recursos independentes da aprovação do patrono, desembocando na ampliação dos níveis de competição eleitoral. Este trabalho busca a hipótese de que a presença do Bolsa Família no Brasil modificou as estratégias eleitorais de Deputados Federais cujo parâmetro de distribuição de votos é associado ao clientelismo, refletida nos seus níveis de dominância municipal. Isso é executado através de um estudo de caso em Minas Gerais onde se observam a interação entre o Bolsa Família e os níveis de dominância municipal ao longo dos anos de implementação do programa, com uma regressão em painel. A análise quantitativa é complementada por uma parte qualitativa para auxiliar a prover suporte adicional aos achados estatísticos. Apesar das pistas teóricas, a análise dos dados mostrou que as evidências empíricas são inconsistentes e que pesquisas futuras no assunto devem ser ampliadas.

PALAVRAS-CHAVE: Clientelismo. Votos. Congresso. Bolsa Família. Competição Eleitoral. Minas Gerais.

ABSTRACT

Studies in the field of clientelism shows that this specific social phenomenon can influence the voting patterns and local behavior in developing countries, maintaining in power a political elite that detains the vast majority of the local economic resources. Conditional Cash Transfer Programs, such as Bolsa Familia in Brazil, are designed to give direct cash transfers from the government to the poor, potentially affecting political relations that are bonded by those dependencies. Those programs represent an unexpected variable in the equation of clientelism – they provide an escape for clients, with resources that no longer depend on the patron's approval. This dissertation pursues a hypothesis that the presence of Bolsa Familia changes the vote-seeking strategies of Federal Deputies with voting patterns aligned with clientelism, reflected on the municipal dominance levels. This is executed through a case study in Minas Gerais, observing the interaction between the Bolsa Familia program and the levels of municipal dominance across the years of the program implementation. The quantitative analysis is, then, supplemented by a qualitative part to provide additional inferential leverage for the statistical data. Despite the theoretical evidences, data analysis showed shows that empirical evidence is inconsistent and that further research on the matter should be pursued and improved.

KEY-WORDS: Clientelism. Votes. Congress. Bolsa Família. Electoral Competition. Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Demonstração gráfica do encadeamento causal simplificado das implicações eleitorais do clientelismo sem PTCR.....	55
FIGURA 2: Demonstração gráfica do encadeamento causal simplificado das implicações eleitorais do clientelismo com PTCR.....	56
FIGURA 3: Gráfico da evolução do Coeficiente de Gini no Brasil entre 2002 e 2012.....	74
FIGURA 4: Mapa do estado de Minas Gerais com a distribuição espacial do alcance municipal do programa Bolsa Família no ano de 2010.....	86
FIGURA 5: Histogramas do índice HH_i dos candidatos a Deputado Federal em Minas Gerais nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.....	96
FIGURA 6: Histogramas do índice de Dominância média dos candidatos a Deputado Federal em Minas Gerais nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.....	97
FIGURA 7: Box-plot do Alcance do Programa Bolsa Família em Minas Gerais nos anos de 2006, 2010 e 2014.....	99
FIGURA 8: Gráfico da evolução da dominância de Júlio Delgado e do Alcance do PBF em Pedro Teixeira, MG entre 2002 e 2014.....	104
FIGURA 9: Gráfico da evolução dos índices de distribuição espacial dos votos de Lincoln Diniz Portela entre 2002 e 2014.....	106
FIGURA 10: Gráfico da porcentagem da relevância do município de Belo Horizonte nos votos de Lincoln Diniz Portela entre 2002 e 2014.....	107
FIGURA 11: Gráfico da evolução da dominância local de Carlos Melles e do Alcance do PBF em Jacuí, MG entre 2002 e 2014.....	110
FIGURA 12: Gráfico da evolução da dominância local de Mário Heringer e do Alcance do PBF em Manhumirim, MG entre 2002 e 2014.....	113

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Tabela descritiva do panorama eleitoral do estado de Minas Gerais no ano de 2002.....	95
TABELA 2: Estatística descritiva do índice HHi para Deputados Federais no ano de 2002 em MG.....	96
TABELA 3: Estatística descritiva do índice de Dominância Média para Deputados Federais no ano de 2002 em MG.....	97
TABELA 4: Modelo de regressão em painel dos candidatos-caso com a variável dependente em <i>first-difference</i>	100

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Quadro sinótico de variáveis.....87

QUADRO 2: Deputados-caso selecionados.....98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BLUE: *Best Linear Unbiasedness Estimator*

CadÚnico: Cadastro Único do Governo Federal

cf.: confira

CMO: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

DEM: Democratas (partido)

EOI: Emendas Orçamentárias Individuais

FD: *first-difference*

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

HGPE: Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral

HH_i: Índice de *Herfindhal-Hirschman*

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

ISSA: *International Social Security Association*

KKV: King, Keohane e Verba (autores)

LOA: Lei Orçamentária Anual

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

MESA: Ministério Especial de Segurança Alimentar

MG: Minas Gerais

MUNIC: Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONG: Organização Não Governamental

PBF: Programa Bolsa Família

PETI: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFL: Partido da Frente Liberal

PIB: Produto Interno Bruto

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAA: Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNSA: *Programa Nacional de Seguridad Alimentaria*

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PSL: Partido Social Liberal

PST: Partido Social Trabalhista

PT: Partido dos Trabalhadores

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PTCR: Programa de Transferência Condicionada de Renda

SENARC: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

TJMG: Tribunal de Justiça de Minas Gerais

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

VD: Variável Dependente

VI: Variável Independente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 – CLIENTELISMO: UM PANORAMA TEÓRICO	21
1.1 Clientelismo político	27
1.2 Delimitação conceitual	35
1.3 Operacionalização e mensuração do conceito	37
CAPÍTULO 2 – CLIENTELISMO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS	39
2.1 Sistema partidário e comportamento do eleitorado brasileiro	39
2.2 Sistema eleitoral brasileiro	47
2.3 Análise teórica das implicações institucionais para o caso brasileiro	57
CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E LAÇOS DE CLIENTELA	60
3.1 Distributivismo, redistributivismo e efeitos eleitorais	60
3.2 Programas de Transferência Condicionada de Renda	65
3.2.1 O Programa Bolsa Família	71
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA	78
4.1 Modelo analítico	78
4.2 Da importância do estudo de caso	80
4.3 Seleção dos casos e regressão em painel	84
4.3.1 Variável dependente e os Índices dos parâmetros espaciais de votação .	90
4.3.2 Variável independente e controles	93
CAPÍTULO 5 – RESULTADOS	95
5.1 Estatísticas descritivas	95
5.2 Regressão em painel	99
5.3 Análise dos perfis	103
5.3.1 Júlio César Delgado (Concentrado-Dominante)	103
5.3.2 Lincoln Diniz Portela (Concentrado-Compartilhado)	106
5.3.3 Carlos Carmo Andrade Melles (Disperso-Dominante)	108
5.3.4 Mário Lúcio Heringer (Disperso-Compartilhado)	111
5.4 Conclusão da análise de perfis	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXO A – Lei nº 9.840, de 28 de Setembro de 1999	129
ANEXO B – Reprodução parcial do informativo oficial do Gabinete do Deputado Federal Júlio Delgado em Dezembro de 2008 – páginas 1 e 4	130
ANEXO C – Alcance do Programa Bolsa Família em Minas Gerais nos anos de 2006, 2010 e 2014	132

INTRODUÇÃO

O clientelismo é um fenômeno político que se desdobra em proporções variadas, nos mais diversos países do mundo, baseado em laços desenvolvidos entre sujeitos desiguais, onde um geralmente detém o poder econômico ou político e o outro dispõe de algum recurso menor de apoio ou manutenção do primeiro numa posição de superioridade, podendo ser mediada ou não. A existência de clientelismo vem sendo estudada há anos não somente no campo da ciência política, como também da sociologia e da antropologia. Essa interdisciplinaridade também levou à produção de conceitos conflitantes e sobrepostos com outros fenômenos. É uma relação complexa, que exige cautela nos estudos e em suas análises.

A evolução das relações de clientela adaptando-se às novas realidades socioeconômicas, exaltam sua mutabilidade e demonstram que o fenômeno não é inerente apenas a contextos de economias e democracias pouco desenvolvidas, como já disposto pelos primeiros autores que raciocinaram a questão. Evidências apontam que sua conformação consegue penetrar sob os mais diversos contextos sociais e institucionais e pressupõe arranjos de competição eleitoral complexos (ALMEIDA; LOPEZ, 2012), geralmente tendentes a sua supressão (MEDINA; STOKES, 2002).

O Brasil encaixa-se no grupo de países que utilizam a representação proporcional de lista aberta para seleção dos candidatos a um assento na Câmara Baixa no nível federal de governo. Para além disso, a seleção dos concorrentes não se dá em primárias, mas através de escolhas internas em convenções partidárias. Os distritos eleitorais são plurinominais e de grande magnitude, fazendo com que os postulantes a Deputado Federal tenham a liberdade de escolherem qualquer seção do distrito para concentrarem suas campanhas eleitorais. Tomando essa configuração institucional e evidências empíricas, Ames (2003) afirma que os votos podem estar distribuídos em duas dimensões espaciais: a horizontal (concentração-dispersão) e a vertical (dominância-compartilhamento). Baseado nisso, elabora uma tipologia dos parâmetros espaciais dos votos dos candidatos a Deputado Federal: (1) concentrado-dominantes, (2) concentrado-compartilhado, (3) disperso-dominante, (4) disperso-compartilhado.

Além disso, na literatura comparada sobre as espécies de políticas públicas e programas destacam-se duas nesta dissertação: as distributivas e as redistributivas.

As primeiras possuem um caráter limitado e são entregues de maneira não sistematizada a localizadas geograficamente identificáveis (LOWI 1964), especialmente como uma das formas de manutenção da conexão eleitoral entre o parlamentar e seu eleitorado (MAYHEW, 1974), mas também utilizada como fonte de indução de apoio eleitoral por autoridades locais e manutenção de máquinas políticas. Já as redistributivas, por sua vez, possuem um caráter mais sistêmico e, como o nome pressupõe, concentram-se em redistribuir recursos ou oportunidades dentro de uma população (SEFTON, 2006). Seus efeitos em geral apontam para a redução de desigualdades e melhoria no acesso a educação, saúde e assistência social.

Um tipo de política com forte caráter redistributivista são os Programas de transferência condicionada de renda. Eles buscam alocar benefícios a grupos de cidadãos, mediante algumas condicionalidades, com objetivo de quebrar o ciclo intergeracional de pobreza e promover a inclusão destes indivíduos na cadeia de produção e consumo. Seus efeitos na estrutura social têm sido avaliados pela literatura especializada, que demonstram o importante papel desta espécie de programa na recente redução da desigualdade no Brasil (VAZ, 2012).

Essa dissertação busca investigar se a introdução do Programa Bolsa Família no Brasil provocou alteração na forma como candidatos a Deputado Federal perseguem seus votos ao longo do distrito eleitoral. Assumindo-se que os pressupostos teóricos são verdadeiros, é esperado que a redução na desigualdade provocada pelo estabelecimento do programa tenha elevado o custo de manutenção de máquinas políticas locais, tornando os líderes locais mais fracos e incentivando desafiantes. Se assim for, o aumento da competição eleitoral local terá reflexo sobre a dominância dos postulantes clientelistas. Estes candidatos são previstos de terem seus votos distribuídos de acordo com o parâmetro concentrado-dominante, especialmente devido ao que chamamos de premissa da maximização dos retornos eleitorais clientelistas.

Executa-se a análise através de um estudo de caso com 4 candidatos a Deputado Federal no estado de Minas Gerais, durante as eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 utilizando a técnica de regressão de dados em painel. Dessa forma foi possível analisar o efeito da introdução do Programa Bolsa Família ao longo do tempo, observando as alterações nos níveis de dominância local e controlando por

uma diversidade de possíveis interveniências. Os casos são, posteriormente, submetidos a uma análise de perfil biográfico para testar sua aderência ao predito pela literatura para o seu parâmetro espacial de distribuição de votos e provê suporte adicional aos achados da regressão em painel. Os resultados obtidos apontam para a rejeição da hipótese principal e apresentam indícios de uso da máquina clientelista em todos os candidatos analisados.

O trabalho está dividido num total de cinco seções, excetuando esta introdução. A primeira compreende o capítulo 1 e abarca o debate da literatura sobre clientelismo, estabelecendo uma delimitação conceitual e fornecendo o panorama teórico do campo. Também introduz as regras do sistema eleitoral e partidário brasileiro e as relaciona com o conceito principal, observando as implicações e introduzindo o modelo analítico. Posteriormente, o capítulo 2 descreve as políticas distributivas e redistributivas, demonstra os efeitos eleitorais e políticos constatados por essas na literatura especializada e descreve o Programa Bolsa Família. O capítulo 3 desenha a metodologia utilizada para prover os testes empíricos, delineando a importância e justificativa do estudo de caso e apresentando os índices dos parâmetros espaciais de votação. Já o capítulo 4 destaca os resultados obtidos com as análises estatísticas e provê suporte descritivo qualitativo adicional, denominada de análise de perfil, na busca de complementar os achados da regressão em painel. Por fim, são elaboradas as considerações finais e estabelecida a agenda de pesquisa para futuros trabalhos na área.

CAPÍTULO 1 – CLIENTELISMO: UM PANORAMA TEÓRICO

O estudo das relações clientelistas tem evoluído de forma gradativa, em especial nos países mais sensíveis ao fenômeno. Inúmeros autores já buscaram definir e delimitar suas bases para aprofundar o conhecimento sobre a formação dos laços únicos que unem indivíduos de origens sociais tão distintas em uma relação complexa de mutualidade. As primeiras definições científicas sobre o fenômeno podem ser encontradas em estudos de antropólogos e cientistas sociais ingleses ainda na década de 1950, quando pesquisaram sobre a existência desta espécie de relação em sociedades mediterrâneas (COMBES, 2011). Dentro da Ciência Política, por sua vez, o clientelismo foi descrito primariamente como “uma relação de dependência pessoal que não está vinculada ao parentesco e que se assenta em intercâmbios recíprocos entre pessoas – patrono e cliente – os quais controlam recursos desiguais” (MÉDARD, 1976, p. 110).

As principais falhas na obtenção de um constructo uniforme de clientelismo e, como consequência, na mensuração de sua validação, estão tanto em tentativas ambiciosas de elevação ao nível macro que desembocam em estiramento conceitual, quanto em movimentos falhos de operacionalização, resultando em indicadores que refletem muito pouco o conceito sistematizado. Isto se deve, em especial, pela natural interdisciplinaridade que o estudo deste fenômeno possibilitou, o que levou à apropriação do conceito por áreas pouco afins entre si e o uso dos termos sem o rigor necessário. Este capítulo disporá sobre o panorama teórico do clientelismo na ciência política, com inflexões sobre suas falhas e sucessos e tentará propor uma delimitação conceitual que consiga, ao menos para os objetivos propostos nesta dissertação, trafegar pelos quatro níveis da escala de mensuração de validação de Adcock e Collier (2011).

Sartori (1970) destaca os desafios colocados à construção de conceitos. Um conceito torna-se mais abstrato e mais geral quando tem menos propriedades ou atributos. Opostamente, um conceito é especificado pela adição (ou desdobramento) de qualificação, isto é, aumentando seus atributos e propriedades. De acordo com o grau de inclusão e especificidade, podem existir conceitos de alto, médio e baixo nível de abstração. Ao subir na escala de abstração podemos aumentar a extensão do conceito, diminuindo alguns atributos ou propriedades, obtendo-se um conceito

mais geral ou inclusivo. Ao fazê-lo, derivamos conceituações que, embora abrangentes, ainda têm relação com as especificidades, e se prestam a testes empíricos (SARTORI, 1970).

Contudo, a busca inespecífica para obter uma aplicação a nível macro, leva à distensão dos conceitos em detrimento da clareza na conotação, conhecida como estiramento conceitual, e que deve ser evitada (SARTORI, 1970, p. 1034). Como resultado, é bem provável se deparar em alguns campos com uma amálgama empírica e teórica onde ferramentas conceituais intoleravelmente “insensíveis” conduzem a uma pesquisa pouco precisa (senão enganadora) e a um sentido inconsistente baseado em pseudo-equivalências (SARTORI, 1970, p. 1053). Estas debilidades têm se repetido de maneira sistemática nos estudos de clientelismo na ciência política.

Assim, acredito que uma sistematização nos seja útil para executar a delimitação teórica essencial a qualquer ensaio na área. Para tanto, observemos a escala para mensuração de validação de Adcock e Collier (2001). Os autores tentam buscar uma reconceitualização da validade de mensuração e afirmam que esta deve ser entendida em relação aos problemas que surgem ao se trafegar entre conceitos e observações. Este trânsito pode ser destrinchado em quatro níveis:

“Nível 1 - No nível mais amplo está o background conceitual, que engloba a constelação de significados diversos potenciais associados com um determinado conceito; Nível 2 - Em seguida está o conceito sistematizado, ou seja, a formulação específica de um conceito adotado por um pesquisador particular (ou grupo de pesquisadores). É usualmente formulada em termos de uma definição explícita; Nível 3 - Aqui estão os indicadores, que também são rotineiramente chamados de medidas. Este nível inclui qualquer procedimento sistemático de atribuição de escores (scoring), variando de medidas simples até indicadores agregados complexos; Nível 4 - No último nível estão os escores para os casos, o que inclui ambos os escores numéricos e os resultados de classificação qualitativa” (ADCOCK; COLLIER, 2011, p. 531, tradução livre).

Os movimentos entre os níveis também se mostram importantes para a compreensão:

“A conceptualização é um movimento do background conceitual (nível 1) até o conceito sistematizado. (nível 2); Já a operacionalização move do conceito sistematizado (nível 2) aos indicadores (nível 3) e atribui escores a casos (nível 4), aplicando indicadores para produzir esses escores; Por fim, a mensuração envolve a interação que vai do nível 2 ao 4. A validade de mensuração é alcançada quando escores significativamente

capturam as ideias contidas nos conceitos correspondentes” (ADCOCK; COLLIER, 2011, p. 531, tradução livre).

Portanto, buscar conceitos que consigam expressar com clareza aquilo que se pretende pesquisar é essencial a qualquer empreitada que se proponha científica. É o que ensaiaremos adiante com o clientelismo.

No Brasil, o clientelismo é um fenômeno histórico e evoluiu de outra espécie de relação datada e singular, característica de um período definido e delimitado na história: o Coronelismo. É preciso, antes de mais nada, deixar claro que estes dois são distintos entre si, porém as heranças sociais deixadas pelo predecessor foram inegáveis para o desenvolvimento da estrutura primária utilizada por incumbentes clientelistas até a presente data no país². A ascensão dos coronéis, ainda na República Velha, concentrou em um único indivíduo o poder econômico e político de uma região, em um contexto de notável subdesenvolvimento social e com baixas possibilidades de escape econômico (LEAL, 1975). De acordo com Pase, Müller e Morais (2012), nesta forma primária de clientelismo no Brasil era exercida uma relação dominante de articulação entre o sistema político e a sociedade, além de ser referência generalizada para o comportamento político e social daquela época.

A literatura comparada aponta que, tradicionalmente, a natureza desta relação é consistente com democracias pouco desenvolvidas ou ainda condicionada pela falta de modernização do Estado e da vida política. Representaria, então, uma forma residual do funcionamento político tradicional em democracias não consolidadas (COMBES, 2011). Os estudos contemporâneos apontam em uma direção menos determinista e dividem-se em duas escolas distintas: a dos que apontam que é possível encontrar clientelismo em qualquer Estado – em maior ou menor grau – e seria um traço de fraqueza institucional que desembocaria no enfraquecimento democrático; e a escola que afirma ser o clientelismo parte substancial da modernidade democrática³ (COMBES, 2011).

Quanto à conjuntura em que se manifesta e à existência de um patrono e um ou múltiplos clientes, o fenômeno pode ser desenhado em sua forma tradicional,

² Para mais referências sobre a discussão desta distinção cf. Carvalho (1997) com “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual”.

³ A persistência de *pork barrel* em países de democracia avançada, à exemplo dos EUA, reforça esta corrente.

como uma espécie singular de relação onde formam-se redes de interação patrono-empregado, baseadas em contextos sociais de ampla desigualdade em áreas de baixa dinâmica econômica ou mesmo de isolamento econômico externo. Enquanto a desigualdade ajuda a concentrar os recursos econômicos nas mãos de um reduzido grupo – os patronos – a falta de dinamismo ou o isolamento econômico contribuem para a redução de opções alternativas dos clientes (SHAMI, 2012).

Um engano comum confunde patronagem e clientelismo, que se parecem, contudo são conceitualmente diferentes. O primeiro refere-se ao uso ou distribuição de recursos estatais, em termos não-meritocráticos, para ganhos políticos (MAINWARING, 1999). A variante política do clientelismo, por sua vez, apresenta quatro características principais de acordo com Mainwaring (1999)⁴: indivíduos desiguais, reciprocidade desigual, uma natureza não-institucionalizada e interação face-a-face. Ao invés de seguir um critério de regras pré-estabelecidas para distribuição de bens públicos a comunidades pobres, estes bens são concedidos como se fossem favores pessoais à clientela em retorno de apoio ao patrono político. Logo, critérios políticos prevalecem sobre outros modos possíveis de seleção de beneficiários (MAINWARING, 1999).

A tradição da escolha racional alcançou os estudos do clientelismo, em especial a variante política, principalmente na literatura produzida nos Estados Unidos ou dela derivada. Esta corrente analisou o fenômeno como uma transação racional entre indivíduos dispostos a maximizar seus benefícios – por um lado, o patrono, possuidor dos recursos econômicos e à procura de votos no mercado político; do outro, os clientes, desprovidos de recursos econômicos e sem alternativas de escape, tendo como principal moeda de troca o seu voto (COMBES, 2011). O ganho mais relevante aqui é constatar que a troca contingente (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007) é um dos aspectos contidos no núcleo definicional do clientelismo, a ser analisado em mais detalhes adiante. Do ponto de vista conjectural, acena para a importância da desigualdade entre os indivíduos envolvidos na relação.

⁴ Observaremos adiante que esta lista não é exaustiva ou pacífica na literatura, havendo nuances e diferenças a depender do autor considerado.

Outros dois tipos ideais⁵ do clientelismo político foram identificados por Ansell e Mitchell (2011): corporatismo⁶ e *bossism*⁷ - ou chefismo. No primeiro, o Estado, ou alguma instituição governamental, é visto como responsável e ente distribuidor de políticas sociais e benefícios à população. A lealdade dos clientes repousa nesta instituição oficial do governo, contudo, não impedindo a persistência de líderes ou atravessadores locais que atuem em nome destes organismos. As instituições oficiais são colocadas a serviço dos patronos de forma estratégica para obtenção de fidelidade personalista e/ou partidária. Conseqüentemente, o corporatismo tende a prosperar sob arranjos de um partido hegemônico ou, ao menos, de limitada competição eleitoral (ANSELL; MITCHELL, 2011).

O tipo definido como chefismo está localizado do outro lado do espectro, como sendo manifestado através da relação face-a-face direta do patrono com os clientes correspondentes. Manifesta-se através de estreitos laços sociais de lealdade⁸ e é ligado a pessoa do patrono que, na maioria das vezes, também é um incumbente político. A moeda de troca na relação é o voto municipal ou distrital do cliente e a garantia repousa em uma linha tênue traçada pelos laços de lealdade. O personalismo desenvolve-se em contextos de competição multipartidária fragmentada tanto nos níveis locais quanto no nacional (ANSELL; MITCHELL, 2011).

Os arranjos partidários são de suma importância para a orientação de um tipo ou outro de clientelismo. Em contextos de autoridades nacionais fortes e estáveis com um partido hegemônico – ou poucos partidos – que se perpetue no poder durante um considerável período de tempo, os líderes locais são desencorajados a desafiar o partido dominante, uma vez que possuem menos possibilidade de escape e opções alternativas a ele. Na mesma lógica, porém na direção inversa, arranjos

⁵ “These two categories are polar ‘ideal types’ intended to accentuate graded differences in state–society reciprocal exchanges. As ‘ideal types’, these categories are not meant to grasp the subtleties of each country in which there are spatial and temporal variations with respect to the many gradations possible along this continuum.” (ANSELL; MITCHELL, 2011).

⁶ Do original em inglês *corporatism* (ANSELL; MITCHELL, 2011, p. 299-300).

⁷ O termo *bossism* – do inglês – encontra alguma dificuldade de tradução sem confusão de significado para a língua portuguesa. Alguns tradutores colocam ‘caciquismo’ como tradução aceitável, contudo isto pode levar a erro por existir termo semelhante e utilizado em língua espanhola que refere-se a uma variante local de clientelismo que não está representada neste estudo. Por este motivo foi traduzido livremente pelo autor. Para mais referências sobre a diferenciação dos termos cf. RONINGER (1987), *Coronelismo, Caciquismo, and Oyabun-Kobun Bonds: Divergent Implications of Hierarchical Trust in Brazil, Mexico and Japan*.

⁸ Por vezes consanguinidade e apadrinhamento também são fatores determinantes destes laços, conforme Ansell e Mitchell (2011).

onde partidos diferentes se alternam no poder, tornam possível que figuras locais sejam mais proeminentes do que uma instituição nacional, inclusive fazendo com que as alianças sejam menos rígidas e a lealdade partidária diminuída consideravelmente (ANSELL; MITCHELL, 2011).

Ansell e Mitchell (2011) constataram que estes dois tipos de clientelismo podem ser amplamente observáveis em dois países latino-americanos: México e Brasil, respectivamente. No México, a existência de um órgão federal para distribuição de alimentos para os mais necessitados – a *Conasupo* – levou ao estabelecimento de uma lealdade das regiões mais pobres do país com o governo central, comandado pelo Partido Revolucionário Institucional - PRI, auxiliando o partido a perpetuar-se no poder incólume até os anos 2000⁹. A distribuição de alimentos era uma forma barata e eficiente de manter a lealdade dos clientes apontada para o partido central, através de um órgão, impedindo a multiplicação de disputas locais ou a ascensão de patronos regionais muito poderosos. Já no Brasil, a pulverização do poder, através de um número elevado de partidos, somado ao passado coronelista tradicional da existência de líderes locais fortes, possibilitou a mutação para uma forma clientelar mais personalista e voltada para a figura do patrono local. Ansell e Mitchell (2011) concluem constatando que estes dois modelos ideais de clientelismo irão modificar a estratégia de desenvolvimento e implementação de programas federais de transferência de renda em ambos os países.

A análise dos autores, apesar de instigante do ponto de vista teórico, possui algumas falhas pontuais. Os conceitos de corporatismo e chefismo, apesar de apontados como tipos ideais polarizados, parecem viajar muito pouco para além das fronteiras dos países citados como exemplo. Os autores inclusive argumentam que não era a intenção proposta criar categorias estanques, mas uma escala de gradação. Mesmo assim, se formos além do contexto latino-americano, parece pouco provável que se encontrem casos que atendam aos atributos restritivos postos. Para a proposta contida neste estudo é pouco útil a utilização de escalas de *continuum* com tipos ideais nas extremidades.

⁹ Porém a hegemonia autoritária do PRI está relacionada a uma miríade de outros fatores estruturais e ou institucionais. Para mais sobre o assunto cf. Magaloni (2006).

As tentativas de estabelecer padrões de mensuração de níveis de clientelismo encontraram dificuldades por esbarrarem no debate sobre qual seria o ponto ideal de reflexão da origem e causas da relação. Alguns nomearam argumentos desenvolvimentistas para explicar variações nas estruturas das redes clientelistas (WEINGROD, 1968), outros focaram nas origens econômicas (HUNTINGTON, 1968) ou institucionais (LEMARCHAND, 1988).

As pesquisas que seguiram em frente com ensaios de mensuração focaram em estudos de caso etnográficos e outras em análises qualitativas, com destaque para *surveys* entre clientes (SCHAFFER, 2007; GONZALES-OCANTOS *et. al.*, 2012; STOKES, 2005; AUYERO, 1999; CALVO; MURILLO, 2008). Análises quantitativas são esparsas e as mais proeminentes estudaram a alocação de recursos através do território estadunidense, de modo a estimar o fluxo de benefícios seletivos a determinadas localidades (FRISCH, 1998). Contudo, a literatura especializada parece indispor de ferramentas adequadas para a realização de uma mensuração mais precisa e universalizante – deficiência que não conseguiu ser completamente superada.

As definições de clientelismo, portanto, podem variar imensamente a depender da área do conhecimento que se debruce sobre o fenômeno. Mesmo dentro das ciências sociais, não há um consenso sobre a conformação específica dos atributos que compõem a prática e nem a dimensão mais adequada para avaliá-lo: se sociológica, se antropológica ou se política. Isso é um resultado claro da complexidade do clientelismo e entendo que as perspectivas ao invés de excludentes podem ser sobrepostas para a produção de estudos e pesquisas muito mais dinâmicos. Contudo, é preciso que cada área se dedique primeiro em delimitar as reverberações em seus respectivos campos do conhecimento.

1.1 Clientelismo político

É relevante notar que uma variável estrutural é persistente em quase todos os autores que estudam a matéria: desigualdade socioeconômica entre patrono e cliente. A desigualdade torna-se essencial para o desdobramento das relações clientelares pois atua como fator fundamental para a sua formação – sem a desigualdade, os clientes estariam em uma posição de escolha, menos constrangidas por dependência econômica, e poderiam, com facilidade, optar por

sair da relação com custos relativamente baixos ou mesmo nunca terem a necessidade de engajar-se neste tipo de interação social¹⁰. Os laços de fidelidade ainda representam uma conexão relevante, mas que não resistem ao teste da superação da desigualdade socioeconômica, caso o indivíduo sinta-se de alguma forma prejudicado dentro da relação de clientela. Cessando ou reduzindo consideravelmente a desigualdade, reduz-se por consequência a dependência do patrono e o indivíduo pode ter a liberdade de realizar outras escolhas, tanto políticas, quanto de lealdade – inclusive a de permanecer na relação, mesmo sem precisar.

Parte proeminente da ciência política tem dedicado esforços para descrição do clientelismo político, caracterizado em muitos casos pela compra de votos¹¹, onde um partido ou candidato, aproveitando-se de um contexto de desigualdade, oferece contrapartida financeira ou recompensa¹² tanto pelo voto no candidato em si (COMBES, 2011; STOKES, 2005) quanto pelo comparecimento eleitoral (NICHTER, 2008), compra de abstenção (GANS-MORSE; MAZZUCA; NICHTER, 2014) e/ou dupla persuasão (GANS-MORSE; MAZZUCA; NICHTER, 2014). Destaca-se aqui o modelo de Stokes (2007) sobre compra de votos, no qual importa bastante o nível de vulnerabilidade econômica do polo mais fraco na relação e deixa evidente a elevação proporcional do que chamaremos de custo de manutenção¹³ da relação, à medida em que é reduzida a elevada a renda do cliente, reduzindo a desigualdade:

“I take it as axiomatic that the value people derive from consuming something depends (among other things) on how wealthy they are. A poor person who finds a dollar on the street will be made happier by finding it than will a wealthy person; we experience diminishing marginal utility of income. Consider a society in which people’s incomes are unequal, and imagine that we can locate everyone in that society on a dimension of income, from the poorest to the richest. Assume that a political party can secure a person’s vote by giving her something that she values sufficiently highly. It follows that the same outlay of resources by the party will buy more votes among poor than

¹⁰ Apesar da possibilidade de manutenção de outras espécies de constrangimentos, como o informacional, por exemplo.

¹¹ *“Clientelist vote buying is the distribution of rewards to individuals or small groups during elections in contingent exchange for vote choices. Rewards are defined as cash, goods (including food and drink), and services. Post-election benefits, employment, public programs, and transportation to the polls are not considered rewards”* (NICHTER, 2014, p. 316).

¹² Alguns autores, como Stokes (2007), classificam a compra de votos como uma categoria mais abrangente que também incluiria a definição da vertente moderna de Mainwaring (1999), abarcando tanto contrapartidas materiais, como promessas de provisão de políticas e acesso a bens e cargos públicos.

¹³ Define-se o custo de manutenção de uma relação clientelista como a quantidade de recursos necessários para sustentar o laço político patrono-cliente e assegurar a compra de votos com consequente resultado eleitoral.

among wealthy voters. A party that wants to win enough votes to get elected at the lowest possible cost would start by giving the poorest person something, then the next poorest, and so on until the party has purchased just enough votes to win. Vote buying starts at the bottom, not the top, of the income distribution. [...] And as the party moves up the income distribution, each next voter's support has to be purchased at a higher price" (STOKES, 2007, p. 119).

Nichter (2014) afirma que a filtragem pela qual alguns autores submeteram o conceito de clientelismo para alcançar o conceito final de compra de votos foi um processo, muitas vezes, não sistemático e que produziu deficiências importantes (NICTER, 2014). Sintetizando o conceito, afirma:

"Clientelist vote buying is the distribution of rewards to individuals or small groups during elections in contingent exchange for vote choices. Rewards are defined as cash, goods (including food and drink), and services. Post-election benefits, employment, public programs, and transportation to the polls are not considered rewards" (NICTER, 2014, p. 316).

Observe que esta definição é uma derivação do conceito de clientelismo, inclusive apresentando sua característica nuclear de maneira expressa. O clientelismo funciona, aqui, como uma categoria analítica superior, da qual segue a compra de votos. Ou seja, na escala de validação de mensuração de Adcock e Collier (2011), o clientelismo estaria no nível 1 (*background* conceitual) e a compra de votos no nível 2 (conceito sistematizado).

Ao realizar um levantamento dos principais estudos acadêmicos que trabalharam diretamente com o conceito de compra¹⁴ de votos (embora nem sempre expressamente), Nichter (2014) também produz uma tipologia composta de 4 tipos básicos identificados. São eles: 1- Compra de votos legislativos; 2- Compra de votos clientelista; 3- Compra de votos não excludente; 4- Compra de votos não vinculativa¹⁵ (NICTER, 2014, p. 322). O primeiro tipo relaciona-se à compra de votos de legisladores, ao invés de clientes eleitores. A segunda refere-se à compra de apoio eleitoral de eleitores-clientes; a terceira refere-se a alocação de recursos públicos em distritos específicos – que implica em não excluir nenhum eleitor do

¹⁴ No contexto brasileiro o sentido de comprar votos é fortemente associado tanto com corrupção como uma prática ilegal. O segundo, inclusive, está regulado em legislação específica, conforme Apêndice A.

¹⁵ No original em inglês: 1- *Legislative vote buying*; 2- *Clientelist vote buying*; 3- *Non-Excludable vote buying*; 4- *Non-binding vote buying*.

distrito beneficiado; e, por fim, o quarto tipo relaciona-se com a distribuição de recursos a indivíduos ou pequenos grupos de eleitores de forma não contingenciada, apenas na “esperança de gerar boa-vontade, que resultará em retornos eleitorais durante a próxima eleição” (NICTER, 2014, p. 323, tradução livre). Considerando os desdobramentos teóricos e de definições levantados até o momento, somente o tipo 2 – compra de votos clientelista – poderia ser considerado tanto na categoria analítica superior do clientelismo, quanto no conceito sistematizado de compra de votos, unindo todos os atributos essenciais.

Em estudo posterior, Hidalgo e Nichter (2016) desenvolvem ainda outra caracterização, levando em conta apenas o tipo 2, embora não deixem isso explícito. Eles destringem a categoria compra de votos em 5 refinamentos específicos, a depender da estratégia clientelista adotada durante as eleições. São elas: compra de votos *strictu sensu*; compra de abstenção eleitoral; compra de eleitores¹⁶; compra de comparecimento eleitoral; e compra de não votantes (HIDALGO; NICTER, 2016). Contudo, vale salientar que a abordagem de compra de votos deve ser observada e interpretada como um desdobramento do conceito mais amplo de clientelismo e não ser confundida com o núcleo do conceito em si. Ela é uma de suas manifestações políticas, portanto bastante útil para identificar a pertinência do conceito do ponto de vista prático.

Kitschelt e Wilkinson (2007) seguem uma linha de pesquisa sobre clientelismo que prefere caracterizá-lo por uma relação principal-agente:

“We define clientelism as a particular mode of “exchange” between electoral constituencies as principals and politicians as agents in democratic systems. This exchange is focused on particular classes of goods, though the feasibility and persistence of clientelistic reciprocity is not determined by the type of goods exchanged. [...] We define [three components] as constituting clientelistic exchange: contingent direct exchange, predictability, and monitoring” (KITSCHELT; WILKINSON, 2007, p. 7).

Na descrição dos autores, o principal da relação seria o cliente e o agente, o patrono. Ora, isso eleva o cliente a um status comparativamente mais vantajoso, uma vez que o põe em condições de ou escolher deixar a relação caso a entenda

¹⁶ Nova categoria introduzida pelos autores onde observam o fenômeno da aquisição de parcelas do eleitorado de distritos próximos para inflar os votantes do município do patrono comprador.

como desalinhada com seus interesses ou mesmo de agir de maneira oportunista, recebendo o benefício e desertando da promessa de retorno ao patrono. Isso parece uma tentativa exagerada de elevar a objetividade nos estudos na área e incompatível com a situação de vulnerabilidade e desigualdade comumente descrita na teoria. Especialmente porque os clientes que estão submetidos a esta espécie de fenômeno, em geral, negligenciam o espectro político maior no qual estão inseridos (HOPKIN, 2006) e as consequências que suas decisões na cabine de votação poderão ter para a comunidade que será futuramente representada. O importante é a manutenção dos laços de lealdade e a contraprestação ao benefício auferido. Isto acaba por produzir uma inversão na lógica de *accountability* tradicional: ao invés dos eleitores disporem do importante mecanismo do voto para punir ou recompensar práticas políticas, os candidatos – e seus respectivos partidos – passam a observar o comportamento de seu eleitorado e a recompensá-los ou puni-los de acordo. A esta inversão Stokes (2005) denominou *perverse accountability*, que produz uma óbvia consequência para a qualidade da democracia sob análise e enfraquece os argumentos teóricos que tentam deslocar o cliente para qualquer posição de vantagem na relação.

Apesar dessa ressalva, as três características elencadas por Kitschelt e Wilkinson (2007) – troca direta contingenciada, previsibilidade e monitoramento – são importantes de serem destacadas, uma vez que concedem um parâmetro comparativo fundamental na busca pela quantificação e operacionalização do conceito. O contingenciamento direto das trocas significa dizer que a concessão de benefícios a clientes não deve ser admitida como uma relação clientelista simplesmente por processar os bens distribuídos de maneira focalizada. Deve haver, muito além da focalização, também uma vinculação do benefício vinculada à entrega de apoio eleitoral ao benfeitor (KITSCHELT; WILKINSON, 2007).

Note que esta característica exclui os benefícios não-focalizados ou ainda aqueles que distribuem recompensas indistintamente aos clientes apoiadores e aos não-clientes que não promoveram apoio político. Esta primeira característica representa um núcleo do qual reverberam as outras duas. A primeira decorrência prática deste atributo central é que os patronos precisam possuir algum grau – preferencialmente elevado – de previsibilidade quanto ao comportamento de seus clientes (KITSCHELT; WILKINSON, 2007). Ausente esta, a troca torna-se

excessivamente insegura e potencialmente custosa.

Finalmente, para existir uma troca contingenciada não é preciso somente ter previsibilidade quanto ao comportamento futuro, mas também ser capaz de monitorar as ações da clientela (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007). Afinal, se as trocas são condicionadas ao apoio político, é essencial investigar se e em que medida este apoio concretizou-se na prática, caso contrário, desertores poderiam ser premiados e a relação desmoronaria em poucos ciclos eleitorais. O processo de monitoramento envolve lidar com informações da maneira mais eficiente possível (STOKES, 2005) e pode se dar tanto no nível individual, mais custoso, quanto no nível coletivo, mais elaborado (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007).

Esta última característica traz consigo os riscos da chamada defecção oportunista, inserida no dilema do prisioneiro: que garantias teria o político, após a barganha, de que o seu cliente votaria nele e cumpriria seu papel como acordado? Ou ainda, que garantias teria o cliente de receber o benefício transacionado? As tentativas de contornar este dilema variam de acordo com o contexto analisado, mas uma boa resposta empírica com consequências teóricas importantes sobre o assunto pode ser encontrada em Gonzales-Ocantos *et al.* (2012), ao analisar compra de votos na Nicarágua.

Os autores encontram no resultado de seu *survey* que a dúvida sobre a inviolabilidade da urna é um forte preditor de compra de votos – mais de um terço daqueles que acreditam que seus votos podem ser monitorados ou expressaram dúvidas sobre a confidencialidade do pleito, receberam uma contrapartida por seu voto (GONZALES-OCANTOS *et al.*, 2012, p. 214). Esta constatação empírica demonstra que mesmo os países que adotam o *australian ballot* podem conter eleitores crentes que os políticos possuem algum mecanismo de controle e monitoramento dos votos, mesmo que não o tenham de fato. Neste caso, parece suficiente a aparência para concretizar o objetivo proposto na característica, ou seja, para a relação clientelista importa mais o que cognitivamente os eleitores pensam sobre a influência de patronos nas instituições eleitorais, do que o domínio efetivo daqueles nestas.

A elaboração de redes informais concatenadas com o propósito de fabricar apoios eleitorais, conseqüentemente articulando estes três atributos principais, provoca, em alguns casos, a constituição do que a literatura convencionou chamar

de *machine politics*¹⁷ (STOKES, 2005). A depender da configuração desta máquina política que utiliza recursos não-programáticos, existe uma disjunção entre os modelos mediados via atravessadores (*brokers*) e aqueles onde os partidos tomam diretamente as rédeas na concessão destes recursos (STOKES *et. al.*, 2013). Os *brokers*¹⁸ tendem a recompensar clientes que são usualmente leais aos candidatos e partidos que apoiam. Já os partidos, em um estrutura de apoio mais agregada, tendem a favorecer os distritos que encontram-se na margem de votos ou que possuem o potencial de serem dissuadidos para o seu lado, os chamados *sway voters* (STOKES *et. al.*, 2013). Esta reflexão tem especial importância sobre a forma e a capacidade de monitoramento das ações dos clientes, já que *brokers* apresentam melhores condições de observar ações no nível individual, pois participam da rotina dos bairros ou jurisdições sob sua responsabilidade e partidos tendem ao monitoramento coletivo (STOKES 2005; STOKES *et. al.*, 2013).

Torna-se imperioso esclarecer que não há obrigatoriedade nem coação aos clientes na grande maioria das relações clientelistas, uma vez que cada parte obtém o que lhe interessa – seja o voto ou a retribuição material – e seguem em comum acordo, como descrito por vários autores e sintetizados por Veloso (2006):

“O sucesso e o que possibilitou a perenidade da relação clientelista foi a sua capacidade de resolver os conflitos dentro da sociedade onde os recursos são escassos, alocando os benefícios de forma a gerar um mínimo de aceitação entre os participantes” (VELOSO, 2006, p. 23).

Ainda assim é possível, em casos mais extremos, dentro de contextos de alta desigualdade socioeconômica e em áreas relativamente isoladas, onde a principal forma de obter acesso a determinados recursos é através dos laços erigidos na relação¹⁹, que o clientelismo surja como uma necessidade, conduzindo a uma forma

¹⁷ Embora a definição de *machine politics* não esteja expressamente ligada a estes atributos.

¹⁸ *Brokers* são atravessadores que auxiliam na intermediação do estabelecimento dos laços de clientela. Em geral, são eles que atuam na interação face-a-face com eleitores, livrando os candidatos ou patronos da necessidade de se engajar nessa interação.

¹⁹ Até o limite máximo de utilidade em que a relação deixa de ser viável e políticas programáticas passam a ser mais atraentes, tanto do ponto de vista do cliente, quanto do patrono. Quanto ao patrono: “*Politicians will invest in clientelistic exchange under conditions of low development because citizens enjoy only limited spatial mobility and are entrapped in rigid, durable social networks increasing predictability and inelasticity of the vote. Programmatic politics takes over when mobility increases and makes the delivery of clientelistic goods unreliable*” (KITSCHOLT; WILKINSON, 2007, p. 26).

alternativa reconhecida como 'clientelismo autoritário', onde o patrono é, essencialmente, um monopolista e isso o torna capaz de influenciar o comportamento de seus clientes ou suas interações com terceiros (SHAMI, 2012), estabelecendo relações de barganha desproporcionais que requerem contínua subordinação política de clientes e são reforçadas pela ameaça constante de coerção (FOX, 1994).

A influência do clientelismo sobre a democracia partidária também é ponto nevrálgico na discussão. A forma como os partidos alocam suas estratégias de obtenção de votos parece guardar relação em como o clientelismo se desenvolve sob cada contexto institucional, especialmente para os ensaístas históricos. Note Putnam (1993), por exemplo. A ideia básica daquele autor é comparar como as diferentes regiões da Itália se desenvolveram durante o processo de descentralização levado a cabo a partir da década de 1970. A Itália, contextualmente, é dividida em duas partes, onde o Norte é rico e o Sul pobre. Após suas investigações, conclui que as regiões pobres do Sul têm uma menor capacidade para criar democracia do que as ricas regiões do norte. Essas divergências não dependem de dinheiro, mas antes do capital social que não incentiva o processo democrático no Sul.

O autor deriva que as pessoas nas regiões do Norte interagem socialmente de maneira acentuada uns com os outros sob a forma de associações, coros, etc., enquanto as pessoas no Sul fazem isso em menor escala. Sua conclusão é que a interação social entre os cidadãos leva à construção de laços fortes, que criam o capital social. Um forte capital social leva a instituições políticas fortes e, portanto, fortalece a democracia. *A contrario sensu*, sua ausência produziria um baixo nível de senso cívico²⁰ que, segundo Putnam, seria a principal causa para o clientelismo naquele país – sem ele, os cidadãos teriam dificuldade de enxergar para além do benefício material instantâneo e retribuir partidos com políticas programáticas. Hopkin (2006) notou que o maior problema dessa abordagem ao analisar o clientelismo, mesmo que de maneira colateral, está na sua falha em abordar a marginalização socioeconômica.

²⁰ Do inglês *civicness*.

1.2 Delimitação conceitual

Nesta dissertação define-se clientelismo político como a relação política não meritocrática e informal entre patrono e cliente, mediada ou não por atravessadores, com o objetivo de adquirir apoio eleitoral para a parte com mais recursos, mediante a troca contingenciada de bens distribuídos de maneira particularista²¹. É caracterizada por: desigualdade entre os envolvidos; trocas contingenciadas; e crença na possibilidade de monitoramento das ações. O principal pressuposto do conceito é a desigualdade de recursos entre as partes porque a partir da sua redução derivam-se três consequências importantes: 1) decréscimo da utilidade marginal na compra do voto do cliente – clientes com menos recursos requerem baixo custo de manutenção da máquina política e a redução da desigualdade pode deprimir o mecanismo principal da relação, tornando-a excessivamente custosa; 2) tendência a produzir, com o tempo, um eleitorado cognitivamente mais sofisticado que opta por partidos com políticas programáticas; 3) influencia a competição eleitoral²².

Esta definição tem uma consequência importante sobre a democracia partidária, dada a dependência dos partidos, especialmente os modulares, de patronos locais para ampliar sua penetração nos redutos correspondentes²³. Patronos que detêm o controle sobre um elevado número de clientes resguardam um bolsão eleitoral valioso e cobiçado pelos partidos. Em países que possuem desigualdades regionais concomitantes a partidos de expressão nacional, a melhor

²¹ A delimitação aqui abarcada reflete a linha adota por Stokes (2005) e Stokes *et al.* (2013).

²² A relação da competição política possui uma interação complexa. Sobre este ponto, nos esclarecem Almeida e Lopez (2012, p. 13): “Onde o clientelismo está estabelecido, a competição política tende a ser menor porque as promessas de entrega de benefícios por parte dos candidatos opositores são menos críveis que as dos que estão no cargo. Por outro lado, nestes casos, a intensificação da competição política (em virtude de algum choque exógeno, por exemplo) tende a intensificar o clientelismo. A razão é que o aumento no número de candidatos por vaga diminui a quantidade esperada de votos de cada um, reduzindo assim o retorno eleitoral de políticas universalistas e, por extensão, tornando mais atraentes para os candidatos políticas particularistas [...]. Todavia, parte da literatura sugere que esse efeito da competição política é condicionado pelo tipo de eleitor que se precisa conquistar: o aumento da competição intensifica o clientelismo somente se os votos adicionais pelos quais os candidatos competem são de eleitores “fiéis”, isto é, que honram o acordo clientelista. [...] Se, ao contrário, o candidato acredita que os eleitores que precisam ser conquistados são infiéis, então o retorno marginal esperado do investimento em estratégias clientelistas é menor e, portanto, o candidato tenderá a considerar outras estratégias de representação universalistas”.

²³ Partidos modulares são um conceito introduzido por Novaes (2015), e que abordarei em mais detalhes na seção 1.3.1.

estratégia é sempre de adaptar-se ao contexto, o que significa ou buscar uma plataforma programática onde o eleitorado demanda, ou alianças regionais onde patronos locais possuem força, com o fim de abrigá-los sob sua alçada e arrematar os votos obtidos através da relação de clientela no nível patrono-cliente ou uma combinação de ambos.

É um jogo arriscado, especialmente porque a lealdade dos patronos não resta sob nenhuma bandeira específica, mas naquela que conceder a melhor retribuição material no nível partido-patrono, podendo abandonar o partido se a conveniência assim determinar. Com essa fidelidade frouxa, estas alianças podem produzir *outcomes* em qualquer ponto do espectro ideológico e levar a políticas públicas mais ou menos vantajosas do ponto de vista dos clientes, mas que não são levadas em consideração na cabine de votação. Em outras palavras: os acordos no nível partido-patrono produzem consequências políticas concretas na vida dos clientes, mas que não entram na conta na hora da escolha do candidato.

Mainwaring (1999), citando o caso brasileiro, identificou que convivem no país as formas tradicional e moderna de clientelismo. A forma tradicional corresponde a um modelo de política predominantemente agrário, onde os patronos agem como padrinhos e não há, obrigatoriamente, a necessidade de intercâmbio de recursos materiais significativos em troca de apoio. O patrono local não é necessariamente o político, porém, se não o for, age em consórcio com algum incumbente para obter os dividendos políticos desejados. Nesta espécie de clientelismo, o intercâmbio face-a-face é de suma importância. A segunda forma, moderna, envolve políticos e *brokers* para assegurar o acesso a bens públicos a um número restrito de cidadãos (MAINWARING, 1999; STOKES *et al.*, 2013). Cargos públicos também são um bem precioso e disputado nesta orientação. A variante moderna, então, retornaria, segundo o autor, maiores possibilidades de escolha aos clientes do que a forma tradicional, e ambas ainda persistiriam em proporção variável no país (MAINWARING, 1999).

No Brasil, as evidências teóricas e empíricas são reforçadas pelas características tanto institucionais quanto socioeconômicas. No aspecto socioeconômico, conforme relata Borges (2010) ao analisar o mecanismo de oferta de políticas sociais como depressor das máquinas políticas locais no país:

“A força das máquinas políticas estaduais aparece efetivamente associada a características como pobreza e baixos índices de

urbanização. Pode-se inferir que essa associação seja o resultado de uma maior efetividade de estratégias de cooptação e controle via distribuição de patronagem em contextos de baixo desenvolvimento econômico e social” (BORGES, 2010, p. 170).

Dessa forma, é importante perceber que, em essência, a presença de práticas advindas de clientela influencia tanto a forma de se comportar do eleitorado, quanto dos candidatos, quanto dos partidos – seja na arena eleitoral, seja fora dela. As características do sistema brasileiro ajudam a desenhar um quadro mais claro do ambiente institucional sob o qual o clientelismo se desdobra no país e das dinâmicas que interferem sobre o conceito. Elas serão abordadas em mais detalhes no capítulo posterior adiante.

1.3 Operacionalização e mensuração do conceito

A depender do conceito de clientelismo que se utiliza, os mecanismos de mensuração podem diferenciar imensamente. A delimitação conceitual utilizada neste estudo para caracterizar a relação exigiria a combinação de uma multiplicidade de formas de mensuração para capturar, especialmente, a existência ou não de trocas contingenciadas e a crença na possibilidade de monitoramento das ações.

Proponho, então, adotar os parâmetros espaciais de votação como indicativo de clientelismo político nos distritos eleitorais brasileiros. Agindo assim, consegue-se atingir os movimentos de operacionalização e mensuração, unindo os níveis 2, 3 e 4 da escala de mensuração de validação de Adcock e Collier (2011), com a vantagem de manter a simplificação metodológica. Os padrões espaciais de votação são um indicativo mais simples e facilmente replicável – não determinam categoricamente que um candidato seja um patrono, apenas sinalizam que a forma como estão dispostos geograficamente seus votos é consistente com aquela esperada de um postulante clientelista.

A partir das explicações sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras, resta claro que o município é o palco quase oficial das disputas eleitorais para a câmara baixa no Brasil. Além disso, conforme descrito em nosso conceito de clientelismo político, a redução da desigualdade tem consequências práticas tanto sobre clientes, quanto patronos, quanto sobre as circunstâncias de competição eleitoral que podem reduzir ou intensificar práticas de clientela. A forma como se

comporta o eleitorado pode ser influenciada para além das regras institucionais: como incumbentes têm baixo interesse na implementação de políticas redistributivas – uma vez que estas garantem uma diversificação das atividades livres de risco menos atraentes e diminuem consideravelmente o poder de barganha dos patronos (MEDINA; STOKES, 2002) – espera-se uma alteração nos laços de fidelidade que unem patrono e cliente, com consequências sobre a competição eleitoral e, por extensão, as estratégias de territorialização de votos, uma vez introduzida uma política redistributiva que tenha sua estrutura de implementação apenas moderadamente dependente dos chefes locais, em um desenho singular, se comparada com outras políticas semelhantes, como o PNSA argentino (WEITZ-SHAPIRO, 2009). É o caso dos programas de transferência condicionada de renda.

CAPÍTULO 2 – CLIENTELISMO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS

O quanto regras eleitorais afetam o comportamento político de membros do parlamento, candidatos e eleitores? As principais linhas de raciocínio desenvolvidas para pensar a influência do sistema eleitoral no comportamento político brasileiro podem ser desdobradas em dois eixos fundamentais: os autores que pesquisam a influência desse sistema sobre as estratégias eleitorais dos candidatos a assentos no parlamento, e aqueles que analisam como as regras eleitorais do Brasil afetam as escolhas políticas dos eleitores. Aqui faremos uma análise de ambos para, em sequência, buscar unir as duas abordagens em prol de uma análise compreensiva, baseada na teoria disponível, da influência das regras eleitorais sobre o comportamento político no país.

2.1 Sistema partidário e comportamento do eleitorado brasileiro

O sistema partidário brasileiro só pode ser descrito e analisado para fins contemporâneos, a partir da reconfiguração pelo qual passou na época da redemocratização. A Lei que estabeleceu a volta do multipartidarismo é de 1979²⁴, e a principal implicação, inicialmente, foi a reconfiguração das elites em torno das novas agremiações e regras que exigiram decisões, principalmente, sobre o perfil partidário (se programático ou não-programático) a ser adotado a partir de então e a forma de conquista do eleitorado para prover os melhores resultados eleitorais possíveis²⁵ (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008). No período que corresponde ao íterim entre 1979 e 1985 houve um fortalecimento das oposições que contribuíram para a aceleração do desmonte do regime autoritário.

O arranjo institucional do pós-1985 levou a uma excessiva fragmentação partidária que havia sido alarmada como potencial produtora de ingovernabilidade, especialmente pela configuração do sistema eleitoral no país, com a representação proporcional de lista aberta²⁶, que, junto ao presidencialismo, teria o potencial explosivo de permitir a ingovernabilidade. Contudo, Nicolau e Schmitt (1995)

²⁴ Lei 6.767/1979

²⁵ Apesar da existência das agremiações governistas e de oposição ainda no contexto autoritário que foram decisiva para as conformações posteriores, as decisões das elites partidárias precisavam ser tomadas agora como *players* do jogo oficial dentro do parlamento.

²⁶ Para maiores detalhes sobre a representação proporcional de lista aberta, cf. seção 1.3.2 desta dissertação.

contestam a visão de que a conformidade do sistema eleitoral teria produzido a fragmentação partidária, especialmente pela existência de dois fatores na configuração brasileira: a fórmula eleitoral favoreceria partidos maiores, e a alta magnitude de alguns distritos, favoreceria os partidos menores. Para os autores, ambos os efeitos se anulariam e apontam para a necessidade de buscar outras causas para a fragmentação partidária. Ademais, o Brasil carrega lógicas de formação de coalizões governistas que o aproximam bastante do funcionamento das casas legislativas sob sistemas parlamentaristas. Com isso, a ingovernabilidade no país não acontece e o regimento interno da Câmara Federal e do Senado imprimem uma importância intra-processo legislativo aos partidos, da qual eles não desfrutam na arena eleitoral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999)²⁷. Por fim, a previsibilidade das regras eleitorais na Nova República²⁸ levou à crescente estabilidade tanto da competição política quanto dos pleitos, cujo foco se estruturou ao redor da disputa pelo controle do Poder Executivo em nível nacional (MELO, 2007; MELO; CÂMARA, 2012).

A experiência multipartidária do período de 1946-1964, anterior ao regime militar (1964-1985), foi analisada por Lima Jr. (1983) que descreveu a existência de subsistemas partidários no país, no âmbito subnacional. Anastasia e Santos (2014) buscaram explorar a pertinência dessa distribuição multinível dos partidos também no pós-redemocratização e ensaiaram o estabelecimento de uma classificação dos subsistemas partidários. Constatam, especialmente, que:

“A racionalidade contextual, informada pela variação de alguns procedimentos de constituição das instâncias decisórias (CDs e ALs)^[29] e pela liberalidade das regras de formação de coalizões é a chave interpretativa que explica a disjunção entre o sistema partidário organizado nos âmbitos nacional e estadual” (ANASTASIA; SANTOS, 2014, p. 175-176).

²⁷ Essa obra bebe na fonte do trabalho de Cox e McCubbins (1993), onde são montadas as bases do modelo partidário e que diverge teoricamente do distributivismo adotado pelo modelo de Ames (2003).

²⁸ Período histórico compreendido entre 1985 e os dias atuais.

²⁹ Câmara dos Deputados; Assembleias Legislativas (estaduais).

Essa separação se dá, em especial, pela convivência do multipartidarismo brasileiro com o federalismo³⁰. Sistemas federativos são aqueles em que o poder é dividido de maneira contundente entre níveis diferentes de governo, assegurando a existência de governos não-centrais fortes e que podem reter uma parte ampla do poder disponível para ambos os níveis (central e não-central) (LIJPHART, 1999). Além disso, federações produzem arranjos descentralizados de produção de programas e políticas públicas onde há a necessidade de cooperação entre os entes³¹.

Toda esta conformação levou à multiplicação dos centros de poder e ao fortalecimento das autoridades subnacionais, fazendo com que, além do presidente, os governadores também fossem muito poderosos dentro das seccionais partidárias estaduais e influenciassem, através de seu apoio pessoal, a quantidade de votos dos Deputados. Apesar dos partidos não terem o poder de alocar a posição dos candidatos em uma lista, como seria na representação proporcional de lista fechada, se for observada a influência que a figura pessoal do governador ou presidente possui na política estadual, seu apoio pode ser uma fonte de barganha bastante relevante para o diretório local do partido. Porém, essa influência está condicionada tanto à capacidade desses atores em coordenar o processo de seleção nas convenções partidárias, quanto à promoção do alinhamento às coalizões nacionais e estaduais. De fato, caso as instâncias subnacionais estejam alinhadas partidariamente na mesma coalizão que o governo, aquelas podem, potencialmente, colher os frutos da distribuição discricionária de recursos públicos (BUENO, 2014).

A Constituição Federal de 1988 também agregou à federação brasileira os municípios e, com isso, concedeu autonomia política, administrativa e financeira a estes entes, destacando a importância dos mesmos como centros de poder. Sobre a força das autoridades locais nos municípios, Novaes (2015) avança a uma espécie de organização partidária que determina modular. A principal linha de raciocínio recai no elevado custo aos partidos na construção das conexões e redes essenciais

³⁰ Cabe salientar que os efeitos da fragmentação sobre as estratégias eleitorais dos partidos de candidatos não são uniformes no país, dados os impactos do federalismo sobre a nacionalização dos partidos. Este ponto reforça a tese de criação dos subsistemas partidários.

³¹ Contudo, Arretche (2002) nota que no caso das políticas sociais (que não estão no centro da legitimação política de governos no Brasil), a descentralização “não tende a ocorrer por uma disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas – de modo semelhante ao caso norte-americano – por indução do governo federal” (ARRETCHÉ, 2002, p. 45).

à instauração da máquina política clientelista, que requer contatos e interações no nível regional e são fruto de um trabalho longo de construção paulatina. Ao invés disso, seria mais vantajoso proceder com a “contratação”³² de lideranças locais, com recursos dispensados a estas localidades específicas, e que seriam responsáveis por manter a rede clientelista ativa. O processo se daria em duas etapas: o módulo de topo ficaria responsável por articular recursos no nível estadual ou federal e o módulo da ponta teria a atribuição de operar as conformações da política local e arrecadar votos aos membros do estrato superior, afetando positivamente sua performance eleitoral (NOVAES, 2015).

Seria uma espécie de terceirização da atividade clientelista a intermediários, através da inclusão de políticos em níveis diferentes para execução da máquina política. A inovação da proposição do autor está na fuga do senso tradicional da literatura sobre clientelismo mediado via *brokers* (STOKES, 2005; ROSAS; JOHNSTON; HAWKINS, 2014; STOKES *et al.*, 2013), já que as autoridades locais atuam ao mesmo tempo tanto como *brokers*, quanto como patronos, o que naturalmente resulta em um nível de vinculação muito peculiar do ponto de vista clientelista. Inclusive, é aventado que as autoridades locais atuem de forma semiautônoma, já que o mecanismo de monitoramento nem sempre é coordenado. Os partidos modulares poderiam encaixar-se na classe chamada por Calvo e Murillo (2008) de elite partidária clientelista. Essa elite detém a especificidade de prover a entrega de bens locais³³ a um número reduzido de eleitores identificáveis e é contraposta à de partidos programáticos, que entregam benefícios independentes aos eleitores.

Considerando todas essas conformações, os partidos políticos necessitam de dinheiro para executarem suas campanhas e apoiarem os respectivos candidatos. Sua fonte de financiamento no Brasil se desdobra em, basicamente, 3 formas distintas e oficiais: 1) recursos privados; 2) a propaganda em rádio e TV; e 3) o

³² O autor utiliza os termos “contrata, suborna ou incorpora” (NOVAES, 2015, p. 6).

³³ Calvo e Murillo (2008) propõem também uma alteração na classificação dos benefícios distribuídos em relações clientelistas para prover uma delimitação teórica mais eficiente, uma vez que “o foco nos tipos de bens providos negligencia a importância da organização partidária em definir o acesso aos recursos e falha em determinar se as expectativas de distribuição dos eleitores estão associadas ou não com mecanismos específicos de entrega” (CALVO; MURILLO, 2008, p. 2). Rotulam os benefícios em locais, quando o acesso a estes depende da posição do eleitor numa rede política; e independentes, quando seu acesso não está vinculado a nenhuma posição política e/ou ideológica do eleitor.

Fundo Partidário. As regras referentes à primeira fonte provêm em parte da minirreforma eleitoral de 2015³⁴, que complementou as regras de repasses de recursos privados aos partidos e candidatos, estabelecendo critérios mais rigorosos para doações de pessoas físicas. Até então, a regra estabelecia que essas pessoas poderiam doar até 10% do seu rendimento bruto no ano anterior e as pessoas jurídicas, 2%. Os partidos ainda podem doar e receber recursos de candidatos avulsos, desde que respeitadas os limites de gastos de campanha. Sobre a segunda forma de financiamento:

“Os candidatos têm direito a aparecer no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE, veiculado no rádio e na televisão. A lei designa três dias da semana durante 45 dias para veiculação de propaganda dos candidatos a deputado federal. A propaganda vai ao ar duas vezes ao dia, em programas de 50 minutos. Como o horário eleitoral dura cerca de seis semanas, o tempo total para a aparição dos candidatos é de cerca de 900 minutos. Este tempo é distribuído proporcionalmente à representação dos partidos na Câmara dos Deputados, o que significa que os partidos maiores terão bem mais tempo para expor os seus candidatos do que os pequenos” (NICOLAU, 2006, p. 697).

Por fim, a terceira forma oficial de recebimento de recursos refere-se ao montante proveniente do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, composto por multas e diversas penalidades estabelecidas pelo Código Eleitoral, assim como recursos financeiros alocados por lei, doações de pessoas físicas ou jurídicas diretamente ao Fundo e dotações orçamentárias da União (BRASIL, 1995). É distribuído aos partidos na seguinte proporção: 5% do seu total é rateado igualmente a todos os partidos políticos que preenchem os requisitos legais para receberem repasses do fundo, e 95% de sua integralidade é alocada na proporção dos votos obtidos na eleição anterior para Deputado Federal (BRASIL, 2013). É relevante destacar, ainda, que a propaganda midiática corresponde a um montante considerável dos recursos alocados em campanhas eleitorais e a conformidade das regras do HGPE denota a importância do partido como detentor deste recurso (CAMPOS, 2009).

Assim, analisando-se somente as regras de financiamento, seria razoável esperar que os candidatos relegassem esta tarefa aos partidos, como forma de

³⁴ Lei 13.165/2015.

economizar esforços e centralizar a arrecadação. Contudo, não é o que se verifica no Brasil:

“[N]a maioria dos países latino-americanos há incentivos institucionais para que os candidatos atuem como “empresários” políticos, relegando a segundo plano a arrecadação centralizada pelos partidos. Isso é, sem dúvida, válido para o Brasil, cujo sistema proporcional de lista aberta e voto preferencial fornece fortes incentivos para a competição entre candidatos de um mesmo partido” (RIBEIRO, 2009, p. 34).

A forma de atuação desses “empresários” políticos, naturalmente, denota uma diversidade de práticas que podem variar desde a conexão direta com empresas possuidoras de interesses específicos, passando pela obtenção de doadores ideológicos para determinados candidatos, até o desenvolvimento de redes clientelistas de suporte eleitoral e financeiro locais. A principal consequência dessa atuação isolada é a disputa entre membros de um mesmo partido por recursos econômicos para serem aplicados nas suas respectivas campanhas eleitorais.

Um outro aspecto importante sobre o debate do sistema partidário brasileiro reside no seu nível de institucionalização. Mainwaring e Torcal (2005) em artigo onde ampliam a teoria sobre a institucionalização de sistemas partidários³⁵ e proveem importantes elementos analíticos para o caso brasileiro, descrevem que os sistemas partidários podem possuir diferentes graus de institucionalização, indo do mais baixo, o fluido, até o mais elevado, institucionalizado. Este último é caracterizado por ser “aquele em que os atores desenvolvem expectativas e comportamentos baseados na premissa de que os contornos e as regras fundamentais da competição e do comportamento partidários prevalecerão no futuro previsível” (MAINWARING; TORCAL, 2005, p. 254). Já os sistemas fluidos possuem “menos regularidade nos padrões da competição, raízes mais fracas na sociedade, menor legitimidade conferida aos partidos e organizações partidárias mais débeis,

³⁵ Melo e Câmara (2012) entendem, contudo, que o “o conceito de institucionalização, tal como utilizado na literatura, não é a ferramenta mais indicada para uma discussão a respeito do atual estágio do sistema partidário brasileiro” (MELO; CÂMARA, 2012, p. 77) e propõem, em seu lugar, o conceito da “estrutura de competição”. Mantive aqui o conceito de institucionalização partidária com o objetivo de simplificar a explanação. Para mais desdobramentos sobre a questão cf. Melo (2007).

dominadas frequentemente por líderes personalistas” (MAINWARING; TORCAL, 2005, p. 255).

Na análise comparada que realizam, os autores identificam o Brasil como possuidor de níveis médio a alto de volatilidade, embora notem uma tendência de queda rumo a uma maior institucionalização, desde a eleição de 1994. O ponto mais relevante a destacar é que em sistemas fluidos, o personalismo pode vir a se sobrepor a outras formas de seleção de candidatos, como plataformas partidárias programáticas, por exemplo. Se esse traço de fato estiver presente na realidade política brasileira, a conformação das regras eleitorais, conspirou para promover em excesso as figuras pessoais e tornou o candidato muito mais importante do que o partido no país³⁶.

Seguindo o fluxo do raciocínio de Norris (2004), este comportamento personalista estratégico dos atores afetaria a forma como os cidadãos votam de maneira muito específica na representação proporcional de lista aberta. A utilização dos partidos como atalhos informacionais deveria se mostrar quase inútil, já que eles só serviriam como uma conformação muito primária para ordenar as preferências dos eleitores. A origem do candidato e o seu histórico político, por exemplo, são citadas por parte da literatura como fontes de informação muito mais importantes quando comparadas ao partido na representação proporcional de lista aberta (SHUGART *et al.*, 2005).

De toda sorte, apesar das regras, o partido parece não ter perdido completamente sua força explicativa enquanto agente organizador das preferências dos eleitores. O argumento principal é que em contextos eleitorais complexos³⁷, o eleitor realiza a tomada de decisão final em estágios sucessivos – e não apenas observando uma ou outra característica isolada –, uma vez que há vários tipos de informações diferentes a sua disposição, que o fazem refletir sobre questões

³⁶ “O voto personalista é um fenômeno político importante e parcialmente mensurável [...], mas tem sido negligenciado na maior parte da literatura sobre voto, inclusive nos modelos espaciais e nos trabalhos baseados no esquema esquerda-direita. Em sistemas fluidos, personalidades independentes de partidos e preferências programáticas têm um impacto considerável nas campanhas eleitorais e políticos independentes podem ter sucesso em suas candidaturas a altos cargos. O espaço para os populistas é maior, especialmente nos sistemas presidencialistas, uma vez que os candidatos apelam diretamente aos eleitores, sem necessidade de se elegerem presidentes de partidos para se tornarem chefes de Estado” (MAINWARING; TORCAL, 2005, p.269).

³⁷ Este conceito foi introduzido por Rennó (2009) e constitui contextos eleitorais marcados “por ambientes onde os partidos são fracos, as divisões ideológicas, frágeis, e a competição política é exagerada entre muitos candidatos” (RENNÓ, 2009, p. 244).

diferentes em cada etapa do processo (RENNÓ, 2009). Esta ponderação é importante porque no Brasil, com distritos de grande magnitude e com a mistura das competições entre membros do mesmo partido e de partidos distintos, a disputa é muito mais acirrada e o potencial explicativo da geografia ou da biografia em isolado se dilui, já que é muito mais provável que existam candidatos com atributos semelhantes disputando o mesmo eleitor.

Vale a pena, neste ponto, se deter sobre as explicações que a escola heurística do comportamento político utiliza para demonstrar esse processo de seleção dos candidatos pelos eleitores. Descrevem resumidamente Kuklinski e Quirk (2001), que a teoria das heurísticas políticas se baseia em duas ideias principais e interrelacionadas: 1) Que não seria necessário nem um sistema de crenças organizadas, nem uma quantidade significativa de conhecimento fático para uma performance eleitoral adequada; ao invés disso, 2) Os cidadãos poderiam compensar a ausência destas informações relevantes, utilizando atalhos mentais ou heurísticas, para tomar suas decisões (KUKLINSKI; QUIRK, 2001). O ponto principal para esta corrente é que os cidadãos são entes racionais e como o custo de aquisição destes atalhos informacionais é baixo, além do esforço para obtê-los ser consideravelmente reduzido, eles muitas vezes optam por este caminho, ao invés de investir tempo e recursos na obtenção de informações enciclopédicas sobre os mais amplos temas e candidatos (LUIPIA, 1994).

Enquanto o desdobramento das regras do sistema eleitoral faz os candidatos se comportarem de maneira estratégica, isso também ressoa no comportamento estratégico dos eleitores na hora de escolhê-los. Baseando-se nisso, Rennó (2009) realiza um estudo empírico sobre as heurísticas partidária, do apreço e da disponibilidade³⁸ no Brasil e constata que a força destes atalhos informacionais é condicionada pelo contexto eleitoral em que o votante está inserido. Atesta que no contexto eleitoral complexo brasileiro, onde os partidos são fracos e as posições ideológicas frágeis, o papel dos atalhos é ainda mais relevante para organizar essas informações, fato especialmente exacerbado pela competição política exagerada (RENNÓ, 2009). A principal descoberta do trabalho dele está em constatar que, de

³⁸ A heurística partidária diz respeito ao quanto os “partidos políticos são importantes para fonte de informação resumida sobre candidatos; [...] a heurística da disponibilidade é baseada no status do político como um incumbente, um candidato à reeleição; [...] e a heurística do apreço é composta pelo cálculo afetivo do eleitor com relação a atores políticos específicos, sejam eles grupos ou indivíduos, e quem esses autores apoiam nas eleições.” (RENNÓ, 2009, pp. 240-242).

fato, essas heurísticas importam na escolha do candidato em contextos eleitorais complexos e o processo de seleção aparentemente se dá em estágios, como prevê a teoria heurística.

Para esta dissertação o mais relevante é a percepção de que o partido não está apagado do processo de escolha final do eleitor, apesar do grande peso da figura do candidato. Além disso, a conformação do sistema partidário brasileiro, junto com outros aspectos institucionais, como o federalismo e as regras de financiamento de campanhas, conspira para a continuidade do embate entre partidarismo e individualismo. A influência partidária ainda se mostra latente, tanto nas campanhas eleitorais, quanto no desenvolvimento de redes clientelistas cada vez mais complexas e com meandros que só agora estão sendo revelados, como no trabalho de Novaes (2015). O peso do partido sobre esses aspectos, talvez tenha sido obscurecido na literatura que analisou o Brasil, pelo elevado personalismo presente em outros países que utilizam a representação proporcional de lista aberta. É o que veremos na seção adiante.

2.2 Sistema eleitoral brasileiro

Associando os dois subcampos do comportamento político e do estudo dos sistemas eleitorais, Pippa Norris desenvolve uma obra cujo principal objetivo é buscar compreender o efeito das regras eleitorais formais em moldar o comportamento dos atores políticos e como este comportamento afeta as escolhas dos eleitores na hora de votar (NORRIS, 2004, p. 7). Ela se baseia em dois conjuntos de hipóteses principais derivadas de duas correntes explicativas: Um ligado à linha do Institucionalismo da Escolha Racional – ao afirmar que regras formais criam incentivos para o comportamento de atores políticos, que por sua vez são capazes de moldar o comportamento político; e outro baseado na Teoria da Modernização Cultural – que conformam ser o comportamento humano guiado por regras muito mais relacionadas ao desenvolvimento humano e a aspectos culturais, do que somente detido por regras formais (NORRIS, 2004).

O objetivo de Norris (2004) é testar ambos os conjuntos de argumentos para identificar quais deles podem compor uma explicação plausível para compreender a influência do sistema eleitoral sobre o comportamento político e assim entender

como a engenharia eleitoral, através de reformas, tem o potencial de promover algum tipo de mudança significativa nas sociedades. Sua conclusão principal é que as regras eleitorais importam sim e de maneira bastante relevante, porém o desenvolvimento humano, as origens sociais de cada país e os hábitos culturais – provenientes da modernização cultural – também servem como fatores explicativos. Ainda pondera que a dicotomia excludente entre essas duas correntes seria contraproducente (NORRIS, 2004).

De toda maneira, apesar da cautela da autora em compor suas conclusões com a influência inegável da teoria da modernização cultural, a teoria da escolha racional obtém maior sucesso em explicar a variância nas três dimensões do comportamento eleitoral que ela analisa: identificação partidária, clivagens sociais e comparecimento. Isto é relevante pois nesta seção faremos uma análise dos autores que pesquisaram a influência das regras eleitorais sobre o comportamento político no Brasil, focando nas afirmações principais do institucionalismo da escolha racional, elencadas por Norris (2004) e utilizados por ela para testar seu primeiro conjunto de hipóteses.

Este conjunto é composto pelas seguintes hipóteses: 1) Regras eleitorais formais moldam os incentivos voltados para os atores políticos; 2) Atores políticos são maximizadores de votos, que buscam cargos eletivos e respondem estrategicamente aos incentivos eleitorais; 3) Baseada nas regras eleitorais, aventa que os partidos podem, dependendo do limiar eleitoral, seguir estratégias de conexão com o eleitor ou tentar buscar o máximo de eleitores possível. Já se depender da estrutura do voto na cabine de votação, os partidos podem escolher candidatos socialmente homogêneos ou diversos ou ainda os políticos podem calcular se oferecem benefícios particularistas ou programáticos; 4) Os cidadãos respondem às estratégias eleitorais e às regras eleitorais formais que os afetam, e isso gera consequências para o comportamento político; 5) A alteração nas regras eleitorais ³⁹ tem a capacidade de gerar consequências importantes, uma vez que altera o comportamento estratégico de políticos, partidos e cidadãos (NORRIS, 2004).

Um bom exemplo das consequências previstas nas hipóteses da autora vem do estudo de Gingerich (2013), que faz uma análise histórica sobre a influência da

³⁹ Chamado pela autora de “Electoral Engineering”, termo que dá nome à obra analisada.

adoção do *australian ballot*⁴⁰ na redução do clientelismo no Brasil e constata modificações importantes tanto nas inclinações ideológico-partidárias nos distritos eleitorais, quanto no aumento das restrições no acesso ao voto, especialmente em locais com altas taxas de analfabetismo. Sua conclusão mais relevante, contudo, é perceber o quanto o clientelismo mediado por *brokers* foi pouco afetado pelo estabelecimento dessas medidas. Ou seja, as ponderações sobre engenharia eleitoral são fundamentais para a compreensão do fenômeno clientelista porque destacam o quanto as conformações institucionais e regras formais do jogo podem influenciar as respostas eleitorais de políticos e eleitores.

Uma breve descrição do sistema eleitoral brasileiro é útil para prover os elementos necessários para uma análise de suas implicações. O Brasil se alinha com o grupo de países do mundo que adotam o sistema de representação proporcional para a seleção dos candidatos que ocuparão as cadeiras da Câmara Baixa⁴¹. Os distritos eleitorais oficiais para as eleições legislativas federais são plurinominais e de grande magnitude, definidos pelos limites dos estados federados que, por sua vez, possuem um número de eleitores relativamente alto – a maioria compartilhando realidades bastante distintas dentro da mesma circunscrição. A representação proporcional brasileira utiliza o sistema de lista aberta para elencar quem serão os destinatários dos assentos legislativos atribuídos para cada partido após as eleições. O método D'Hondt determina quantos assentos cada partido receberá (AMES, 1995) e o total de votos de cada candidato determina sua posição na lista⁴². Assim, cada candidato é individualmente responsável direto por sua posição na lista, o que os fazem desenvolver suas campanhas em isolamento de

⁴⁰ O termo *Australian ballot* refere-se, em termos gerais, ao conjunto de medidas padronizadas implementadas para garantir o voto secreto. Podem incluir uma miríade de ferramentas, desde cédulas eleitorais uniformizadas, até o dimensionamento de cabines eleitorais, definidos para assegurar a privacidade do voto. Tem esse nome por ter sido adotada pela primeira vez na Austrália em 1856.

⁴¹ O conjunto de regras para composição da Câmara Alta é distinto.

⁴² “Na disputa para a Câmara dos Deputados, os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras da circunscrição eleitoral; no caso de coligação entre partidos, esse número sobe para duas vezes. Nas circunscrições eleitorais que elegem até 20 representantes, um partido pode apresentar até o dobro de candidatos; ou até duas vezes e meia quando há coligação. [...] Um candidato não pode concorrer em listas de outros estados nem disputar simultaneamente outros cargos na mesma eleição. Para ser candidato a qualquer cargo, um cidadão deve estar filiado há pelo menos um ano a um determinado partido. Existe ainda uma exigência de vínculo territorial (domicílio eleitoral) a um determinado município (e consequentemente um determinado estado) também por pelo menos um ano” (NICOLAU, 2006, P. 693-694).

seus companheiros de partido (PEREIRA; RENNÓ, 2003). Não há eleições primárias para escolha dos candidatos, porém:

“[a] legislação partidária estabelece que a norma para escolha dos candidatos deve ser definida pelo regimento interno de cada partido. A única exigência é que façam uma convenção no âmbito estadual para formalizar a escolha dos candidatos; as convenções devem acontecer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral, e a lista de candidatos deve ser registrada até o dia 5 de julho na Justiça Eleitoral. Os partidos podem coligar-se para a disputa das cadeiras de cada distrito eleitoral” (NICOLAU, 2006, p. 694).

Esta configuração, por si só, tende a elevar consideravelmente o peso da figura do candidato no resultado final das eleições (DALTON; ANDERSON, 2011), e o sistema brasileiro ainda leva ao máximo essa tendência (CAREY; SHUGART, 1995; AMES, 2003).

Existem algumas consequências teóricas importantes para essas regras institucionais. A primeira delas seria uma opção, pela maioria dos Deputados, por perseguir, via decisões legislativas, a oferta de benefícios geograficamente delimitados e tangíveis para a sua base eleitoral. Isto tornaria a legislatura uma forma de assegurar a base eleitoral – que muitas vezes se concentra em distritos informais. Tal afirmação conecta-se diretamente à obra clássica de Mayhew (1974), onde o autor descreve o conceito de conexões eleitorais, partindo da premissa⁴³ de que os membros do congresso, nos Estados Unidos, estão em busca de um único interesse comum: a reeleição⁴⁴.

Para atingir essa meta, esses atores legislativos engajam-se em três atividades principais cujo objetivo é assegurar a conexão com seus eleitores nos seus respectivos distritos: 1- *advertising*, essencialmente o aparecer, ser notado ou fazer seu nome e rosto serem reconhecidos por sua base, através de cerimônias públicas, entrevistas a veículos de comunicação, palanques, etc; 2- *position taking*, assumir posição diante de pontos controversos em plenário ou nas comissões, como alinhar-se a uma posição popular a respeito de alguma política pública, por exemplo; 3- *credit claiming*, assumir o crédito por alguma medida tomada ou orçamento

⁴³ São, em suas palavras, “*single-minded seekers of reelection*” (MAYHEW, 1974, p. 5).

⁴⁴ Na verdade, Mayhew (1973) nunca faz essa afirmação categórica. O autor busca na obra deduzir os comportamentos parlamentares se essa premissa for verdadeira, que termina sendo o que constata na realidade.

enviado ao distrito, por exemplo. Aqui os legisladores podem utilizar-se amplamente dos expedientes de *pork-barrel*⁴⁵ e elaboração de políticas particularistas (MAYHEW, 1974). Sobre essa última atividade, Lowi (1964) afirmava que quando o sistema decisório é fragmentado, a demanda por serviços públicos é elevada e geograficamente identificável, e então os políticos tendem a optar por incentivar a adoção de políticas públicas localistas e programas *pork*, que podem ser facilmente atribuídos a seus nomes.

Ambos os autores tinham em mente a realidade norte-americana, onde os distritos eleitorais são uninominais. Ames (1995) acrescenta, já raciocinando sobre o caso brasileiro, que a força dos estados federados e de líderes locais, em especial longe dos grandes centros urbanos, a fraqueza dos partidos nacionais e as gritantes disparidades regionais servem para reforçar o argumento proposto por Lowi (1964). Já a competição em distritos de grande magnitude plurinominal, faz com que os candidatos sejam livres para selecionarem qualquer parte do eleitorado para focar suas campanhas e estratégias durante os pleitos, contudo, a maioria deles resume-se em angariar votos num conjunto limitado de municípios, produzindo o que se convencionou chamar de distritos eleitorais informais (AMES, 2003). Dentro destes, Ames (1995; 2003) assume as premissas de Mayhew (1974) sobre a conexão dos parlamentares com suas bases. Complementa ainda que os incumbentes de regiões afastadas dos grandes centros urbanos não enfrentam muitos concorrentes desafiadores de suas legislaturas (AMES, 1995), já que estes não dispõem da máquina estatal e fazem os eleitores refletirem sobre “trocar o certo pelo duvidoso”.

Ainda neste contexto, Ames (2003) analisa os resultados eleitorais no período pós-1985 a partir de uma tipologia que associa os parâmetros espaciais de votação a tipos distintos de conexão eleitoral. Esses parâmetros são distribuídos ao longo de duas dimensões: a dominância-compartilhamento (ou penetração vertical nos municípios), e a concentração-dispersão (ou sua cobertura horizontal). A primeira representa o quanto um candidato consegue se sobrepôr aos demais em seus municípios principais, já a segunda refere-se ao modo como se distribuem espacialmente os votos dentro do distrito. O autor criou índices específicos para ambas, mas retorno a essa discussão no capítulo posterior.

⁴⁵ *Pork barrel* é um termo de língua inglesa, proveniente da literatura norte-americana, que descreve a alocação de recursos públicos em distritos específicos visando beneficiar eleitoralmente o incumbente que o alocou.

A confluência das dimensões leva a uma classificação em 4 parâmetros espaciais de distribuição de votos e que podem ser adotados pelos candidatos a uma vaga na câmara baixa federal brasileira. São eles:

I – *Concentrado-dominante*: É descrito por Ames (2003) como sendo a manifestação do reduto eleitoral por essência, ou seja, os votos de candidatos, por algum motivo, desenvolvem uma base eleitoral territorialmente delimitada, e se sobrepõem aos demais candidatos nestas regiões, formando o que se convencionou chamar de distritos eleitorais informais. Os perfis biográficos que se associam a este parâmetro “refletem relações tradicionais de empreguismo e clientelismo entre os políticos e os eleitores” (AMES, 2003, p. 67), podendo, ao mesmo tempo, também incluir aqueles “líderes locais competentes [que] ascendem da posição de vereador para prefeitos ou Deputados Estaduais” (AMES, 2003, p. 67).

II – *Concentrado-compartilhado*: Este padrão está relacionado com votos localizados em um, ou poucos municípios que provêm boa parte da votação de um candidato, mas que, muitas vezes devido ao tamanho do seu eleitorado, dividem os votos totais dispensados a Deputados com outros competidores. Se manifesta, preferencialmente, nas grandes cidades e tem um perfil biográfico associado com candidatos defensores de temáticas atinentes a estes locais, como direitos do trabalhador, ou a interesses geograficamente muito específicos.

III – *Disperso-compartilhado*: É o parâmetro que simboliza melhor as vantagens do sistema de representação proporcional na inclusão de minorias. Os votos ficam dispersos pela extensão do distrito eleitoral, além disso o candidato associado não se sobrepõe aos demais nos municípios. É ligado a um perfil biográfico de “candidatos que buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos[,] [...] [e]sses setores são coesos e fiéis, mas pouco numerosos, de modo que os candidatos que a eles se dirigem costumam coalizões em pequenas faixas de municípios” (AMES, 2003, p. 70-71).

IV – *Disperso-dominante*: Representa o padrão onde os votos ficam desconcentrados ao longo do distrito eleitoral e onde os candidatos associados

conseguem se sobrepôr aos demais nos municípios. Ames (2003) prediz dois perfis biográficos principais associados a este parâmetro: aqueles candidatos que “fazem acordo com políticos locais [...] e os que já ocuparam cargos na administração estadual[,] como Secretários de Educação, posto de grande potencial de distribuição de programas de alcance clientelista” (AMES, 2003, p. 72).

Cabe aqui uma distinção entre *pork-barrel* e clientelismo, essencial para a compreensão dos argumentos a serem desenvolvidos adiante. O primeiro consiste, basicamente, na alocação de políticas ou investimentos públicos, através da produção de leis ou normatizações específicas, para atender diretamente à base eleitoral de um determinado incumbente, com o custo sendo repartido por todo o território. O objetivo principal é agraciar um território geograficamente delimitado pelos votos obtidos na eleição. Não há nenhum componente ilegal nesta prática. O clientelismo político compõe um cabedal de práticas que ficam muito próximas ou mesmo além do limite da ilegalidade⁴⁶. O *pork-barrel* não pressupõe necessariamente desigualdade socioeconômica entre o político e sua *constituency*, nem mesmo a formação de laços informais, enquanto o clientelismo tem ambos os aspectos em sua estrutura fundamental.

Aqueles postulantes que utilizam o parâmetro espacial concentrado-dominante são apontados como potenciais utilizadores de políticas clientelistas para se eleger, assim como os disperso-dominantes. Faço o caso de que essa interpretação está equivocada, pois há uma confusão conceitual entre clientelismo e *pork*. Tanto os candidatos *pork* quanto os clientelistas possuem incentivos para adotar uma estratégia de dominância de sua atuação política, conseqüentemente distribuindo seus votos geograficamente de acordo tanto com os padrões concentrado-dominante, quanto com o disperso-dominante.

Acontece que os que adotam políticas de *pork*, podem tanto concentrar as votações em decorrência natural do objetivo do uso dessa ferramenta, mas é igualmente possível que dispersem os votos em várias regiões diferentes, contíguas ou não. Isso não derrota a essência do *pork*, sendo o mais fundamental para tanto a dominância local. Já para candidatos que utilizam práticas de clientelismo político, concentrar é fundamental para potencializar os recursos pessoais que investem, seja para comprar votos, seja para estabelecer lealdade, seja para minimizar os

⁴⁶ Para mais informações cf. Apêndice A.

riscos de serem pegos. A essa tendência chamamos de premissa da maximização dos retornos eleitorais clientelistas. Dessa forma, candidatos *pork* poderão estar distribuídos entre os parâmetros concentrado-dominante e disperso-dominante, porém candidatos clientelistas adotariam, preferencialmente, o parâmetro concentrado-dominante.

Dentre os principais contrapontos à proposição de Ames (2003), destaca-se Carvalho (2003). O autor as sintetiza da seguinte forma:

“Embora tenha o mérito de iluminar o que constitui a ponta de nossa conexão eleitoral, Ames [2003] não explora com exatidão a natureza dos incentivos gerados pelas distintas configurações geográficas sobre o comportamento parlamentar. Ao contrário, preocupado com os aspectos sistêmicos do arcabouço político-institucional do país, acaba por generalizar um único comportamento no que se refere à ação dos parlamentares brasileiros: a busca de recursos desagregados e de *pork-barrel* para as bases eleitorais, a prevalência da lógica do particularismo. [...] Ora, a impropriedade metodológica da conclusão de Ames parece óbvia: incentivos eleitorais distintos, decorrentes das configurações espaciais diversas dos deputados eleitos, não podem gerar um comportamento único, se entendemos que a conexão eleitoral faz diferença na explicação da ação legislativa” (CARVALHO, 2003, p. 59-60)

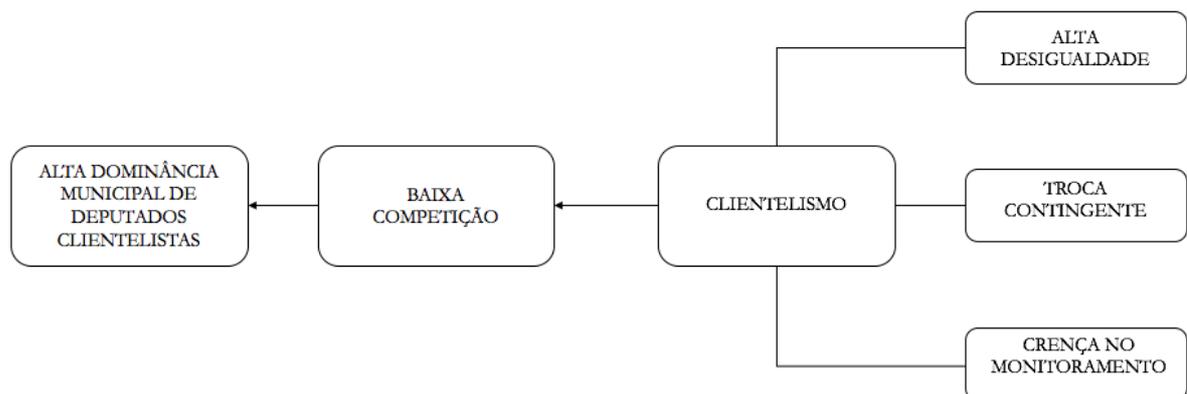
Silva (2013) também relata achados empíricos importantes para “refutar as teses existentes de que o sistema político brasileiro se organiza em distritos eleitorais informais” (SILVA, 2013, p. 424). Analisa o desequilíbrio eleitoral, que utiliza como padrão para mensuração da competição de Deputados Federais no nível municipal, e constata, dentre diversas outras conclusões, que o nível de competição eleitoral para os postulantes à Câmara Federal vem crescendo desde o pleito de 1994 no Brasil. Para além deste achado, pondera que as ambições políticas individuais dos candidatos, demonstradas através de suas trajetórias políticas⁴⁷, embora não evidenciadas em sua análise, provavelmente têm um papel bastante relevante na disputa eleitoral, uma vez que ao deixarem seus supostos distritos informais para assumirem outras posições, deixariam o caminho livre para os adversários (SILVA, 2013).

Se isto for verdade, abre-se espaço para ampliação da competição política dentro dos distritos e isto, do ponto de vista de candidatos-patrono, pode ser

⁴⁷ Sobre uma análise mais detalhada das opções e escolhas de carreiras por Deputados Federais no Brasil, cf. Leoni, Pereira e Rennó (2003).

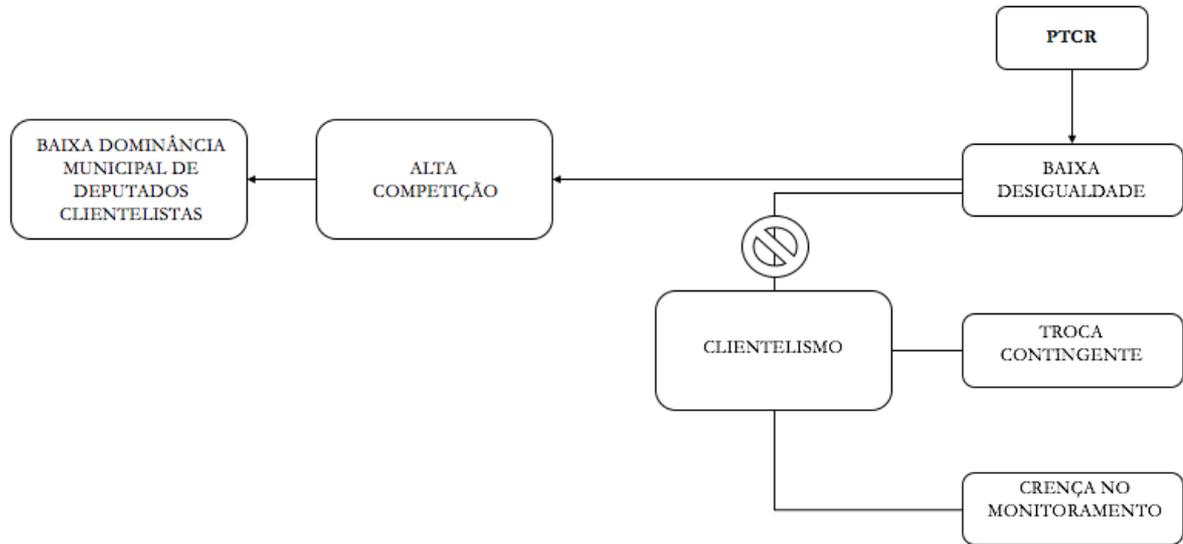
extremamente danoso. Primeiro porque amplia o acesso de clientes a opções alternativas e depois que torna as relações clientelistas mais custosas, já que o acréscimo de adversários pode elevar o custo de engajamento na relação. A hipótese principal deste trabalho encontra-se diretamente relacionada a esta questão. Caso exista algo exógeno à lógica da competição eleitoral local, como a introdução de políticas redistributivas, especificamente aquelas pouco dependentes dos líderes locais, como é o caso de alguns programas de transferência condicionada de renda – PTCR, é esperado um aumento da competição eleitoral na disputa pelas vagas de Deputados Federais, especialmente no nível mais desagregado do município, diminuindo seus indicadores de dominância municipal. As figuras adiante sintetizam esta cadeia de raciocínio:

Figura 1 Demonstração gráfica do encadeamento causal simplificado das implicações eleitorais do clientelismo sem PTCR.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2 Demonstração gráfica do encadeamento causal simplificado das implicações eleitorais do clientelismo com PTCR.



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, a base argumentativa desenvolvida por Ames (1995; 2003) relaciona diretamente o sistema eleitoral e algumas especificidades do Brasil ao comportamento político estratégico dos parlamentares. Um de seus focos é buscar compreender como a versão nacional da representação proporcional de lista aberta e a trajetória dos municípios influenciaram os candidatos a abordarem suas campanhas eleitorais. Portanto, qualquer tentativa de buscar uma resposta para alterações em aspectos atrelados ao comportamento eleitoral dos candidatos, deve levar em consideração elementos contextuais dos municípios que têm influência sobre como se distribuem os votos no espaço, tais como nível de renda da população, desigualdade, entre outros.

Ser um líder local, vir de uma família tradicional ou estabelecer acordos com patronos clientelistas locais pode ser decisivo na obtenção dos votos necessários para vencer uma eleição. Isto repercutirá sobre o comportamento político dos eleitores brasileiros: apesar de existir a possibilidade de se votar na legenda – acrescentando votos apenas ao partido e aumentando a quantidade total de cadeiras alocadas à legenda – pouquíssimos eleitores escolhem essa opção (PEREIRA; RENNÓ, 2003), demonstrando a pouca influência que o partido tem em servir como atalho informacional para o votante no contexto brasileiro.

2.3 Análise teórica das implicações institucionais para o caso brasileiro

A hipótese principal extraída de *Electoral Engineering* pode ser fracionada em duas partes: 1) as regras formais moldam o comportamento dos políticos; e 2) o comportamento estratégico destes, influenciado pelas regras, afetam a forma os cidadãos votam. Para o primeiro desdobramento o caso brasileiro foi analisado de maneira bastante contundente por Ames (1995; 2003). Conforme exposto anteriormente, para este autor, a conformação específica das regras eleitorais brasileiras produziriam um comportamento político previsível dos candidatos e os fariam buscar estratégias de obtenção de votos diferenciadas a depender do eleitorado chave no qual se baseassem.

Uma outra consequência da conformação das regras eleitorais é o enfraquecimento dos partidos no panorama geral. As estratégias partidárias de conexão com o eleitor ou a busca pelo eleitorado médio⁴⁸ a depender se o país adota regras proporcionais ou majoritárias, contidas na proposição⁴⁹ de Norris (2004), podem ser encontradas em concomitância no Brasil. Isso é evidenciado pelos desdobramentos espaciais aos quais os candidatos podem submeter suas estratégias de obtenção de voto, consequência da proporcionalidade em distritos de grande magnitude plurinominais. A posição adotada pelo partido aparentemente varia muito de estado para estado, uma vez que o federalismo desestimula um poder partidário central forte e incentiva o fortalecimento de subsistemas estaduais.

Exemplos não faltam para explicitar essa inferência analítica: basta observar as conformações das coligações estaduais que, por vezes, não fazem o menor sentido do ponto de vista ideológico nacional, mas cobrem com eficiência a política local. É como se as regras eleitorais tivessem moldado o sistema partidário de tal maneira que os partidos podem ser enxergados tanto como fracos, se o espectro pelo qual se olha for o campo de atuação nacional e o poder de decisão e influência na seleção de candidatos; como fortes, quando são apoiados em notáveis líderes regionais que carregam junto o partido com sua figura pessoal e agregam valor aos candidatos que optam por entrar na corrida sob sua legenda.

⁴⁸ Estratégias de *bridging* ou *bonding*, nos termos originais em inglês.

⁴⁹ Proposição 3: “According to the electoral threshold, parties decide whether to follow bridging or bonding strategies” (NORRIS, 2004, p.5).

Ainda derivado deste desdobramento duplo, é possível identificar tanto partidos que facilitam a tomada de decisão do eleitor, por meio da heurística partidária, ou alguns que dificultam esta forma de atalho informacional e os fazem partir para outras fontes de obtenção de informação política simplificada. É o que identificou Rennó (2009). Na verdade, quando as regras eleitorais tornam o partido uma fonte fraca de informação, o eleitor racional parece partir rapidamente para outras fontes alternativas – como o apreço ou a disponibilidade (RENNÓ, 2009).

A influência das regras eleitorais no enfraquecimento dos partidos no campo eleitoral parece frear de chofre ao chegar às portas do Congresso Nacional. A conformação das regras internas do parlamento brasileiro fez com que as agremiações se tornassem peças centrais em torno das quais o processo decisório é formulado (LIMONGI, 2006). Ao invés do personalismo incentivado pelas análises anteriores, dentro do Congresso cada legislador individual tem muita dificuldade de se impor sozinho e isolado em barganhas frente ao Executivo federal. Isto é importante, uma vez que constatamos anteriormente que o *pork* ainda é fundamental para obtenção de votos nas localidades específicas de cada político⁵⁰. Os partidos têm, então, duas funções fundamentais dentro da Câmara: resolver os problemas de coordenação e atuarem como veículos de demandas coletivas dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Esta posição estratégica adotada pelos legisladores dentro do parlamento tem importantes consequências sobre os votos que obterão: já que os partidos precisam assumir posições públicas a respeito de políticas específicas – como também optar por alinhar-se à bancada governista ou de oposição – isso afeta decisivamente a heurística partidária e faz com que os partidos brasileiros tenham, sim, certa influência sobre os rumos de seus filiados. Não de maneira direta, como aconteceria sob uma lista fechada, porém de maneira indireta e influenciada por outros mecanismos de incentivo institucional. Como diria Figueiredo e Limongi (2002, p. 334): “Ser parte de um governo bem-sucedido é uma excelente moeda eleitoral para qualquer parlamentar de um partido aliado”.

Apesar das assimetrias, o sistema eleitoral brasileiro ainda se mostra bem democrático no sentido de fornecer opções de estratégias eleitorais aos parlamentares, pois concede aos candidatos a possibilidade de “tentar a sorte” com

⁵⁰ Potencializando, inclusive, uma possível heurística geográfica.

a parcela do eleitorado que desejarem (AMES, 2003). Seja ele espacialmente concentrado – como para os políticos localistas –, seja ele disperso – para os políticos que perseguem segmentos minoritários e de clivagens sociais. Isto faz com que os eleitores ainda disponham de opções de escolha plurais e as heurísticas tenham pesos diferentes, a depender da localização do votante.

Ainda assim, “nem todos os resultados de políticas podem ser derivados das instituições. A política não se resume à escolha das instituições. Há mais, muito mais, em jogo” (LIMONGI, 2006, p. 257). Por isso é fundamental compreender que candidatos são influenciados pelas regras eleitorais que incentivam o comportamento personalista e a formação de distritos informais e, por sua vez, influenciam a maneira como votam os eleitores. A disposição espacial dos votos provavelmente é um reflexo tanto desses elementos, como da forma como as campanhas eleitorais são realizadas, ou seja, como são alocados os recursos eleitorais disponíveis e isso influencia diretamente no mecanismo de atuação do clientelismo político.

O eleitor-cliente não é fruto do acaso, mas antes de uma confluência de fatores tanto sociais, quanto institucionais, quanto políticos. Esses fatores podem ser brevemente resumidos, mas não exauridos em: 1) o contexto de desigualdade em que se encontra o eleitor-cliente o coloca em posição de desvantagem comparativa a um patrono com mais recursos; 2) sua provável sofisticação informacional reduzida (consequência parcial do primeiro fator) os faz optar por partidos não-programáticos, utilizando uma heurística personalista como atalho informacional principal para decisão final do voto; 3) a conveniência política do patrono em formar alianças com chefes locais ou atravessadores que possam lhes prover com o máximo retorno eleitoral possível, ao menor custo, somada à depressão na competição eleitoral, reduz as opções de escolha na cabine de votação; 4) O arranjo pós-eleitoral que os três fatores iniciais podem provocar, afetam especialmente a conexão eleitor-parlamentar.

CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E LAÇOS DE CLIENTELA

3.1 Distributivismo, redistributivismo e efeitos eleitorais

De uma maneira geral, políticas distributivas são aquelas na qual se alocam benefícios delimitados, difundindo-se seus custos pelo restante do território através da arrecadação de impostos (SHEPSLE; WEINGAST, 1981; LOWI, 1964). São caracterizadas, em especial, pela sua alta capacidade de serem desagregáveis e entregues a cada unidade beneficiária de acordo com a conveniência do tomador de decisão (LOWI, 1964). Uma das principais ferramentas à disposição de políticos para sua aplicação é através de *pork-barrel* (SHEPSLE; WEINGAST, 1981). Quase nunca compõem um conjunto de políticas que façam sentido do ponto de vista econômico, mas ainda persistem como forma preferível, especialmente pela constante necessidade dos políticos em manter a conexão eleitoral com suas bases⁵¹ (MAYHEW, 1974).

Contudo, para além da promoção da conexão eleitoral, políticos podem utilizar esse expediente com uma profusão de outros objetivos, inclusive a manutenção de máquinas políticas regionais. Nunes (2013), analisando a alocação discricionária de recursos orçamentários pelos chefes de Executivos nacionais, em alguns países da América Latina, encontra evidências da utilização destas práticas para manutenção de alianças políticas com prefeitos, especificamente em países descentralizados. Brollo e Nannicini (2012) também observam consistência na alegação de que existem motivações táticas de governos, no Brasil, para punir municípios liderados por prefeitos de partidos que os opõem. O fundamental a se extrair dessas pesquisas é a relevância dos prefeitos enquanto articuladores da política municipal e potenciais sequestradores de crédito dos presidentes.

Contudo, no caso de optarem por buscar eleitores diretamente, como políticos do nível nacional podem garantir que os recursos alocados em determinado território serão revertidos em vantagem eleitoral para si e não para outro, nas localidades que já são governadas por membros de partidos adversários? Bueno (2014) complementa os estudos anteriores, ao averiguar pertinência na sua hipótese de que a estratégia adotada nesses casos seria perpassar os prefeitos opositoristas e

⁵¹ Muitas vezes são o produto da atividade de *credit claiming*, previstas por Mayhew (1974) e já discutido no capítulo anterior.

distribuir benefícios geograficamente delimitados a Organizações não Governamentais localizadas sob a jurisdição daqueles últimos, o que evitaria o chamado *credit hijacking*, ou seja, a obtenção de vantagens eleitorais por prefeitos opositoristas, tomando para si o crédito dos recursos alocados.

Além desses, as emendas orçamentárias individuais – EOI são instrumentos institucionais legais para a execução de *pork*, tornando-se fontes importantes do distributivismo no Brasil. De maneira geral, emendas orçamentárias são acréscimos, alterações ou supressões de rubricas orçamentárias feitas ao projeto da Lei Orçamentária Anual – LOA enviada pelo Executivo ao Legislativo e são processadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO do Congresso Nacional. São estrategicamente utilizadas para promover ajustes no orçamento da União para honrar compromissos políticos que os parlamentares possam ter, eventualmente, assumido nos seus distritos eleitorais ou junto aos municípios e estão enquadradas em quatro tipos: da relatoria, de comissão, de bancada e individual.

O volume das emendas individuais incluídas na LOA, todos os anos, é extremamente alto, e a CMO simplesmente não dispõe de capacidade técnica suficiente para avaliar a pertinência de todas elas (PEREIRA; RENNÓ, 2013). Além disso, há baixa coordenação entre os parlamentares para harmonizar a elaboração das EOI e, quando o Poder Executivo era responsável pela liberação dos recursos, através dos Ministérios, estas eram fruto de uma negociação direta e constante entre o Legislativo e o Executivo Federal (PEREIRA; RENNÓ, 2013). Inclusive, o Executivo conseguia modular as decisões alocativas das emendas do Congresso, via contingenciamento, lhe dando uma enorme vantagem comparativa na negociação com o Legislativo. De toda forma, houve uma mudança recente na regra das EOI, que passaram a ter execução impositiva, conforme redação dada pela da Emenda Constitucional 86/2015, empoderando ainda mais os legisladores.

Naturalmente, estes instrumentos representam ferramentas poderosas nas mãos dos parlamentares para alocação discricionária de recursos como instrumento distributivo associado ao *pork*. Com o objetivo de entender a forma e a existência de eventual viés na seleção dos municípios que receberam montantes provenientes de EOI, Pereira e Rennó (2013) constatam que critérios políticos, de fato, se destacam como motivadores na escolha dos entes federativos agraciados pelas emendas,

contudo notam que características socioeconômicas também importam bastante como fatores explicativos. Ademais, “a cobertura nacional das emendas e o recebimento destas, dentre aqueles municípios que são agraciados, indicam escopo abrangente e eficiência na redução de indicadores de desigualdade” (PEREIRA; RENNÓ, 2013, p. 49).

Os recursos provenientes de políticas distributivas, portanto, são fundamentais para entender os mecanismos de financiamento de máquinas políticas complexas e parecem ser muito importantes, também, no estabelecimento de laços clientelistas. Em especial, a forma como são geograficamente alocadas faz com que sejam a escolha mais óbvia tanto daqueles que almejam ampliar sua conexão eleitoral, quanto daqueles que precisam direcionar recursos estatais para manter redes locais de apoio com viés clientelista. O elemento personalístico também entra em jogo de maneira muito proeminente, uma vez que um dos objetivos principais dessa distribuição é fazer o político ter seu nome reconhecido como benfeitor. Alterando-se a espécie de política, alteram-se também os resultados e influências no mercado eleitoral.

As políticas redistributivas⁵² provêm a realocação de recursos dentro de uma população, normalmente fluindo da parte mais rica para a parte mais pobre, principalmente através de taxaço e impostos, embora existam desdobramentos mais complexos. Em geral são do tipo social ou de *welfare*⁵³, e focam no caráter redistributivo, como o próprio nome pressupõe (SEFTON, 2006). A forma de redistribuição pode ser tanto focalizada, quando mira em um conjunto de indivíduos com pressupostos específicos, como nível de pobreza, por exemplo; quanto universalista, quando não se faz distinção entre os cidadãos na hora da distribuição. Nem sempre opera diretamente através da realocação de recursos monetários, podendo muitas vezes redistribuir oportunidades, como “acesso a educação de qualidade, oportunidade de melhores empregos e acesso a serviços de saúde, que

⁵² As delimitações teóricas e discussões sobre políticas redistributivas também estão inseridas, com maior proeminência, no contexto do debate sobre o estado de bem-estar social. Para mais detalhes cf. Esping-Andersen (1990).

⁵³ O termo *welfare* refere-se a políticas de bem-estar social em geral e optou-se por manter o termo original em inglês para facilitar a fluência do texto.

podem levar a uma redução da desigualdade geral ao longo do tempo” (SEFTON, 2006, p. 610, tradução livre)⁵⁴.

Quanto à objetividade na forma de alocação dos benefícios, as políticas e programas podem, ainda, ser programáticas e/ou não-programáticas. As primeiras estão ligadas ao estabelecimento de critérios objetivos para seleção de beneficiários e é muito difícil que incumbentes utilizem a distribuição do benefício para produção de apoio eleitoral, uma vez que as regras estão amplamente divulgadas. Sua proposição e implementação geralmente está associada ao tipo de partido programático que baseia sua plataforma eleitoral nessa espécie de programas ou políticas (KITSCHOLT; FREEZE, 2010). De maneira mais específica, pressupõem duas condições:

“To be specific, programmatic policies in general, [...] (a) impose objective rules that give incumbents no discretion over implementation. This condition implies that programmatic policies should (b) lead voters to expect to receive the same services regardless of the party in office” (IMAI; KING; RIVERA, 2017, p. 2).

Políticas não-programáticas, por sua vez, envolvem a seleção discricionária por incumbentes tanto da forma de alocação dos benefícios, quanto do desenho da implementação. Em geral estão associadas com o distributivismo relatado acima e podem prover o político com aparato financeiro estatal para fabricação de apoio eleitoral direto, indução no comportamento de chefes políticos locais e/ou manutenção de bases eleitorais fiéis.

A premissa assumida pela vasta maioria da literatura é a de que programas ou políticas programáticas, com caráter redistributivo e não distributivistas, baseadas em regras, poderiam ser consideradas muito mais estáveis ao longo do tempo, com impactos sociais mais sistemáticos, e levariam à menor retribuição eleitoral do partido ou político que a elaborou (IMEI; KING; RIVERA, 2017). Ao contrário, os programas e políticas não-programáticos alocados de maneira distributivista são vistos como produtores de efeitos sociais mais limitados, mas com efeitos eleitorais mais contundentes, advindos da discricionariedade política. Dessa forma, não é

⁵⁴ A redistribuição focalizada pode ter um desempenho pior do que a universalista, no longo prazo, para redução estrutural da desigualdade e pobreza. A essa constatação, os especialistas deram o nome de paradoxo da redistribuição (SEFTON, 2006). Para mais sobre o assunto, cf. Korpi e Palme (1998).

surpreendente pressupor que incumbentes clientelistas preferam o segundo tipo de programas e políticas ao primeiro.

Litschig (2012) contesta essa visão geral, afirmando que programas baseados em regras também poderiam servir a interesses políticos específicos. Afirma que o foco da literatura que analisou políticas distributivas e redistributivas foi na parte discricionária dos orçamentos públicos, virando de costas para os programas baseados em regras, precisamente pela premissa descrita acima. Analisa, então, as regras do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, um programa brasileiro que redistribui uma parte considerável de recursos provenientes de impostos para os municípios, baseado em uma fórmula matemática que leva em consideração diversos fatores, sendo o mais importante deles, o tamanho da população municipal. A opção por essa espécie de programa foi uma estratégia deliberada do regime militar brasileiro em tentar desarticular elites regionais e despolitizar a redistribuição (HAGOPIAN, 1996; LITSCHIG, 2012). O autor encontra consistência na manipulação de valores populacionais durante a década de 1990 que alterou o cálculo do FPM e aumentou a quantidade de recursos alocada para determinados municípios específicos com evidências consistentes para apontar um direcionamento de construção de apoio político para formação de coalizões governativas do executivo federal (LITSCHIG, 2012). É fundamental absorver da análise do autor que políticas ou programas redistributivos tanto programáticos quanto não-programáticos podem ser utilizados como fonte de obtenção de suporte político em algum nível.

As conformações acima revelam a multiplicidade de estratégias que políticos, seja do Executivo ou do Legislativo, possuem para distribuir recursos discricionários de maneira localizada. Isso tem implicações institucionais importantes do ponto de vista do clientelismo, especialmente considerando que elas podem tanto prover alternativas institucionais legais válidas para relações de clientela (como o *pork*), quanto representar instrumentos de retroalimentação dessas relações.

Além disso, redistribuir pode ser uma estratégia tanto danosa quanto proveitosa, do ponto de vista político. Para um político ou partido com plataforma programática, a implementação de políticas redistributivas, a depender do escopo da redistribuição, tem o potencial de aumentar seu mercado eleitoral, se conseguir atingir patamares satisfatórios de entrega do programa, sendo recompensado nas

urnas. Já para políticos com uma plataforma não programática e particularista, a redistribuição pode ser extremamente danosa, uma vez que aumenta a competição política e afeta as estratégias dos diversos atores envolvidos, tornando o jogo eleitoral muito menos previsível.

3.2 Programas de Transferência Condicionada de Renda

Dentre os principais programas redistributivos, os programas de transferência condicionada de renda – PTCR se destacam. Foram desenvolvidos objetivando a redistribuição da renda através da realocação de recursos para uma determinada categoria de indivíduos, visando a redução ou reversão da situação de vulnerabilidade socioeconômica e utilizando condicionalidades para quebrar o ciclo intergeracional de pobreza. O avanço e o desenvolvimento desta espécie de programa tiveram a América Latina e o Caribe como ponto de partida e são nestes locais onde podem ser encontrados os exemplos⁵⁵ de implementação mais bem sucedidos (ISSA, 2007). Esta espécie de programa apresenta, ainda, algumas vantagens comparativas quando contrastados com outras formas de assistência social:

“CCTs are reputedly easier to target than other social assistance programmes, using geographical and household level criteria, including proxy-means tests to estimate household poverty levels. Providing cash (rather than benefits in kind, food stamps or vouchers) is more cost-effective and flexible, and avoids the creation of distorting secondary markets. Furthermore, the focus on health, education and nutrition fosters those synergies amongst diverse components of human capital considered essential for breaking the vicious circle of inter-generational poverty. Several countries adopting CCTs have also carried out evaluations that have provided empirical evidence of their effectiveness, facilitating scaling-up and political-administrative continuity” (HALL, 2006, p. 692).

Os PTCR apresentam características únicas que os colocam numa posição de dualidade quanto a políticas redistributivas programáticas, que tem gerado

⁵⁵ Argentina: Programa *Jefes de Hogar e Ciudadanía Porteña*; Brasil: Bolsa Família; Chile: *Chile Solidario*; Colombia: *Familia en Acción*; Costa Rica: *Avancemos*; Republica Dominicana: *Solidaridad*; Equador: *Desarrollo Humano e Bono de Desarrollo Humano*; Paraguai: *Tekoporã*; Peru: *Juntos*; Suriname: *Suriname Social Safety Net (SSN)*; México: *Oportunidades*; Uruguai: *Ingreso Ciudadano*, dentre diversos outros programas.

posições discutíveis sobre o seu papel no espectro político. Explica-se. De um lado podem ser entendidos como universalistas, se os critérios de definição de beneficiários forem objetivos e a inclusão nos sistemas de cadastro depender apenas fracamente de autoridades locais; por outra perspectiva, poderiam ser vistos como particularistas, já que os benefícios não são dispensados de maneira difusa como em políticas redistributivas comuns, mas antes através de transferências individuais de recursos.

De fato, essa aparente divisão tem implicações importantes sobre o uso desse tipo de programa como ferramenta para potencializar dividendos eleitorais a partir de barganhas clientelistas. O desenho dos programas já implementados denota que a formulação e a implementação afetaram bastante tanto na posição do programa, se universalista ou particularista, quanto nos dividendos eleitorais advindos da sua adoção. Em situações onde as regras de determinação de beneficiários foram estritas e monitoradas, com a burocracia especializada exercendo papel significativo na implementação, os laços políticos unindo patrono e clientes tornaram-se mais fracos, já que clientes não necessitariam de patronos para alocação daqueles benefícios específicos (HUNTER; SUGIYAMA, 2009; ZUCCO, 2013), além de proverem incentivos para produção de cidadãos mais politicamente ativos (ZUCCO, 2013; CAMPBELL, 2003). No sentido contrário, quando a fórmula de alocação era mais flexível, permitindo discricionariedade de autoridades locais, os PTCRs podem ser apropriados para obtenção de dividendos clientelistas, como foi o caso no PNSA na Argentina (WEITZ-SHAPIRO, 2009).

Zucco (2011) chega a questionar se essa aparente dualidade teórica dos programas não teria um desdobramento problemático na construção do próprio conceito de clientelismo e conclui que o núcleo do conceito abarca a troca contingenciada e não, especificamente, o tipo de bem provido (ZUCCO, 2011, p. 7). O autor constrói um modelo analítico com dados de *surveys* tanto no nível individual como no agregado, para demonstrar o quanto cidadãos retribuem políticos que são responsáveis por prover os benefícios deste tipo de programa e constata ganhos eleitorais significativos pró-incumbentes executivos que adotaram PTCR no Brasil. Contudo, cabe relatar que os efeitos dos PTCRs na performance eleitoral partidária, especialmente de candidatos ao legislativo no Brasil, foram nulos em Zucco (2013),

que levantam uma possibilidade interessante da presença de efeito eleitoral para incumbentes executivos não transferida para o partido de maneira mais ampla.

De toda forma é importante destacar que PTCRs podem ter um efeito adverso nas estratégias de candidatos clientelistas, desde que as regras sejam desenhadas de maneira a incentivar a atividade de uma burocracia especializada e despersonalizar a seleção de beneficiários, tornando a alocação dos benefícios objetiva. Isso pode prover os clientes com alternativas oficiais de obtenção de benefícios individualizados, sem a necessidade de recorrerem aos laços clientelistas o que pode, potencialmente, abalar o mercado político local, ampliando a competição eleitoral e desestabilizando os vínculos políticos tradicionais. Tudo depende do desenho do programa e da forma de implementação.

Weitz-Shapiro (2009) encontra inconsistência no padrão de competição eleitoral tradicionalmente esperado para candidatos que utilizam de políticas de clientela. A política pública analisada pela autora, o *Programa Nacional de Seguridad Alimentaria* – PNSA da Argentina, tem um desenho que permite e incentiva a alocação dos benefícios provenientes do programa para fins clientelistas, empoderando os chefes locais. Em suas palavras, pode ser assim descrito:

*“The program is decentralized in its structure: the federal government signs agreements with each of the provinces, in which the two levels of government detail how the program will be administered in that province. In the law that established the program, **cities are specifically given a number of responsibilities, including registering beneficiaries, administering funds, and establishing mechanisms for the distribution of the food within their municipalities** [...]. [T]he decisions made by local politicians have a profound impact on how food is distributed within their jurisdictions. These decisions are unlikely to be an artifact of variation in administrative capacity, as municipal responsibilities within the PNSA are largely logistic and therefore not technically demanding. At the same time, **there is limited oversight of the program by central or provincial governments, and monitoring of how beneficiary lists are created or how food is distributed is far from rigorous.** Given this lax enforcement of formal program rules, politicians who seek to use clientelism in the administration of the PNSA are unlikely to be constrained from doing so” (WEITZ-SHAPIRO, 2009, p. 11, grifo meu).*

Baseada nessa política, procede com a análise, através de *survey* entre os prefeitos, sobre elementos de seus comportamentos que possam indicar

envolvimento pessoal na forma e elaboração da lista para alocar os beneficiários do PNSA. A autora nota que a relação entre competição política – e mais especificamente níveis de oposição local – é mais complicada do que o previsto. Ela encontra probabilidades diferenciadas de desenvolvimento de clientelismo em localidades distintas, a depender do nível de pobreza. Onde a pobreza é mais proeminente, altos níveis de oposição política estão relacionados a um aumento da probabilidade de existência de clientelismo. *A contratrio sensu*, onde a pobreza é limitada, diminuir os níveis de oposição, diminui também a probabilidade de clientelismo (WEITZ-SHAPIRO, 2009). O que significa dizer que a depender do nível socioeconômico do município a competição política pode ser tanto uma inibidora, quanto uma facilitadora de práticas de clientela⁵⁶. A conclusão a que chega deve-se muito à forma como sua pesquisa foi desenvolvida e, especificamente, à política escolhida para análise.

É muito relevante levar em consideração os dois grifos destacados do trecho acima. O primeiro especifica funções para entes federados no nível local promoverem a implementação da política pública. A concessão dessas ferramentas pode devolver poder aos líderes locais e resolver possíveis disputas que venham a ter com o governo central pelo crédito dos benefícios distribuídos. Já o segundo grifo demonstra a assimetria de informações da política e se contrapõe ao caso brasileiro, onde a centralização do cadastro com a formação e monitoramento da lista de beneficiários, além de uniformização da distribuição do benefício, através da rede bancária, consolidou uma situação muito diferente, permitindo, em tese, que o governo federal conseguisse solapar a influência dos chefes locais na alocação dos benefícios, como será visto adiante. O desenho do programa argentino aponta para características redistributiva, distributivista e não-programática.

No Brasil, a política de substituição de importações, que intensificou os processos de urbanização e industrialização ao longo do século XX, tornou possível

⁵⁶ “Where politician security in office is low and political competition is intense, the decision about whether to use clientelism—with its consequences for votes lost from the middle class and gained from the poor—becomes a crucial one. Where a politician faces a strong electoral threat, his incentives to use clientelism will be at their highest when a large proportion of his constituents are poor, and hence potential clients. In contrast, where a strong electoral threat is coupled with a large middle class constituency, made up of individuals who are ineligible for the type of targeted goods generally distributed via clientelism, a politician’s decreased electoral security should instead lead to strong incentives not to engage in clientelism. Finally, where opposition is limited, high incumbent security in office mean that voter poverty should not be an important factor in determining a politician’s incentives to rely on clientelism” (WEITZ-SHAPIRO, 2009, p. 4-5).

o desenvolvimento de alguns programas assistencialistas do Governo Federal, porém sem o alcance necessário para aliviar de forma significativa a vulnerabilidade socioeconômica da parcela mais pobre da população e focados, em especial, na solução momentânea dos efeitos imediatos da pobreza. Programas de transferência condicionada de renda começaram a ganhar forma, de fato, somente na década de 1990, nas cidades de Brasília⁵⁷ e Campinas, que repassavam uma renda mínima às famílias que possuíssem crianças entre 7 e 14 anos, mediante a condicionalidade de que mantivessem esses indivíduos na escola – o valor do benefício representava um pouco menos da metade de um salário mínimo à época (FRIED, 2012). Municípios e estados seguiram o exemplo das duas cidades, mas os programas locais foram rapidamente capturados por interesses políticos, alimentando, inclusive, máquinas políticas locais com traços clientelistas (ARRETCHE, 2000; HUNTER; SUGIYAMA, 2009).

No nível federal, é somente sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que os PTCR ganharão força e escala. Fried (2012) relata a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI em 1995 como um dos marcos iniciais, tendo o Congresso autorizado o aporte de recursos federais nos programas locais em 1997. Em 2001, surge o programa Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola" ⁵⁸, cuja lei de criação determinou explicitamente que “a União apoiará programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, que preencham, cumulativamente, os seguintes requisitos: I - sejam instituídos por lei municipal, compatível com o termo de adesão referido no inciso I do art. 5º [...]” (BRASIL, 2001). Isso concedeu um desenho singular ao programa que, ao mesmo tempo, contribuía para redistribuição e permitia às autoridades locais manter o crédito relativo pelo advento do programa.

O repasse da União consistia no equivalente a R\$ 15,00 por criança, limitando o benefício a até, no máximo, 3 crianças (BRASIL, 2001) e a concessão funcionava através da emissão de cartões de débito entregues às famílias beneficiárias. Outros programas, como o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação e o Programa Auxílio-Gás foram sendo implementados ao longo

⁵⁷ Pioneiro em termos de PTCR, a primeira variante do programa Bolsa Escola foi implementada na capital federal sob a administração do então governador Cristovam Buarque (1995-1998).

⁵⁸ Lei 10.219/2001.

da administração de Cardoso e produziram o fortalecimento dos PTCR no país. Do ponto de vista do planejamento, fórmulas de inclusão de beneficiários, articulação e implementação cada programa possuía equipes responsáveis diferentes, em Ministérios distintos.

No governo de Lula da Silva (2003-2010) há a intensificação dos programas de transferência de renda no país e o início da uniformização do planejamento e implementação no nível federal. Ainda no primeiro ano de sua gestão, foi criado o efêmero e já extinto Ministério Especial de Segurança Alimentar – MESA, com o objetivo precípua de observar e implementar uma política complexa que combinava distribuição de cestas básicas e leite, compra de safras, projetos de saneamento e distribuição de água e auxílios em dinheiro para eliminação da fome extrema no país – o Fome Zero (ANSELL, 2011). Os programas do governo anterior não foram extintos e continuaram funcionando em paralelo e de forma desarticulada ao novo programa.

As dificuldades enfrentadas pelo Fome Zero foram sentidas quase imediatamente. Em primeiro lugar, antevendo a interveniência das elites políticas locais, o Governo Federal criou um mecanismo para evitar possíveis interferências indesejadas na alocação de recursos, que diminuiriam tanto o alcance quanto o retorno esperado da política. Foram criados comitês municipais para supervisionar a seleção e inclusão de cidadãos no cadastro do programa, em todas as 2285 municipalidades onde o Cartão Alimentação havia sido implementado (BALSADI; DEL GROSSI; TAKAGI, 2004). Isto terminou por enfurecer os líderes locais, em especial nos municípios menores, onde esperavam utilizar a política como barganha clientelista para a conquista de mais votos ou a garantia de antigos currais eleitorais. No estudo de caso de Ansell (2011) na cidade de Acauã, PI, o autor relata que em uma entrevista com o prefeito no período de implementação do programa, o mesmo descreveu revolta “[pela] administração de Lula ter lhe usurpado seu direito de aparecer como o principal benfeitor daqueles recursos” (ANSELL, 2011, p. 307, tradução livre)⁵⁹. Com isso, prefeitos e líderes locais que se sentiram prejudicados, passaram a deixar os comitês às escuras, negando acesso aos computadores

⁵⁹ No trabalho original de Ansell (2011) o autor utiliza de um codinome (“Passerinho, PI”) para dificultar a identificação da cidade analisada, provavelmente com o intento de resguardar a identidade de sua fonte, visando a perpetuação da pesquisa. Contudo, pelas informações constantes no restante do artigo, é possível inferir com segurança que se trata do município de Acauã, PI, cujo prefeito à época era Antônio Rodrigues Filho do PMDB.

municipais, a locais apropriados para reuniões e sem fundos para provisão durante o funcionamento local (ANSELL, 2011).

Outro problema encontrado pelo Fome Zero foi a administração do cadastro de usuários. A fraca coordenação interministerial de um programa tão complexo, somada à dificuldade de operação dos comitês locais, juntamente com métodos inconsistentes de alocação de beneficiários (HALL, 2012) – que resultava em duplicação de benefícios e seleção inadequada – levou a um cadastro cheio de defeitos e uma conseqüente escalada de problemas técnicos e de implementação.

Assim, os programas de transferência condicionada de renda podem possuir características diversas, a depender da forma de implementação, regras de alocação de benefício e seleção de beneficiários. Essas conformações afetam também o uso dos PTCRs como fonte de recursos para obtenção de apoio político mediante os laços adquiridos na relação clientelista – o caso argentino deixa isso patente. Para além disso, já foram constatados diversos outros efeitos eleitorais deles decorrentes que os fazem um objeto de estudo bastante relevante na ciência política. No Brasil, berço das primeiras experiências de PTCR na América Latina, os ensaios das administrações municipais contribuíram para incorporação das diversas experiências na formulação e melhoramento nos programas de alcance nacional. Mesmo assim, até 2003, o Governo Federal ainda não havia conseguido desenvolver uma abordagem que atenuasse os efeitos indesejados da falta de padronização e da interferência local clientelista na implementação.

3.2.1 O Programa Bolsa Família

Ainda no final do ano de 2003 surgiu o Programa Bolsa Família, doravante PBF. Elaborado como um programa-mestre que abarcaria os outros programas assistencialistas e de transferência condicionada de renda sob uma única bandeira, com comando ministerial unificado, tornando sua implementação mais coordenada e eficiente. Cinco programas já existentes puderem ser aperfeiçoados, através da ampliação e melhoria do Cadastro Único – CadÚnico – e regulamentados por legislação específica⁶⁰ aprovada pelo Congresso Nacional⁶¹, que os compilou expressamente.

⁶⁰ Lei 10.836/04.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, como uma junção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional – MESA, do Ministério da Assistência Social e da Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (MDS, 2017), e ficou responsável pela implementação e posteriores avaliações do PBF. A estrutura básica do programa se assenta em três eixos fundamentais que atacam o problema da pobreza em três frentes diferentes:

“A transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiários consigam superar as situações de vulnerabilidade” (VAZ, 2012).

São incluídos como beneficiários do PBF aqueles cidadãos que estiverem em dois patamares de renda considerados pela legislação: os extremamente pobres e os pobres. Consideram-se extremamente pobres os que auferem ganhos familiares mensais de até R\$ 85,00 *per capita*. Os pobres situam-se na faixa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 de renda familiar mensal *per capita*. Aos primeiros é concedido o benefício básico de R\$ 85,00⁶². Aos pobres, são concedidos benefícios variáveis no valor de R\$ 39,00 para famílias que contenham gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, limitados a cinco benefícios por família ou ainda no valor de R\$ 46,00 para aquelas unidades familiares que possuam adolescentes de 16 (dezesesseis) ou 17 (dezessete) anos, sendo limitados a dois por entidade familiar. Além destes, também foi estabelecido, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria em 2012, porém universalizado em 2013, um benefício extra para as famílias extremamente pobres que não alcançarem a quantia de R\$ 85,00 mensais per capita somados renda e benefícios do programa, em valor proporcional necessário para alcançar aquele número mínimo.

⁶¹ Debate-se na literatura que os avanços sociais conquistados pelo Programa Bolsa Família deveriam ser argumento para sua inclusão na Constituição Federal, dando-lhe uma garantia legislativa mais sólida. Contudo, a Lei aprovada pelo Congresso lhe atribui apenas caráter infraconstitucional.

⁶² Todos os valores apresentados aqui referem-se aos benefícios em maio de 2017. Entretanto, estas cifras podem ser “majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema”, conforme trata o Art. 2º, § 6º da Lei 10.836/2004.

Como contraprestação ao benefício auferido, o novo programa requereu dos beneficiários que atendessem a algumas condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular⁶³, como forma de persuadi-los a investirem em si, através de uma participação mais ativa nos serviços de saúde e educação, dividindo a responsabilidade de atenção aos mais vulneráveis entre as famílias e o governo (HALL, 2006). A lógica técnica em promover estes requisitos é que, focando nas crianças e adolescentes, o “acúmulo de capital humano pode ajudar a romper a transmissão intergeracional da pobreza” (HALL, 2006, p. 691, tradução livre).

O PBF cresceu rapidamente para tornar-se um dos maiores programas de sua categoria no mundo (FRIED, 2012; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; ISSA, 2007). Em 2006 já havia batido sua meta inicial de atendimento de 11 milhões de famílias, chegando a 2010 com cerca de 13,8 milhões de unidades familiares beneficiadas, apresentando índices satisfatórios de provisão das condicionalidades, ajudando a reduzir a pobreza, enquanto melhorava os resultados nas áreas de educação e saúde (IPEA, 2013; HALL, 2012). Em conjunto com outros aspectos conjunturais econômicos essenciais, – como o aumento real do salário mínimo na primeira década do século XXI, expansão do crédito e redução nos níveis de desemprego – repercutiu positivamente para o acréscimo da mobilidade social e redução nos níveis de pobreza absoluta de 28% para 23% (NERI, 2006; LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009) e, apesar de abrangente, o programa é relativamente barato para o Governo Federal, custando em torno de 0,4% do PIB, um valor consideravelmente pequeno (HALL, 2012; HUNTER; SUGIYAMA, 2009).

A repercussão do PBF sobre os índices de desigualdade já foi elencada por parte da literatura especializada. Vaz (2012) faz uma análise ampla de 5 indicadores sociais para avaliar o efeito do PBF sobre a redução da desigualdade socioeconômica⁶⁴. Para tanto, considera como universo amostral os indivíduos que estavam classificados na faixa de renda do programa nos censos de 2000 e 2010 e calculados os valores médios dos indicadores para todos eles. Os resultados encontrados constatarem que, para todos os indicadores avaliados, houve uma

⁶³ Art. 3º da Lei 10.836/2004.

⁶⁴ Coeficiente de Gini, Coeficiente de Atkinson, Coeficiente de Theil, Hiato Médio da Extrema Pobreza e Severidade da Extrema Pobreza.

redução significativa na “incidência, intensidade e, conseqüentemente, severidade da pobreza e extrema pobreza” (VAZ, 2012, p.83) com uma queda constante e sistêmica, atribuída, em grande parte, à estratégia altamente focalizada do PBF.

No entanto, muitos estudos ressaltam que o contexto macroeconômico do país também contribuiu de forma significativa na redução dos índices de desigualdade agregada, mas seu impacto na faixa de renda focal do programa foi consideravelmente reduzido. Isso se deve ao fato dessas famílias estarem, em sua imensa maioria, excluídas da cadeia produtiva e assim, menos sensíveis às mudanças econômicas. Resultados semelhantes sobre o assunto foram constatados por outros autores (JANUZZI; MARTIGNONI; SOUTO, 2012; SOARES; SÁTYRO, 2009). Não obstante, há uma queda contundente e constante no principal indicador de desigualdade no Brasil, desde 2003 (IPEA, 2014).

Figura 3 Gráfico da evolução do Coeficiente de Gini no Brasil entre 2002 e 2012



Fonte: IpeaData (IPEA, 2017). Elaboração própria.

A reformulação do Cadastro Único merece uma atenção especial neste ponto, especialmente pela repercussão sobre a política nos municípios. Conforme relatado na seção anterior, a tentativa de estabelecimento dos comitês de seleção de beneficiários, ainda na época do Fome Zero, gerou embates com autoridades locais, especialmente em municípios menores. Aquelas estavam constantemente frustradas

pela possibilidade de ver o Governo Federal assumir o controle do processo de implementação, delegado aos municípios nos PTCRs de até então. Para que o programa prosperasse, seria necessário devolver a autonomia às prefeituras, viabilizando a cooperação e a descentralização da implementação ao mesmo tempo. Assim, foi dada aos municípios – consequentemente às elites locais – a atribuição de realizar o cadastro das famílias e sua consequente inclusão no CadÚnico, desarticulando os progressos comitês eleitos de seleção e concedendo aos prefeitos algum controle sobre a escolha dos beneficiários (ANSELL, 2011; HALL, 2006).

É discutível a extensão real que esse controle devolvido aos prefeitos realmente significou em termos de material para possíveis barganhas clientelistas. O PBF não dispunha de vagas limitadas para as famílias nos municípios: a quantidade de famílias a serem beneficiadas seria, em tese, infindável – bastava que os cidadãos estivessem categorizados nos limites socioeconômicos descritos pela legislação e serem incluídos no sistema para receberem os benefícios. Além disso, as regras do programa estavam bem delineadas e tinham no corpo técnico especializado do MDS um núcleo duro burocrático que as planejava de maneira centralizada. O repasse do montante financeiro ao beneficiário ficava a cargo da Caixa Econômica Federal, destacando o papel de agente implementador deste banco público nos PTCR brasileiros, que impedia a discricionariedade em eventuais repasses seletivos. Sobre estes pontos, descrevem Soares e Sátyro (2009):

“A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é o órgão responsável pelo programa. Cabe à SENARC estabelecer normas para a execução, definir valores de benefício, estabelecer o diálogo com os municípios, definir e acompanhar contrapartidas, estabelecer metas – e, consequentemente, propor o orçamento anual do PBF –, definir quotas por município, estabelecer parcerias com os estados e com outros órgãos do Governo Federal, acompanhar o andamento do programa em geral e fazer avaliações regulares do PBF. A SENARC também estabelece os critérios de quem recebe e de quanto recebe, define o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais. Em suma, a SENARC tem a regência do PBF e toma todas as principais decisões relativas ao programa. [...] A Caixa Econômica Federal é o órgão operador e pagador. Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento

e, por fim, pagar o benefício mensalmente. Comparado com sua atuação em outros programas de transferência de renda, o papel da Caixa é bastante grande, na medida em que ela não é apenas o órgão pagador, mas também processa as informações. Isto limita a intervenção de qualquer gestor, federal ou municipal, na seleção efetiva dos beneficiários. É claro que a Caixa processa estas informações de acordo com critérios estabelecidos pela SENARC, mas releva destacar que quem faz o processamento é a Caixa, e não a SENARC. Há também grupos demográficos específicos, tais como moradores de rua, remanescentes de quilombos, ou indígenas, para os quais a concessão de Bolsas não depende do processo de análise do Cadastro e é definida diretamente pela SENARC, passando à frente de outras famílias elegíveis. Porém estes perfazem uma pequena minoria e ainda devem ingressar no PBF por meio do Cadastro” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 11).

O custo financeiro da inclusão de uma nova família, mesmo sem contrapartida, era nulo para o prefeito – uma vez que os recursos eram provenientes do Governo Federal – e o efeito negativo da improbidade, perante seu próprio eleitorado, em não cadastrar algumas poucas famílias, enquanto a maioria recebia o benefício, seria muito alto para ser ignorado (ANSELL, 2011), levando-os a realizar o cadastro, mesmo sem perspectiva de barganha eleitoral. No fim das contas, apesar das elites locais possuírem discricionariedade sobre a seleção dos beneficiários, esta não foi exercida e a percepção dos eleitores recaía diretamente sobre o Governo Federal.

Aqui recostam as diferenças principais entre os desenhos da política brasileira e do PNSA. No caso brasileiro, o controle sobre os dados centralizados dos beneficiários e a distribuição do benefício, na prática, desarticulou as lideranças locais quanto a assumir o crédito pela concessão da contrapartida financeira. Na Argentina, houve uma personalização não somente na alocação de quem comporia a lista de beneficiários, mas também na distribuição efetiva do benefício – isso se operou no país vizinho através da intervenção pessoal dos chefes locais, muitas vezes com filas de beneficiários aguardando para serem atendidos pelo prefeito ou autoridade regional para justificar sua inclusão no programa (WEITZ-SHAPIRO, 2009). A forte centralização federal do programa brasileiro, inclusive com alocação de uma burocracia especializada, contribuiu para remediar essa dissonância na implementação.

Outros efeitos eleitorais do PBF já foram estudados em diversos artigos na literatura especializada (LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; HUNTER; POWER, 2007;

NICOLAU; PEIXOTO, 2007; SOARES; TERRON, 2008), que constataram evidências correlacionando o voto em Lula da Silva, na sua reeleição de 2006, com o recebimento dos benefícios do programa. Os autores, apesar de cautelosos para afirmar a causalidade desta conexão, ressaltaram que a leitura estatística parecia apontar para uma preferência em candidatos que executaram políticas redistributivas. Na mesma linha, porém enfatizando a percepção individual dos eleitores, Licio, Rennó e Castro (2009) durante a eleição presidencial de 2006, encontraram consistência na relação entre ser receptor do PBF não somente com o voto em Lula da Silva, como também na avaliação positiva de seu governo e de seu trabalho no gabinete. Estes estudos trazem à superfície a noção de que as mudanças socioeconômicas advindas da implementação do PBF tiveram reflexo eleitoral contundente nas eleições majoritárias federais. Contudo, poucos estudos buscaram fazer a mesma relação com as eleições para o Legislativo⁶⁵.

Em suma, as relações de clientela se estabelecem, principalmente, em contextos de desigualdade e a adoção do Programa Bolsa Família elevou a renda de uma parcela significativa da população vulnerável socioeconomicamente, diminuindo níveis de desigualdade na maioria dos municípios onde foi implementada. Além disso, os candidatos a Deputado Federal no Brasil possuem um leque de opções de estratégias de territorialização dos seus votos, sendo a dominância o reflexo eleitoral municipal mais destacado de candidatos clientelistas. Dessa forma, é razoável pressupor: 1) que nos municípios onde os candidatos utilizavam políticas de clientela, sua dominância devesse se manter sempre alta, tudo mais constante, afinal se o uso do clientelismo com alianças aos chefes locais lograr êxito, os candidatos com acordos devem se sobrepôr aos demais; 2) que o efeito do programa tenha aumentado o custo de obtenção de apoio através de clientelismo político e, presumidamente, acirrado a competição política, já que abre espaço para o surgimento de outras lideranças locais e aumenta a dificuldade na manutenção das redes. Caso essas duas pressuposições sejam verdadeiras, aqueles candidatos com parâmetro de votação clientelista, à medida que o PBF foi implementado, devem perder dominância local ao longo do tempo.

⁶⁵ Um dos trabalhos que mais avançou na análise dos parâmetros de distribuição espacial no Legislativo brasileiro e políticas sociais foi o de Borges (2010), onde o autor chega à conclusão de que as “instituições democráticas brasileiras conspiram contra a sobrevivência da chefia política no nível estadual” (BORGES, 2010, p. 185).

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

Com o objetivo de facilitar a replicabilidade⁶⁶ dos resultados a serem encontrados (KING, 1995), esta seção descreve os procedimentos metodológicos pensados para este estudo.

Programas de transferência de renda afetam as estratégias de obtenção de votos de candidatos clientelistas? Ao longo da exposição anterior, busquei explorar as dificuldades na produção de um conceito uniforme de clientelismo, assim como defini um conceito próprio que ajudasse a entender melhor a manifestação do fenômeno. Além disso, debati a influência do sistema partidário e do sistema eleitoral brasileiro tanto sobre a formação das preferências dos eleitores, quanto sobre o comportamento dos candidatos a assentos na Câmara Baixa. Com base nisso, constatei que há evidências de que as regras e conformações institucionais existentes no país suportam uma atuação espacialmente identificável dos candidatos e conspiram para a produção de partidos não-programáticos e a persistência de programas e políticas distributivas com o objetivo de sustentar apoios eleitorais tanto via *pork*, quanto via clientelismo.

Também conseguimos observar, a partir da teoria, que a introdução de políticas e programas redistributivos com desenhos de implementação que suplantam autoridades locais modifica, potencialmente, os incentivos e as oportunidades ao clientelismo, pois estimula a competição eleitoral, podendo prover, inclusive, alternativas programáticas aos eleitores. Assim, a introdução de programas de transferência condicionada de renda, notadamente o Programa Bolsa Família, que são redistributivos e contam apenas com fraca dependência de líderes ou políticos municipais na sua implementação, têm o potencial de promover alterações nos parâmetros de competição nesses entes federativos, refletida nos indicadores de dominância municipal. É o que será analisado adiante.

4.1 Modelo analítico

O argumento central deste trabalho é que o PBF atua reduzindo a desigualdade socioeconômica e diminuindo a utilidade marginal dos recursos

⁶⁶ “The replication standard holds that sufficient information exists with which to understand, evaluate, and build upon a prior work if a third party could replicate the results without any additional information from the author” (KING, 1995, p. 444-445).

dispensados para a compra de apoio político via clientelismo. Isso pode elevar a competitividade política nos distritos eleitorais informais, aumentando o custo de manutenção da máquina política clientelista e enfraquecendo os líderes locais, incentivando desafiantes. A ampliação da competição nos municípios principais dos candidatos clientelistas teria o efeito de provocar, ao longo do tempo, uma redução da dominância municipal, ou seja, a proporção do total de votos que recebem seria cada vez menor, à medida em que se aumenta o alcance do programa ao longo das eleições. Esta é a hipótese principal deste estudo. Pela premissa da maximização dos retornos eleitorais clientelistas aventada neste estudo, o parâmetro espacial de votação esperado daqueles candidatos é o concentrado-dominante. Dessa forma, espera-se encontrar o efeito do PBF sobre a dominância municipal do candidato mais acentuadamente neste parâmetro do que nos demais.

Em relação ao candidato cujos votos têm parâmetro disperso-dominante, não espera-se efeito significativo do programa, pois, apesar da dominância ser relevante na estratégia de territorialização, seu perfil está mais alinhado com aqueles candidatos utilizadores de *pork* e não de clientelismo. É útil fazer uma observação sobre esse modelo analítico: supor que candidatos clientelistas possuam preferência pelo padrão concentrado-dominante não pressupõe que todos os candidatos com votos concentrado-dominantes são utilizadores de políticas de clientela. Portanto, as conclusões extraídas da análise à frente devem ser ponderadas por essa consideração.

Avaliar o impacto de um programa social na manutenção de laços clientelistas provou-se um desafio. Especialmente pela dificuldade já relatada de mensuração do próprio fenômeno político. As tentativas preliminares desta pesquisa em desenvolver um desenho adequado focaram especialmente em tentar capturar, em larga escala, a persistência do clientelismo político para tecer considerações comparativas posteriores com os números do programa Bolsa Família. Contudo, a mensuração constatada na análise da literatura empírica se dá quase sempre pela observação direta do desdobramento local do fenômeno, seja por observação participante ou por *surveys* (WEITZ-SHAPIRO, 2009). Os ganhos de escala na análise do fenômeno por vezes o confundem com *pork* e a replicação de sua metodologia de cálculo se mostraria inútil dada a delimitação teórica instruída nesta dissertação. Assim, os estudos de comportamento parlamentar e territorialização de votos puderam prover

uma medida razoavelmente aproximada que, mesmo estando longe do ideal, poderia dar suporte empírico à análise e tornar possível algum grau de comparação entre os indivíduos.

A estratégia adotada no desenho de pesquisa foi a seguinte: realizar um estudo de caso com 4 Deputados Federais eleitos em 2002 no estado de Minas Gerais, que se mantiveram resilientes ao longo das eleições subsequentes (2006, 2010 e 2014), sendo possível capturar o efeito eleitoral antes e depois da implementação do programa. O objetivo principal da análise é testar se o aumento do alcance do PBF influenciou os níveis de dominância de candidatos clientelistas, ou seja, aqueles cujos votos estão no parâmetro concentrado-dominante.

Foram selecionados somente os candidatos vencedores, pois pretendeu-se avaliar a eventual mudança no parâmetro de votação de Deputados ao longo do tempo, diante de uma alteração no cenário político e social, não sendo possível realizar essa análise com aqueles que se retiraram da disputa⁶⁷. Isso, naturalmente, cria um viés analítico e os resultados da seção posterior estão ponderados por esta questão. Além disso, a comparação entre candidatos que disputaram uma eleição e não disputaram outra seria muito mais complexa, uma vez que esta inserção inevitavelmente aumenta o escopo da pesquisa, pois a literatura aponta para a diversidade de caminhos alternativos à disposição dos Deputados Federais para traçar suas carreiras (PEREIRA; RENNÓ, 2003) e que não estão atreladas apenas às variáveis testadas aqui. Este é tema para uma agenda diferente, que envolva modelos de análise de sobrevivência ou possa avaliar as diferentes estratégias para manter-se no jogo político, como o trabalho de Corrêa (2016) e outros.

4.2 Da importância do estudo de caso

Estudos de caso têm se mostrado uma fonte sempre presente de produção de pesquisas de qualidade nas ciências sociais, em especial na ciência política. Contudo, a forma de sua utilização e as inferências que podem ser derivadas de

⁶⁷ Do ponto de vista técnico, um painel ainda é perfeitamente exequível mesmo quando os dados estão dispostos de maneira desbalanceada ao longo do período temporal sob análise. Isso requer um artifício para extração de um painel balanceado de uma distribuição temporal desbalanceada que desemboca em uma perda enorme de eficiência (BALTAGI, 2005). Assim, considerando que nas eleições analisadas, somente 13, dos 54 candidatos eleitos em 2002 conseguiram chegar ao pleito de 2014 (dos quais, 2 inclusive nem disputaram os pleitos em 2006 e 2010 – Patrus Ananias de Sousa e Odair Leão Carneiro Sobrinho), o trabalho com os resilientes também produziu um painel muito mais eficiente.

seus resultados constantemente envolvem os metodólogos em debates. Os estudos mais seminais e que produziram as correntes de pensamento mais relevantes neste campo podem ser dispostos, para fins de simplificação, em dois polos que têm buscado harmonização: 1) a clássica frequentista, que revolucionou a forma como os cientistas políticos pensavam a construção de seus métodos e a produção de inferências, conferindo um conjunto de ferramentas quantitativas e um panorama de análise proveniente de modelos econométricos, que poderia melhorar consideravelmente a qualidade dos trabalhos qualitativos; 2) a qualitativa revisada, que buscou sistematizar e divulgar as ferramentas específicas dos pesquisadores qualitativos, ponderando pelas considerações da primeira corrente, e oferecendo-as como poderosos acessórios também à disposição dos pesquisadores quantitativos.

O principal expoente da primeira corrente, sem dúvida, é King, Keohane e Verba (1994), doravante KKV. Para os autores, o conjunto de possibilidades oferecidas pelas análises de regressão e estatística proveriam um cabedal inferencial importantíssimo para as pesquisas qualitativas. O foco principal da obra está em estruturar a importância do desenho de pesquisa e do rigor analítico na produção científica em ciências sociais, destacando quatro características básicas contidas nesses desenhos: 1) o objetivo é a inferência, significando que a acumulação de dados se mostra insuficiente, se não realizada com o objetivo de inferir algo além do observado; 2) os procedimentos são públicos, ou seja, é essencial a disponibilização das informações e dados levantados para replicação e posterior verificação de validade; 3) As conclusões são incertas, uma vez que os dados representam apenas uma simplificação do mundo real e chegar às conclusões precisas é, portanto, impossível; 4) O conteúdo da ciência é o método, já que a pesquisa científica precisa acatar uma diversidade de regras de inferência e métodos e isso pode ser aplicada para a infinidade de objetos de estudos possíveis (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, pp. 4-7).

Quando KKV se detêm especificamente sobre o processo de produção de inferências, as repartem entre inferências descritivas e inferências causais. Retratam a importância da inferência descritiva na construção de boas teorias como subsídio essencial na conformação de estudos quantitativos. O estudo de caso é relatado como a principal fonte de inferência descritiva e deve ser usado com ponderação

para produção de inferências causais⁶⁸. Isso se deve, em larga medida e como já explicitado, pelo panorama explicativo com foco na análise experimental e estatística, implicando essa espécie de estudos em dois problemas importantes que afetariam severamente seu status científico para produção de inferências causais: a indeterminação como desenho de pesquisa e o viés de seleção (REZENDE, 2011, p. 306).

O contraponto a essa corrente não demorou a surgir. Brady, Collier e Seawright (2010) sugerem que KKV não se debruçam o suficiente sobre a diferenciação entre a pesquisa quantitativa e qualitativa, levando a uma interpretação restritiva que não reconhece a contribuição das ferramentas qualitativas no desenho de pesquisa em ciência política. Especialmente ao focarem em excesso na importância do aumento no número de observações, não permitindo vislumbrar os diferentes tipos de observação e as diferentes formas com que os dados são dispostos e utilizados nesses dois tipos de estudos. Com efeito, a busca pelo aumento no número de observações pode levar o pesquisador que possui aspirações qualitativas a atingir níveis desnecessariamente elevados de generalização e perda de especificidade contextual⁶⁹ (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2010).

Nessa dissertação será utilizada a delimitação teórica de estudo de caso como sendo a descrita adiante:

“A case connotes a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time. [...] [It] may be created out of any phenomenon so long as it has identifiable boundaries and comprises the primary object of an inference. A case study may be understood as the intensive study of a single case for the purpose of understanding a larger class of cases (a population). [...] Case study research may incorporate several cases. However, at a certain point it will no longer be possible to investigate those cases intensively. At the point where the emphasis of a study shifts from the individual case to a sample of cases we shall say that a study is cross-case.” (GERRING, 2008, p. 94-95).

⁶⁸ Mesmo assim admitem que em princípio não haveria problema na utilização deste tipo de desenho de pesquisa para a produção de inferências causais.

⁶⁹ Contudo, os autores afirmam não estarem tentando incitar um descolamento epistemológico entre essas duas frentes, mas antes deixar delimitadas as diferenças entre estudos qualitativos e quantitativos e a qualidade inferencial que pode ser derivada de cada um deles (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2010, p. 19).

Os estudos de caso, inclusive, se diferenciam de estudos *cross-case*, especialmente porque operam em níveis distintos de análise. O primeiro abarca uma variação dentro do próprio caso e o segundo uma variação entre os casos analisados. Isso, obviamente, não exclui uma possível variação entre casos, no estudo de caso, ou uma variação dentro do mesmo caso, nos estudos *cross-case*, porém essas se tornam secundárias. De toda forma, as duas abordagens pretendem realizar uma explanação a partir de uma determinada quantidade de casos (GERRING, 2008, p. 96-97).

Proceder com um desenho de pesquisa com estudo de caso tem *trade-offs* significativos que devem ser levados em conta por qualquer pesquisador que tenha um objeto de pesquisa que permita a possibilidade de escolha. Os principais custos de abrir mão de uma pesquisa *cross-case* com um *N* amplo incluem, não restritivamente, uma abdicação das poderosas ferramentas de validade de mensuração trazidas por estudos de *N* amplo, assim como a óbvia perda de generalização que advém de estudos com um elevado número de casos (COLLIER; BRADY; SEAWRIGHT, 2010, p. 22). Gerring (2008) também cita os comprometimentos da escolha entre ambos em duas dimensões de implicações: 1) Para os objetivos da pesquisa, a depender da orientação em relação à hipótese, à validação, aos *insights* causais e ao escopo da proposição; 2) Para os fatores empíricos, contingente a população de casos, força causal, variação útil e disponibilidade de dados⁷⁰.

De toda sorte, o mais importante de notar é que o estudo de caso tem como função precípua a observação intensiva de um único ou um pequeno grupo de casos para análise de possíveis implicações para um grupo maior de casos. O que o diferencia de um estudo *cross-case* é o nível de análise em que opera, ou seja, no seu modo singular de definir as observações (GERRING, 2008). Contanto que sejam

⁷⁰ “The case study research design exhibits characteristic strengths and weaknesses relative to its large-*N* cross-case cousin. These tradeoffs derive, first of all, from basic research goals such as (1) whether the study is oriented toward hypothesis generating or hypothesis testing, (2) whether internal or external validity is prioritized, (3) whether insight into causal mechanisms or causal effects is more valuable, and (4) whether the scope of the causal inference is deep or broad. These tradeoffs also hinge on the shape of the empirical universe, i.e. (5) whether the population of cases under study is heterogeneous or homogeneous, (6) whether the causal relationship of interest is strong or weak, (7) whether useful variation on key parameters within that population is rare or common, and (8) whether available data are concentrated or dispersed” (GERRING, 2008, p. 97).

sobrepesados os custos e benefícios da substituição de um desenho de pesquisa ou outro, ambos podem produzir inferências úteis ao objeto de pesquisa analisado.

4.3 Seleção dos casos e regressão em painel

Na metodologia elaborada nessa dissertação, buscou-se potencializar os benefícios de ambas as correntes, para produzir um desenho de pesquisa que pudesse, ao mesmo tempo, aproveitar tanto a vantagem comparativa de aumentar o N, quanto a de mergulhar em uma análise mais intensiva de cada candidato analisado. Estabelecer painéis com apenas os 4 candidatos, selecionados de acordo com o panorama teórico, tornou possível ampliar as observações de cada um deles, tomando os municípios do estado de Minas Gerais (853) em quatro pontos diferentes no tempo, sem deixar de lado a exploração detalhada dos casos. Essa decisão metodológica levou em consideração que o fenômeno em análise comporta uma diversidade de variáveis não-observáveis e não-quantificáveis, e generalizar o cálculo da influência do PBF sobre os parâmetros de votação de todos os candidatos a Deputado Federal do Brasil falharia em captar essas nuances.

Para entender como o desenho do PBF influenciou nas estratégias de territorialização consistentes com clientelismo, ao sobrepassar os líderes regionais locais no processo de implementação, era necessário tomar uma decisão sobre a abrangência geográfica das unidades analisadas. Explica-se. Não existem valores absolutos que definam o limiar entre os parâmetros espaciais de distribuição de votos e cada pesquisador na área adota um método diferente para fazê-lo, seja por estabelecimento discricionário de limites, estatísticas de análise descritiva ou por clusterização (GELAPE, 2017; CORRÊA, 2016). De toda forma, independentemente do método de classificação de cada candidato, cria-se um problema de comparabilidade. No estado do Acre ou do Rio de Janeiro⁷¹, por exemplo, possuidores de estruturas populacionais altamente concentradas nas regiões de suas respectivas capitais, a classificação concentrado-dominante dos votos de algum candidato seria muito diferente daqueles com esse mesma classificação em estados com populações mais diversamente distribuídas como Minas Gerais ou

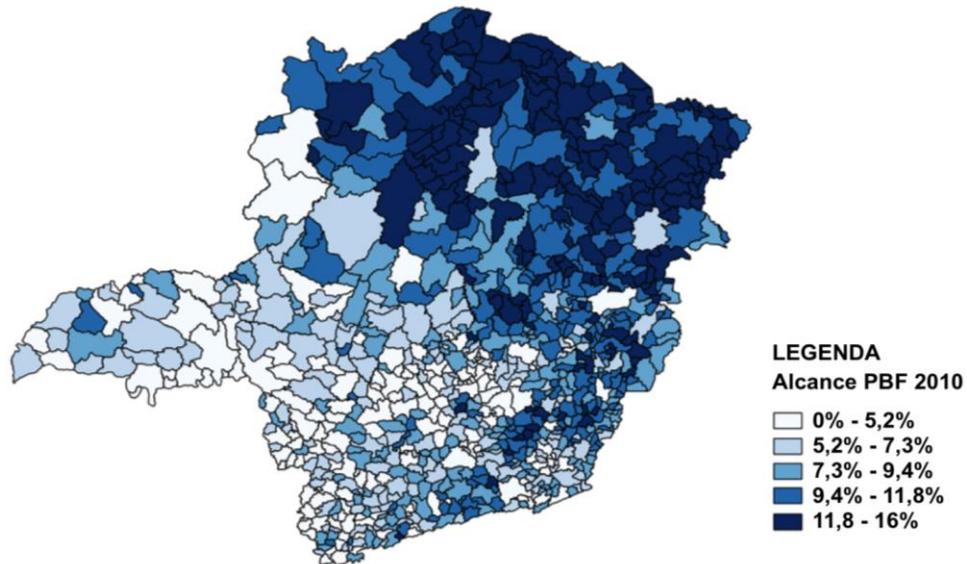
⁷¹ Cujas populações estimadas em 2016 pelo IBGE (2017) eram de 16.635.996 no estado do Rio de Janeiro, com 39% da população habitando a capital do estado (6.498.837 habitantes) e de 816.687 no estado do Acre, com 46% da população residindo na capital, Rio Branco (377.057 habitantes).

Pernambuco⁷². Apesar desse problema não ter sido um fator impeditivo para o desenvolvimento de estudos comparativos na literatura, ficou claro que o maior ganho inferencial para os objetivos dessa pesquisa seria obtido não na tentativa de distender as definições dos padrões espaciais de votação dos casos selecionados, mas antes, de observar o desdobramento da hipótese aventada em um único estado, mantendo-se, assim, as características estaduais controladas.

Portanto, seria necessária a utilização de algum critério para seleção do estado-caso base a ser estudado. Optou-se pelo estado de Minas Gerais pelos seguintes motivos: 1) a vastidão do território, somada à quantidade de municípios (853), poderia prover uma análise com um maior grau de liberdade e que, ao mesmo tempo, não estaria constrangida pela distribuição concentrada da população ao longo do território; 2) A alta magnitude do distrito, que abarcava um total de 53 assentos a Deputado Federal no período analisado; 3) por fim, os indicadores sociodemográficos são muito diversos entre as macrorregiões estaduais e, conseqüentemente, entre os municípios de macrorregiões distintas. Isso cria uma multiplicidade de ambientes sob os quais os candidatos podem dispor suas estratégias de territorialização, assim como maximiza a variação da variável explicativa – alcance do PBF –, conforme pode ser constatado na figura adiante.

⁷² Cujas populações estimadas em 2016 pelo IBGE (2017) eram de 20.997.560 no estado de Minas Gerais, com apenas 12% da população habitando a capital do estado, Belo Horizonte (2.513.451 habitantes) e de 9.410.336 no estado de Pernambuco, com somente 17% da população residindo na capital, Recife (1.625.583 habitantes).

Figura 4 Mapa do estado de Minas Gerais com a distribuição espacial do alcance municipal do programa Bolsa Família no ano de 2010.



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2017).

Os casos a serem estudados dentro do estado de Minas Gerais foram selecionados em etapas, de acordo com a disposição adiante:

- 1) Foram calculados os índices de concentração e dispersão espacial dos votos de cada um dos candidatos⁷³ no pleito de 2002. Em seguida replicamos a técnica de classificação de Corrêa (2016), utilizando o método de clusterização *k-means*⁷⁴, para alocá-los em uma das quatro categorias de estratégias de territorialização: a) concentrado-dominante, b) concentrado-compartilhado, c) disperso-dominante e d) disperso-compartilhado⁷⁵.

⁷³ Seguiu-se o exemplo de Avelino, Biderman e Silva (2016) ao utilizar os candidatos eleitos e não-eleitos na conta. Isso implica em um marginal enviesamento da classificação por clusters tanto para o lado da concentração, no eixo horizontal, quando do compartilhamento, no eixo vertical.

⁷⁴ "K-means clustering is a method commonly used to automatically partition a data set into *k* groups. It proceeds by selecting *k* initial cluster centers and then iteratively refining them as follows: 1. Each instance d_i is assigned to its closest cluster center; 2. Each cluster center C_j is updated to be the mean of its constituent instances. The algorithm converges when there is no further change in assignment of instances to clusters" (WAGSTAFF et al., 2001, p. 577).

⁷⁵ Resultando nos seguintes valores: Total de Assentos: 53 / Total de Candidatos: 415 / Por Parâmetro: a) concentrado-dominante: 40; b) concentrado-compartilhado: 160; c) disperso-dominante: 40; d) disperso-compartilhado: 175.

- 2) Dos eleitos em 2002, foram filtrados somente aqueles resilientes⁷⁶ até a eleição de 2014. Assim foi possível avaliar tanto as mudanças estratégicas dos candidatos de fato interessados em permanecer no Legislativo, quanto obter um painel balanceado.
- 3) Os candidatos-caso foram selecionados baseados no método de casos diversos de Gerring e Seawright (2008), sendo um de cada categoria classificada na etapa 1. Assim descrevem o método de seleção:

“It requires the selection of a set of cases—at minimum, two—which are intended to represent the full range of values characterizing X, Y, or some particular X/Y relationship. The investigation is understood to be exploratory (hypothesis seeking) when the researcher focuses on X or Y and confirmatory (hypothesis testing) when he or she focuses on a particular X/Y relationship. Where the individual variable of interest is categorical the identification of diversity is readily apparent. The investigator simply chooses one case from each category” (GERRING; SEAWRIGHT, 2008, p. 300).

- 4) A partir de então, serão executadas regressões em painel com cada um dos casos (4), tendo como unidade de análise os municípios de Minas Gerais (853). Graças à conformação do painel, o $t=3$ (com a variável dependente em *first difference*), foi possível obter, potencialmente, um $N=2,553$ para cada candidato. Utilizou-se o seguinte conjunto de variáveis para rodar o modelo:

Quadro 1 Quadro sinótico de variáveis.

Unidade de Análise	Municípios de Minas Gerais (m)			
Técnicas de pesquisa	Regressão em painel; Estatística Descritiva.			
Variáveis	Nome	Fonte	Relação Esperada	Descrição
Dependente	D1. Dominância local municipal do candidato d no município m .	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	No candidato concentrado-dominante, diminuir com a evolução do Alcance municipal do PBF, ao longo do tempo.	Proporção de votos do candidato d no município m , sobre o total de votos para Deputado Federal no município m .

⁷⁶ Considera-se como resiliente aquele candidato do ano de 2002 que disputou e venceu todos os pleitos legislativos federais subsequentes à Câmara dos Deputados de 2006, 2010 e 2014. 13 candidatos se encaixam nessa definição.

Independente	I1. Alcance municipal do Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Quanto maior o alcance municipal, menor será a Dominância local municipal do candidato concentrado-dominante, ao longo do tempo.	Cálculo do número de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família em cada município, arazoado pelo tamanho populacional.
Controle	C1. Percentual de servidores estatutários	MUNIC (IBGE)	_____	Percentual do número de servidores públicos municipais com vínculo estatutário.
	C2. Volume recebido com Emendas Parlamentares individuais	SIGA Brasil	_____	Montante repassado ao município através de Emendas Parlamentares individuais do candidato <i>d</i> .
	C3. Coligação do partido do Executivo municipal com o Executivo estadual vencedor	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	_____	Variável binária para indicar se o Executivo municipal fazia parte de uma coligação partidária aliada à coligação vencedora ao Executivo Estadual.
	C4. Coligação do partido do Executivo municipal com o Executivo Federal vencedor	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	_____	Variável binária para indicar se o Executivo municipal fazia parte de uma coligação partidária aliada à coligação vencedora ao Executivo Federal.
	C5. IDHM	Atlas de Desenvolvimento Humano	_____	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
	C6. Índice de Gini	Atlas de Desenvolvimento Humano	_____	_____
	C7. Taxa de Urbanização Municipal	IBGE	_____	_____

Fonte: Elaboração própria.

Cada candidato analisado é, em seguida, submetido a uma descrição de perfil biográfico para testar sua aderência ao parâmetro de distribuição dos votos correspondente descrito por Ames (2003). Isso é importante, pois é possível que o perfil biográfico predito pela literatura para cada padrão de distribuição dos votos

esteja desconectado do constatado na realidade e qualquer conclusão relevante advinda do resultado das análises estaria enviesada. Esse teste busca, então, consistência da predição qualitativa, além de tentar apontar se é possível verificar indícios de comportamentos clientelistas em outros parâmetros espaciais e perfis biográficos. Ele é realizado com base nas informações sobre trajetória política, laços familiares, biografia, alianças políticas regionais e processos judiciais em que figurem como réus.

Os critérios para estabelecer o comportamento clientelista dos casos sob análise foram determinados com base na definição de clientelismo presente neste trabalho. Assim, aqueles candidatos que apresentem, dentro do conjunto de informações levantadas, pistas que apontem para o engajamento em atividades voltadas para aquisição de apoio eleitoral mediante troca contingenciada de bens distribuídos de maneira particularista, podem ser apontados como potenciais utilizadores de políticas de clientela. É relevante notar que estas informações possuem um caráter ao mesmo tempo exploratório e de suporte na explicação do mecanismo causal em ação.

A técnica de regressão em painel é bastante útil para uma exploração mais detalhada do comportamento dos parlamentares ao longo do tempo e pode ser definida como:

“Panel data or longitudinal data typically refer to data containing time series observations of a number of individuals. Therefore, observations in panel data involve at least two dimensions: a cross-sectional dimension, indicated by subscript i , and a time series dimension, indicated by subscript t ” (HSIAO, 2005, p. 144).

É evidente que cada candidato possui uma série de atributos próprios que os diferenciam uns dos outros, como sua atuação política, trajetória, ambições etc. Todas essas características influenciam, em maior ou menor proporção, a variável de interesse, caso o modelo teórico seja bem-sucedido em prever o comportamento dos Deputados, e nem todas são passíveis de mensuração. Omiti-las geraria resultados enviesados. Os dados de regressão em painel conseguem com sucesso controlar os efeitos dessas variáveis não observadas, levando em consideração a heterogeneidade dos indivíduos, uma vez que se observam os parâmetros dos mesmos em diferentes pontos no tempo (GUJARATI, 2008). Além disso, o

cruzamento de informações em série temporal com *cross-cases* provê mais dados informativos, maiores graus de liberdade e maior eficiência (GUJARATI, 2008, p. 614).

Assim, a principal vantagem comparativa desse método é sua capacidade de se adequar aos estudos da dinâmica da mudança, sendo possível observar um mesmo indivíduo ao longo do tempo e obter informações controladas sobre seu comportamento sem e com o tratamento (GUJARATI, 2008). Sua aplicação nesse desenho de pesquisa teve o objetivo de tornar a parte empírica do trabalho o mais enriquecida possível, analisando o comportamento da dominância desses parlamentares no curso da implementação do Programa Bolsa Família.

4.3.1 Variável dependente e os Índices dos parâmetros espaciais de votação

A variável dependente – VD escolhida para essa análise se relaciona diretamente com a teoria dos parâmetros espaciais de votação. Segundo ela, a Dominância média é o fator mais relevante para identificação de clientelismo, uma vez que o estabelecimento de acordos e laços com patronos locais, atuando como atravessadores ou não, teria a consequência lógica de produzir maiorias eleitorais expressivas nos municípios onde tais acordos fossem firmados⁷⁷. Portanto, para tentar entender a influência do PBF sobre candidatos clientelistas, a VD ideal representaria a proporção dos votos adquiridos pelo candidato d , no município m , sobre o total de votos obtidos por todos os candidatos a Deputado no mesmo município. Ou seja, o tamanho da dominância local do candidato⁷⁸. Ao mesmo tempo, o objetivo de execução do painel é o de avaliar o impacto eleitoral da introdução do PBF que, por sua vez, só teve sua implementação iniciada em 2004. Assim sendo, no primeiro ano do painel, 2002, não havia programa e, por consequência, a VI assumiria um valor igual a zero para todos os municípios de todos os candidatos naquele ano. Como solução, optou-se por traduzir a VD como uma *first difference*, ou seja, são calculadas as proporções dos votos de cada candidato d no município m , no tempo t diminuída pelo seu primeiro valor defasado $t-1$. Isso, por decorrência lógica, altera a VD, que agora não mais expressa o nível

⁷⁷ Essa inferência também pode ser deduzida pela predição do comportamento clientelista tanto nos parâmetros concentrado-dominante, quanto no disperso-dominante.

⁷⁸ Gelape (2017) também refere-se à Dominância como força eleitoral.

da dominância local, mas sim a mudança nesse nível⁷⁹ (KELLSTEDT; WITTEN, 2013; LIKER, AUGUSTYNIAC; DUNCAN, 1985).

Dos indicadores disponíveis para medir as duas dimensões da distribuição espacial dos votos, o de Dominância Média, elaborado por Ames (2003), apesar das críticas⁸⁰ quanto à sua definição e conformação, é relativamente bem aceito como válido para o cálculo da dimensão vertical (dominância-compartilhamento) e pode ser assim descrito:

“Suponhamos que, para cada candidato em cada município, V_{ix} , seja calculada a percentagem de votos de um candidato i em relação à totalidade de votos dados no município x . Entende-se por dominância municipal de um candidato a percentagem que lhe coube do total de votos para membros de todos os partidos. Essa percentagem representa a dominância do candidato no âmbito municipal. Suponhamos agora usar V_{ix} para calcular D_i , a dominância média de cada candidato em todos os municípios do estado, ponderada pela percentagem da totalidade de votos do candidato para a qual cada município contribui. Os candidatos com médias ponderadas mais altas tendem a dominar seus municípios mais importantes ou principais; os que têm médias ponderadas mais baixas compartilham votos desses municípios principais com outros candidatos. Assim, dominância e compartilhamento formam a primeira dimensão do apoio eleitoral espacial” (AMES, 2003, p.65).

Contudo, seu indicador de concentração, elaborado para medir a dimensão horizontal, não conta com uma descrição extensa de sua arquitetura – só sabemos que utiliza o teste de autocorrelação espacial *Moran I* (AMES, 2003, p. 65). Com isso, outros autores desenvolveram uma multiplicidade de índices de concentração, visando melhorar a validade e qualidade da mensuração⁸¹. Esse é um ponto de controvérsia latente pela literatura de análise espacial dos votos e tecem-se aqui considerações resumidas, sem o propósito de exaurir a discussão, sobre dois índices que entendo possuir a correspondência mais adequada para o cálculo do eixo horizontal.

⁷⁹ As principais vantagens no uso dessa estratégia podem ser resumidas em: “*the strengths include differencing out unmeasured and unchanging causes of the outcome measure that may be associated with measured independent variables, eliminating measurement error biases under certain conditions, and adequately representing dynamic processes under certain rather restrictive conditions*” (LIKER; AUGUSTYNIAC; DUNCAN, 1985, p. 81).

⁸⁰ Para mais informações sobre o debate acerca dos índices utilizados para o cálculo de Dominância Média, cf. Gelape (2017).

⁸¹ Gelape (2017), ao resumir os principais autores que desenvolverem índices de concentração de votos, aponta, entre outros: Carvalho (2003), Gomes (2009), Silva (2011), Terron, Ribeiro e Lucas (2012) e Corrêa (2016).

Avelino, Biderman e Silva (2011) analisam e concluem que a métrica proposta por Ames (2003) não resistia a um teste contrafactual simples: em caso de desconcentração perfeita, a medida deveria retornar um valor nulo, o que não acontecia. Propõem, então, a adoção de um novo índice para concentração/dispersão, adaptado da economia regional e urbana e utilizado, originalmente, para medir a contribuição de uma determinada região à produção total da economia: o índice G. Esse índice seria “de fácil operacionalização e deduz dos votos observados para um dado deputado a votação que seria esperada para esse mesmo deputado caso os votos fossem distribuídos de forma aleatória entre os municípios” (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2011, p. 324). Sua amplitude varia de $G=0$ a $G=2$, onde 0 corresponde a um candidato com distribuição espacial perfeitamente dispersa e 2 perfeitamente concentrada⁸².

O grande problema do índice G é que, quando foi adaptado, passou a ser muito mais sensível à desigualdade, já que capta “a desigualdade na distribuição dos votos em relação a uma distribuição ‘natural’ dos votos caso fossem distribuídos aleatoriamente entre os municípios” (CORRÊA, 2016, p. 78). Corrêa (2016) propõe, em seu lugar, a adoção do índice de *Herfindhal-Hirschman* (HH_i)⁸³, também adaptado da economia e que se mostra muito mais adequado para expressar a dimensão de concentração de votos. Este índice varia de $HH_i=0$ até $HH_i=1$ e, em suas palavras:

“É possível adaptar a sua aplicação [do índice de Herfindhal-Hirschman] com o objetivo de identificar o grau de concentração espacial da votação dos deputados no nível municipal, ou seja, considerando-se a contribuição da votação em cada município para a sua votação total no estado. Com isso se torna possível

⁸² As conclusões dos autores devem ser ponderadas por uma confusão conceitual na elaboração do artigo: o índice G é proposto como uma medida da dimensão vertical (dominância-compartilhamento). Contudo, sua arquitetura adaptada a partir da avaliação de concentração geográfica do setor industrial denota uma medida que deve ser dedicada, por outro lado, ao cálculo da dimensão horizontal (concentração-dispersão). Essa inconsistência também foi notada e endereçada por Corrêa (2016) e testada por Gelape (2017), encontrando evidências consistentes que apontam para o uso mais adequado do índice G para mensuração da dimensão horizontal. Por isso, considero aqui a proposição de Avelino, Biderman e Silva (2011) como dentre aquelas contidas no universo de métricas para a dimensão horizontal (concentração-dispersão).

⁸³ $HH_i = \sum_{j=1}^n p_{ij}^2$, “onde p_{ij} é a proporção de votação de um deputado i no município j ; e n é o número de municípios em que o deputado i foi votado” (CORRÊA, 2016, p. 79).

operacionalizar o chamado eixo horizontal da distribuição da votação dos deputados estaduais” (CORRÊA, 2016, p. 79).

Apesar disso, Gelape (2017, p. 61) encontra uma correlação de 0,9924323 entre o índice G e o HH_i quando compara o uso de ambas as métricas para mensurar a dimensão horizontal. O autor chega à conclusão de que essa altíssima correlação torna o uso dos índices intercambiáveis, porém pondera as mesmas considerações que Corrêa (2016) sobre a captação da desigualdade e opta por utilizar o segundo. Portanto, utilizarei nesse estudo o índice de *Herfindhal-Hirschman* (HH_i) adaptado para operacionalização da dimensão horizontal de votos e o índice de Dominância Média de Ames (2003) para o cálculo da dimensão vertical. É pertinente notar, contudo, que o índice HH_i é utilizado apenas para fins de classificação dos candidatos nas categorias de distribuição espacial do voto na primeira etapa. A variável dependente é a Dominância local dos candidatos.

4.3.2 Variável independente e controles

A variável independente é o alcance do PBF nos municípios de Minas Gerais, que funciona como uma medida da cobertura municipal do programa, a partir dos dados dos relatórios oficiais de implementação (MDS, 2017). Calcula-se o número de famílias que receberam o benefício, arazoado pelo tamanho da população nos municípios correspondentes e isso resulta em uma variável com valores localizados de 0 a 1, sendo, portanto, uma proporção. Ao operacionalizar o programa dessa forma, obtém-se a extensão da cobertura por município padronizada e ponderada, tornando-se possível a comparação entre unidades diferentes. Como o programa só foi iniciado efetivamente no ano de 2004, os dados contabilizados vão de 2006 até 2014, coincidindo com as referências temporais t_2 , t_3 e t_4 : as eleições de 2006, 2010 e 2014, respectivamente.

Adicionalmente, controla-se por diversas outras variáveis que representam explicações alternativas ao modelo apresentado. O percentual de servidores estatutários está presente pois municípios com maior número de servidores estatutários são melhor servidos de qualidade burocrática para implementação de

políticas públicas⁸⁴ (NEVES; CIRENO, 2016). Ao mesmo tempo, do ponto de vista da teoria do clientelismo, a existência de uma burocracia consolidada através de servidores estatutários, deságua numa menor quantidade de cargos de provimento em comissão disponíveis para loteamento em barganhas de clientela. Isso é fundamental uma vez que essa espécie de emprego público é uma das moedas de troca mais valiosas na relação clientelista, especialmente em regiões de baixa dinâmica econômica, já que representa o acesso a uma atividade livre de risco e não sujeita às flutuações da economia (MEDINA; STOKES, 2002).

Já o volume recebido com emendas parlamentares individuais justifica-se pela proximidade conceitual entre clientelismo e *pork*. Pode ser que o segundo é que seja o responsável por grande parte da explicação aventada neste estudo. Assim também é o caso de um possível efeito *coattail*⁸⁵ que o chefe do Executivo possa ter exercido sobre a dominância local dos candidatos ao longo tempo e por isso inclui-se as variáveis *dummy* da presença do partido do prefeito do município *m* nas coligações vencedoras tanto no nível federal, quanto no nível estadual⁸⁶. Por fim, as variáveis de IDHM, Índice de Gini⁸⁷ e Taxa de Urbanização Municipal controlam por possíveis efeitos sociodemográficos. Estes são importantes pois a força das máquinas políticas estaduais é altamente relacionada a características como pobreza e baixos índices de urbanização, conforme demonstrou Borges (2010, p. 170).

Dessa forma, o painel analisa se e o quanto o alcance do programa afeta a dominância local dos candidatos a Deputado Federal entre os municípios mineiros e ao longo tempo, e espera-se encontrar uma associação significativa e negativa no candidato concentrado-dominante, e uma não-significativa nos demais, inclusive no candidato disperso-dominante, graças à premissa da maximização do retorno eleitoral, aventada neste estudo.

⁸⁴ O aumento de número de servidores estatutários também está ligado a um fortalecimento da chamada burocracia weberiana, com a formação de um corpo técnico “estável, autônomo, especializado e baseado no mérito, capaz de atingir altos graus de eficiência técnica” (D’ALBUQUERQUE, 2017, p. 36).

⁸⁵ “Evaluations of the attributes of the presidential candidates (including their issue positions) might have a direct effect on voting for congressional candidates independent of the effects of party, the general economic situation, or other factors. This direct effect is sometimes called the ‘coattail’ vote” (CALVERT; FERREJOHN, 1983, p. 407).

⁸⁶ Samuels (2000) encontra consistência, no Brasil, do efeito *coattail* principalmente no nível estadual.

⁸⁷ Relativo à desigualdade.

CAPÍTULO 5 – RESULTADOS

Este capítulo tem como objetivo descrever os resultados das análises descritas na seção anterior, apresentando a distribuição dos valores e as interpretações derivadas dos testes estatísticos, assim como prover a descrição biográfica do perfil dos candidatos-caso selecionados.

5.1 Estatísticas descritivas

O panorama eleitoral no estado de Minas Gerais, conforme se encontrava no ano de 2002, pode ser descrito abaixo, com os candidatos já classificados em relação ao seu parâmetro de distribuição espacial de votos:

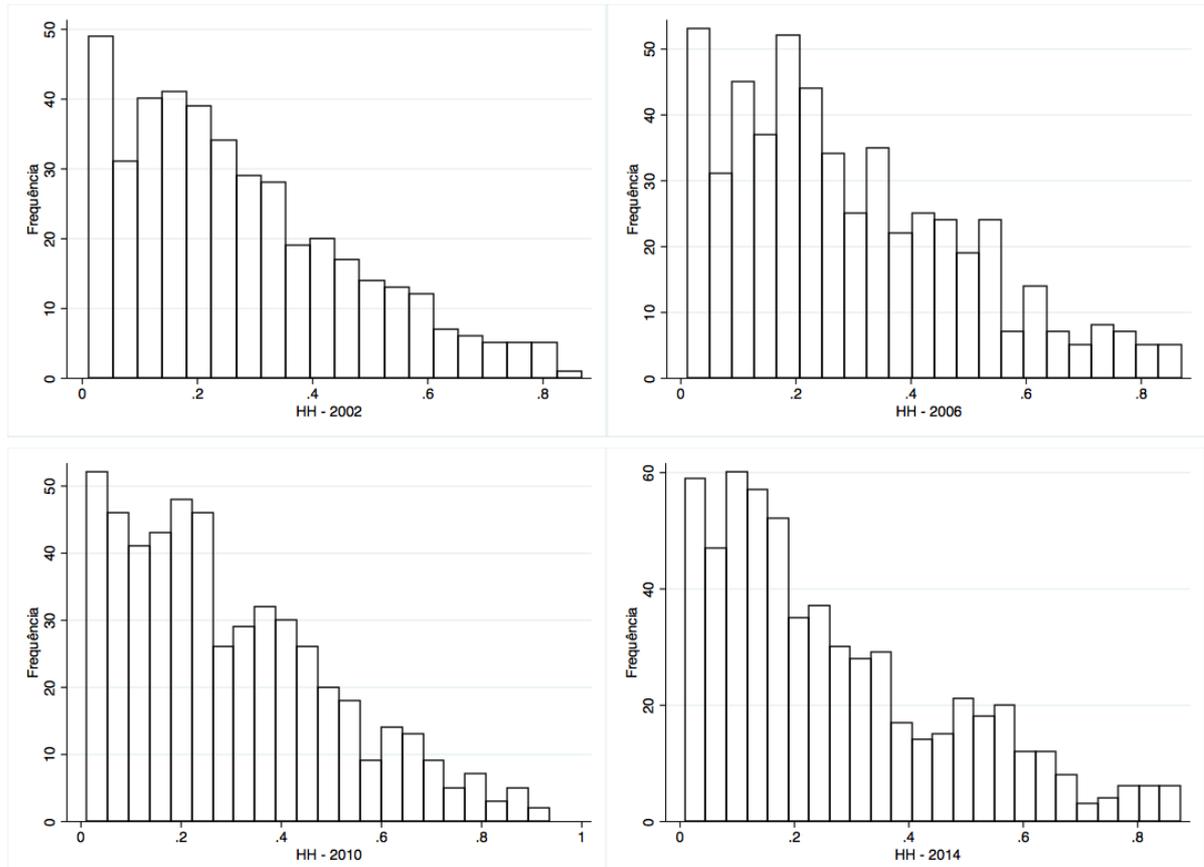
Tabela 1 Tabela descritiva do panorama eleitoral do estado de Minas Gerais no ano de 2002.

Assentos	Total de Candidatos	Total Por Parâmetro Espacial de Votação			
		Concentrado-Dominante	Concentrado-Compartilhado	Disperso-Dominante	Disperso-Compartilhado
53	415	40	160	40	175

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (2017).

A seguir desdobra-se o detalhamento dos parâmetros espaciais de votação. É possível notar pela distribuição da frequência do índice HH_i de concentração espacial de votos, na figura 5, que existe uma assimetria à direita em todos os anos analisados, algo que também já foi verificado em outros estudos empíricos semelhantes, e que indica uma tendência à desconcentração espacial por parte significativa dos candidatos a Deputado Federal em Minas Gerais nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014. Na estatística descritiva reporta-se o ano de 2002, por ser aquele no qual foram selecionados os candidatos-caso e pode-se notar de maneira ainda mais evidente a tendência à dispersão dos votos – até a mediana da distribuição, só foram acumulados valores de HH_i em 0,2308, num índice cuja variação corresponde ao intervalo de 0 a 1.

Figura 5 Histogramas do índice HH_i dos candidatos a Deputado Federal em Minas Gerais nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 Estatística descritiva do índice HH_i para Deputados Federais no ano de 2002 em MG.

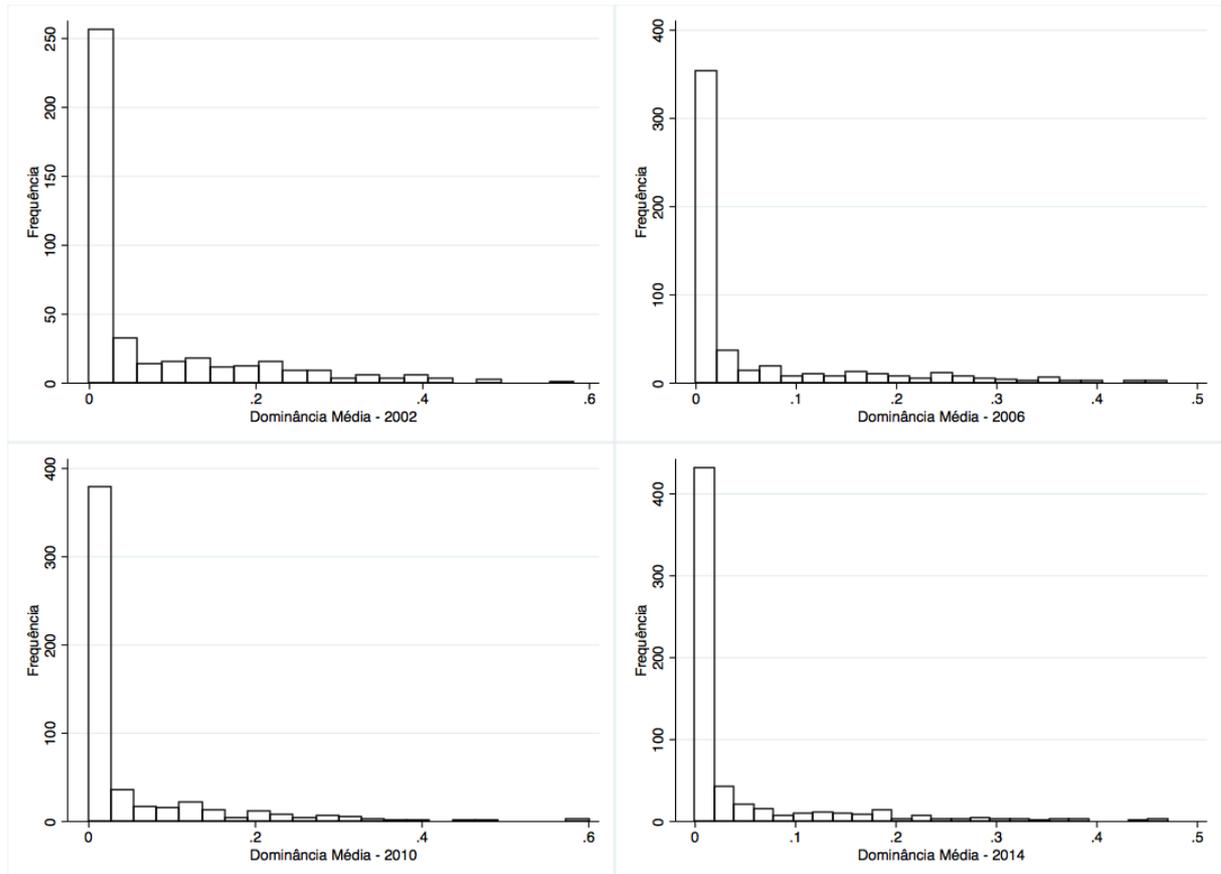
n	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
415	.275932	.1942982	.0114128	.1211349	.2307876	.4020153	.8673512

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2017).

Com respeito à Dominância média, nota-se uma tendência pelos mesmos candidatos a um assento legislativo no estado de Minas Gerais a utilizar um parâmetro predominantemente compartilhado em todos as eleições em que nos detemos. Já as estatísticas descritivas para o ano de seleção dos casos demonstram valores notadamente baixos para este índice – os valores só ultrapassam a fronteira de 0,1 após o 3º quartil, num indicador que varia de 0 a 1. Os números são maiores do que os constatados por Gelape (2017) para vereadores,

mas razoavelmente semelhantes aos relatados por Corrêa (2016) para Deputados Estaduais.

Figura 6 Histogramas do índice de Dominância média dos candidatos a Deputado Federal em Minas Gerais nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2017).

Tabela 3 Estatística descritiva do índice de Dominância Média para Deputados Federais no ano de 2002 em MG.

n	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Máximo
415	.0695022	.1085505	.0000647	.0012389	.0117784	.1066954	.5816988

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2017).

Em suma, a exploração dos dados demonstra que os parâmetros mais frequentes são a desconcentração à concentração, e o compartilhamento à dominância em Minas Gerais entre os anos de 2002, 2006, 2010 e 2014. Ao avaliar o parâmetro de votação de todos os candidatos à Câmara dos Deputados no Brasil nos últimos vinte anos, Avelino, Biderman e Silva (2016) constata que esta é uma tendência nacional, e reportam que a

estratégia eleitoral vencedora no eixo horizontal tem sido a dispersão e que candidatos concentrados tendem a estar no lado perdedor.

Conforme relatado no capítulo anterior, os votos dos Deputados foram classificados nos parâmetros espaciais de votação seguindo a técnica de clusterização *k-means*, para posterior seleção dos casos. Como partiu-se da eleição de 2002, foram utilizados os dados eleitorais de todos os candidatos a um assento legislativo naquele ano e optou-se pelo corte em quatro agrupamentos⁸⁸ de cada dimensão espacial⁸⁹.

Os candidatos selecionados para a regressão em painel seguiram a lógica de um representante resiliente por parâmetro espacial de votação, conforme justificativa constante no capítulo anterior. Logo, ficaram distribuídos da seguinte forma:

Quadro 2 Deputados-caso selecionados.

CASO 1: Concentrado-Dominante Júlio César Delgado	CASO 3: Disperso-Dominante Carlos Carmo Melles
CASO 2: Concentrado-Compartilhado Lincoln Diniz Portela	CASO 4: Disperso-Compartilhado Mário Lúcio Heringer

Fonte: Elaboração própria.

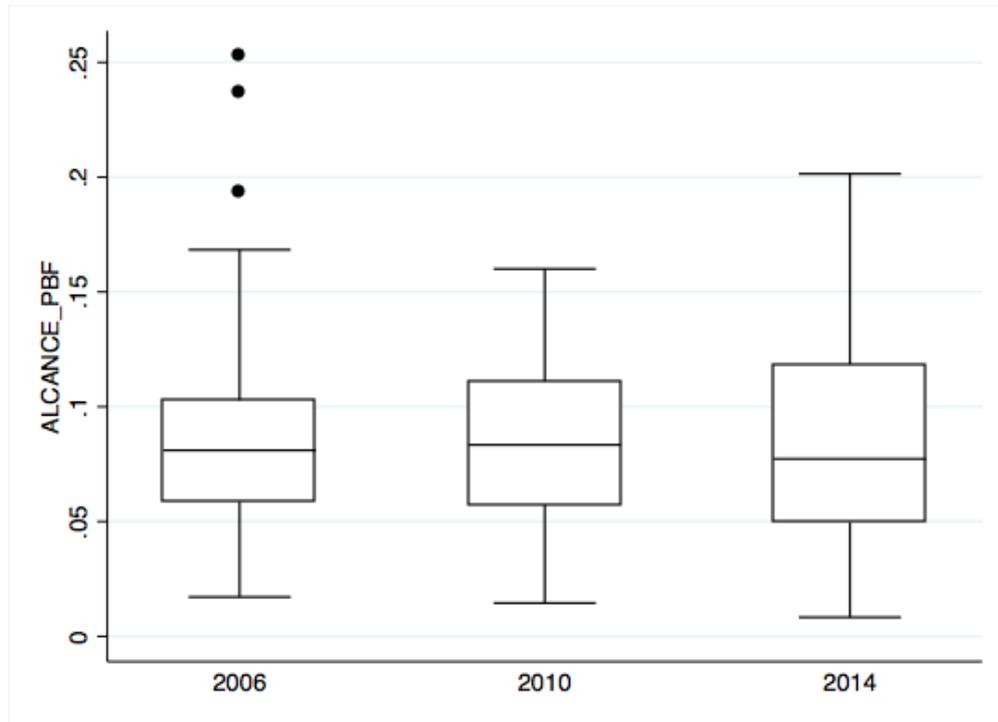
Por sua vez, o alcance do Programa Bolsa Família no estado de Minas Gerais apresentou valores razoáveis, considerando o tamanho e o escopo da política pública. Para efeitos comparativos, o município brasileiro que teve um dos maiores alcances do PBF no ano de 2010 foi Junco do Maranhão, MA com 0,2194, e um dos menores foi Monte Belo do Sul, RS com um valor de 0,0003. Em Minas Gerais, o município com maior alcance nesse mesmo ano foi Comercinho, com 0,1600 e o de menor foi Varginha, com 0,0144. No ano de 2006, os três municípios em destaque

⁸⁸ Corrêa (2016) optou pelo corte em 4 categorias para cada dimensão e Gelape (2017), após testes com 2, 4 e 6 agrupamentos, pelo corte em 6 categorias. De toda forma, não há padrão único estabelecido na literatura.

⁸⁹ Ficando dispostos da seguinte forma: a) dimensão horizontal: 1- Alta Concentração, 2- Baixa Concentração, 3- Baixa Dispersão, 4- Alta Dispersão; b) dimensão vertical: 1- Alta Dominância, 2- Baixa Dominância, 3- Baixo compartilhamento, 4- Alto compartilhamento.

com maiores valores discrepantes são Pavão (0,2527), Itacambira (0,2368) e São Pedro do Suaçuí (0,1931)⁹⁰.

Figura 7 Box-plot do Alcance do Programa Bolsa Família em Minas Gerais nos anos de 2006, 2010 e 2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (2017).

5.2 Regressão em painel

Para a execução da regressão em painel foram testados alguns modelos diferentes. Foram eles: Modelo 1 – Painel com efeitos aleatórios e variável dependente bruta; Modelo 2 – Painel com efeitos aleatórios e variável dependente em log; Modelo 3 – Painel com efeitos aleatórios e variável dependente em *first difference*; Modelo 4 – Painel com efeitos fixos para município (m) e variável dependente em log; Modelo 5 – Painel com efeitos fixos para município (m) e ano (t) e variável dependente em log; Modelo 6 – Painel com efeitos aleatórios somente com o ano t=2006 e variável dependente em first difference. Aquele minimamente BLUE⁹¹ (Modelo 3) é reportado adiante. É uma regressão em painel⁹² com efeitos

⁹⁰ Para os valores exatos em todos os municípios cf. Apêndice B.

⁹¹ Acrônimo em inglês para *best linear unbiasedness estimator*, ou melhor estimador linear não enviesado.

aleatórios⁹³ que utilizou a variável dependente diferenciada⁹⁴, conforme descrito na seção metodológica desta dissertação, e que calcula a primeira diferença da proporção dos votos recebidos pelo candidato d no município m , sobre o total de votos válidos no município m .

Tabela 4 Modelo de regressão em painel dos candidatos-caso com a variável dependente em first-difference.

	Melles_fd	Portela_fd	Delgado_fd	Heringer_fd
ALCANCE_PBF	0.139 (0.031)**	-0.011 (0.017)	0.003 (0.022)	0.006 (0.027)
ESTATUTARIOS_PROP	0.066 (0.047)	0.016 (0.027)	0.008 (0.034)	0.054 (0.041)
EXEC_ESTADUAL	-0.003 (0.002)	0.002 (0.001)*	0.000 (0.001)	-0.001 (0.002)
EXEC_FEDERAL	-0.000 (0.002)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.002)
IDHM	0.039 (0.019)*	-0.013 (0.011)	0.019 (0.013)	-0.003 (0.016)
GINI	0.018 (0.014)	0.003 (0.008)	0.008 (0.010)	0.003 (0.013)
TAXA_URB	0.003 (0.006)	0.005 (0.003)	-0.003 (0.004)	-0.001 (0.005)
_cons	-0.052 (0.016)**	0.004 (0.009)	-0.016 (0.011)	-0.000 (0.014)
<i>N</i>	2,541	2,541	2,541	2,541

Nota 1: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$. Erro-padrão entre parênteses.

Nota 2: Variável dependente diferenciada da proporção de votos recebidos pelo candidato d , no município m e no tempo $t-(t-1)$.

Como se pode perceber, o principal achado é que o Programa Bolsa Família não apresentou significância estatística para explicar a variação da diferença na proporção de votos recebidos entre os municípios e ao longo do tempo de Lincoln Diniz Portela (concentrado-compartilhado), Mário Lúcio Heringer (disperso-compartilhado) e, especialmente, de Júlio César Delgado (concentrado-dominante). O resultado desse último é ainda mais relevante, pois nenhuma outra variável de

⁹² Apesar de ter sido pensada como uma preditora do comportamento *pork* dos candidatos, a variável de controle das emendas parlamentares individuais executadas em cada município acrescentou pouco poder explicativo ao modelo e, por isso, foi retirada.

⁹³ Para testar qual o modelo de painel seria o mais adequado (efeitos fixos ou efeitos aleatórios), procedeu-se com o teste de *Hausman* que, essencialmente, testa se os erros únicos são correlacionados com os regressores (GREENE, 2008). Esse teste foi não significativo para efeitos fixos nos 4 casos analisados.

⁹⁴ *First difference*.

controle ajuda a compor a explicação e desemboca na rejeição da hipótese principal aventada neste estudo: de que o PBF pudesse ter impactado sobre a dominância de Deputados concentrado-dominantes, se estes fossem utilizadores de práticas clientelistas para se eleger.

Esse não-efeito pode ter acontecido por três motivos principais: 1) falha de aderência geral do parâmetro concentrado-dominante ao perfil biográfico clientelista; 2) os parâmetros de distribuição espacial de votos podem não ser uma boa *proxy* para clientelismo; 3) no parâmetro concentrado-dominante podem conviver tanto candidatos clientelistas quanto não clientelistas, sendo Júlio Delgado pertencente à segunda categoria. Essa última implicação pode ser possivelmente resolvida com o desenvolvimento de um modelo de análise com um *N* mais amplo, que englobe todos os candidatos de todos os parâmetros. Tendo a interpretar que o primeiro e o segundo motivo concorrem em relevância, mas analisa-se essa questão com mais profundidade na subseção qualitativa adiante.

Quantos aos outros perfis, é possível tecer algumas considerações importantes. No parâmetro disperso-dominante, do qual Carlos Carmo Melles é o representante, o alcance do programa tem efeito estatisticamente significativo. O aumento no alcance do PBF, entre os municípios e ao longo do tempo, amplia a diferença da proporção de votos de Melles positivamente entre os municípios de um ano para o outro, tudo demais constante, em 0.139. É o único parâmetro espacial de votação analisado em que o PBF tem algum efeito, o que poderia acenar tanto para o uso eleitoral da política pelo candidato, numa espécie de *credit claiming* – algo muito difícil de provar, uma vez que seu partido (PFL/DEM) esteve na oposição ao governo federal durante todo o período de implementação do programa; quanto a sobrepujança de outras variáveis omitidas que atropelem o efeito esperado do PBF e façam Carlos Melles avançar eleitoralmente, apesar da existência da política pública.

Considerando que o IDHM reflete a evolução sociodemográfica geral de um município, já que possui três componentes – longevidade, educação e renda⁹⁵ – sua significância estatística para explicar a evolução da proporção de votos pode estar relacionada ao efeito colateral positivo que a política pública teve sobre o

⁹⁵ Para maiores informações sobre a construção do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no Brasil cf. PNUD *et al.* (2017).

desenvolvimento humano nos municípios. Ou seja, se o PBF, enquanto política pública, teve um efeito positivo sobre a melhoria desse indicador e aquela variável é significativa para explicar a VD, não é de surpreender que o IDHM também apareça como uma das explicações relevantes para a variável de interesse.

É possível que os resultados, especialmente do padrão concentrado-dominante, tenham sido influenciados por outro fator relevante: o número de candidatos cujos votos estavam classificados neste parâmetro decresceu de maneira expressiva durante o período de tempo analisado, o que significa dizer que esse parâmetro enquanto estratégia eleitoral foi perdendo força e morrendo ao longo das eleições. As causas podem ser múltiplas, mas a investigação levantada nesta pesquisa revelou que no nível da política municipal a associação entre a penetração do PBF e o quadro de alianças se dá de forma bem mais peculiar e distinta do que o observado no panorama agregado da política estadual. A análise intensiva dos candidatos derrotados nos pleitos de 2006, 2010 e 2014, com uma investigação capilarizada das alterações nas dinâmicas locais pode prover um salto inferencial substantivo na qualificação do programa Bolsa Família como uma ferramenta de empoderamento político dos cidadãos beneficiados pela política pública. Até que essa agenda esteja estabelecida e seus resultados possam prover suporte mais contundente, ainda não é possível apontar em nenhuma direção resolutiva a esse respeito.

As conclusões das análises estatísticas a partir dos casos analisados, apesar de pouco numerosas, ainda podem ser consideradas relevantes. Não encontrar o efeito esperado e rejeitar a hipótese principal é uma das ferramentas à disposição do pesquisador em ciência política para produção de inferências causais válidas e podem ajudar bastante na compreensão de um fenômeno, seja por delimitar o escopo da agenda futura de pesquisas, seja por clarear o entendimento sobre uma área específica do conhecimento. Afinal de contas, o não achado também é um achado. Dito isso, partimos para um relato mais detalhado de cada um dos casos selecionados, onde espera-se prover um melhor entendimento sobre: 1) a aderência dos perfis biográficos observados àqueles preditos nos respectivos parâmetros espaciais de votação; e 2) identificar possíveis práticas clientelistas no nível geográfico mais micro e sua possível interação com o PBF.

5.3 Análise dos perfis

5.3.1 Júlio César Delgado (Concentrado-Dominante)

Júlio César Delgado nasceu em uma família já intimamente conectada à política. Seu pai, Tarcísio Delgado, é um nome relevante na história política do estado de Minas Gerais, já tendo sido Deputado Federal e Deputado Estadual, além de vereador e prefeito de Juiz de Fora, ocupando cargos também no Executivo Federal e Estadual ao longo de quase 40 anos. Nesse contexto, Júlio Delgado entra para a política quase como uma extensão do trabalho do seu pai e padrinho político. Concorre a sua primeira eleição em 1994, para Deputado Federal, mas não consegue obter uma posição boa o suficiente na lista do seu partido à época, o PMDB, e termina assumindo como Secretário-Adjunto da Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Estado de Minas Gerais no governo Eduardo Azeredo – época em que seu pai concluíra o último mandato de Deputado Federal.

Sua primeira disputa política frutífera foi em 2002, ano-base desse estudo, para o cargo de Deputado Federal, pelo PPS. Contudo, seu tempo no partido é relativamente curto e já no primeiro ano de mandato, troca para o PSB, onde mantém-se até hoje. Nessa disputa alguns números se destacam. Os municípios que mais concederam votos nominais para Júlio Delgado são justamente aqueles da região de Juiz de Fora, sendo esse município responsável, sozinho, por 52,64% do total de votos obtidos pelo candidato no estado inteiro. Quando se adicionam os municípios subsequentes com maior peso percentual sobre o total de votos, é possível notar de maneira ainda mais acentuada a relevância da Zona da Mata mineira, da qual Juiz de Fora é o principal município, no total obtido em 2002. Esses dados deixam patente a importância do histórico familiar do candidato na obtenção da cadeira legislativa⁹⁶.

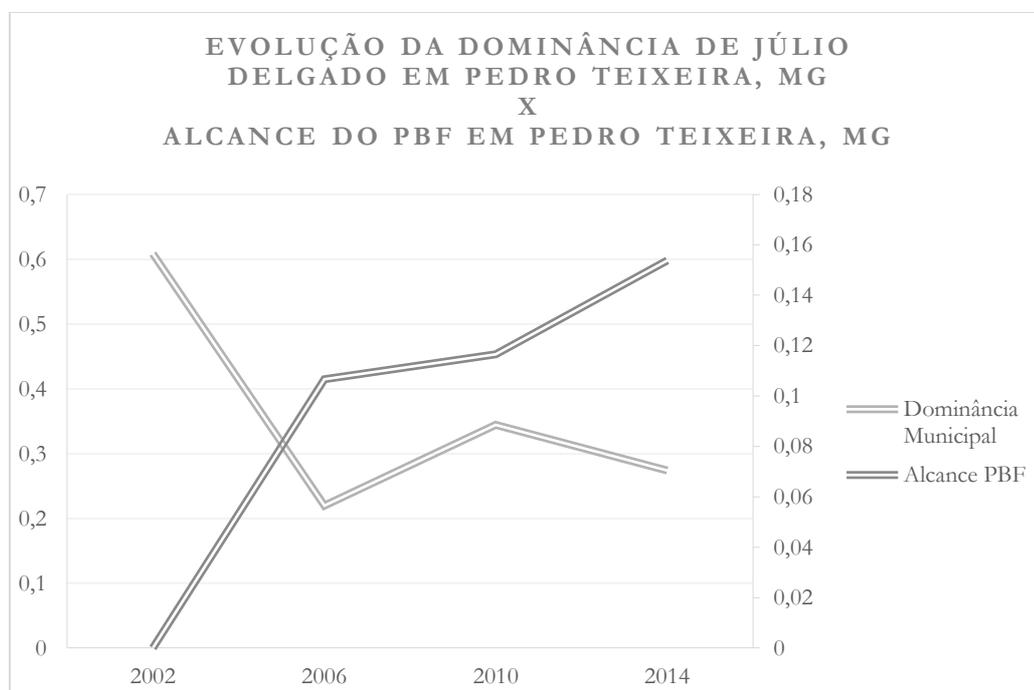
Porém, é necessário se debruçar sobre os dados municipais para investigar possíveis indícios do uso dessa máquina política também para mobilizações clientelares, conforme prediz a descrição do perfil por Ames (2003). A cidade em que Júlio Delgado obteve dominância mais expressiva foi Pedro Teixeira – um pequeno município vizinho a Juiz de Fora. O total de votos para Deputados neste município foi de apenas 1.247, dos quais Delgado conseguiu arrebatá-los 820 (ou seja,

⁹⁶ O próprio candidato se porta como representante oficial da região perante os eleitores, conforme se constata pelo panfleto de comunicação com sua base eleitoral presente no Anexo I.

60% dos votos válidos para Deputados Federais naquele município foram dados a Júlio Delgado). O prefeito naquela cidade, em 2002, era Gilberto de Paula Reis do PMDB, que manteve-se como principal personagem na política municipal, sendo eleito nos pleitos de 2004 e 2012 e só não estando a frente do Executivo municipal entre 2009-2013, quando a cidade foi administrada por Idílio Neves Moreira, do PTB. Este último teve expressivo apoio de campanha de Delgado e não logrou êxito quando tentou sua reeleição em 2012, sendo derrotado por Gilberto de Paula. Apesar da pouca concorrência do Executivo municipal, a família Delgado ainda conseguiu emplacar um candidato, mas não seguiu sua influência para mantê-lo no pleito subsequente.

Para além disso, o PBF teve uma penetração bastante relevante na cidade, crescendo estavelmente em todos os anos analisados⁹⁷. A dominância de Delgado, contudo, fez o caminho inverso, salvo em 2010 quando o prefeito era seu aliado político, conforme pode ser constatado na figura adiante:

Figura 8 Gráfico da evolução da dominância de Júlio Delgado e do Alcance do PBF em Pedro Teixeira, MG entre 2002 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2017) e TSE (2017).

⁹⁷ Na análise de cluster do alcance do PBF nos municípios mineiros, Pedro Teixeira, MG é classificado como possuindo Alto Alcance desde 2006 e mantém-se dessa forma até 2014.

Essa análise mais micro sobre o comportamento local pode prover um insight útil para complementar a interpretação do painel disposto na primeira etapa. Apesar de, em larga escala, a análise demonstra que o alcance do PBF não exerceu influência estaticamente significativa sobre a dominância de Delgado, o foco sobre aqueles municípios em que a figura do candidato teve peso bem mais relevante do que os demais, revela uma estrutura de articulação política municipal que se assemelha àquelas previstas pela teoria e constatadas em estudos empíricos por candidatos clientelistas⁹⁸.

Apesar de não podermos afirmar que a introdução do PBF nos municípios mais relevantes de Júlio Delgado afetou a forma como ele alinhavou suas alianças políticas, nem o resultado dessas alianças, é relevante notar que existem articulações políticas locais que foram enfraquecidas ao mesmo tempo em que o programa avançava. Obviamente, essa afirmação é cautelosa, inclusive porque os aspectos revelados podem estar inteiramente obscurecidos por características ainda mais intrínsecas da política municipal, uma vez que correlação não implica causalidade. De toda sorte, não parece despropositado supor que uma investigação qualitativa mais profunda, com *surveys* entre clientes ou com observação participante no período eleitoral nesses municípios, possa demonstrar o dispêndio de recursos clientelistas pelos candidatos locais, com suporte de candidatos nacionais mais proeminentes ou, ainda, a articulação com intermediadores não captados pela análise eleitoral.

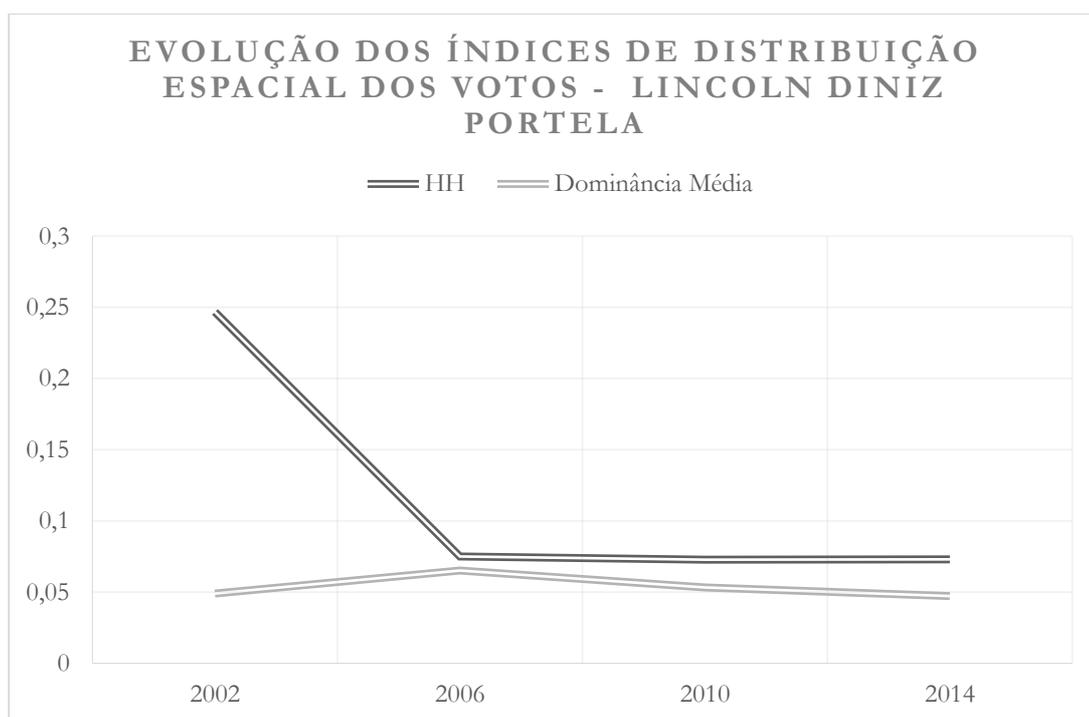
A conclusão principal com relação a este candidato e este parâmetro espacial de votação é a de que não há indícios empíricos suficientes para traçar a conexão clientelista prevista no modelo, conforme já apontado no painel, mas há elementos suficientes para justificar uma análise em profundidade de candidatos concentrado-dominantes e a influência do PBF sobre seu comportamento clientelista. O clientelismo é simplesmente um fenômeno muito complexo para ser capturado somente pelas abordagens ensaiadas nesta dissertação.

⁹⁸ É relevante notar que os candidatos tentam se afastar o máximo possível de aparentar utilizarem qualquer prática remotamente semelhante ao clientelismo. Delgado reporta ativamente em seu informativo de Gabinete o não engajamento na prática. Para leitura na fonte cf. Apêndice B.

5.3.2 Lincoln Diniz Portela (Concentrado-Compartilhado)

A história política de Lincoln Diniz Portela está intimamente conectada à sua trajetória religiosa e midiática. O candidato foi líder religioso da Igreja Batista, inclusive com formação em Teologia, tendo também atuado no rádio e na televisão. Tornou-se Deputado Federal pela primeira vez na eleição de 1998 pelo PST, mas largou o partido dois anos depois para filiar-se ao PSL, migrando para o PL em 2003 e para o PR em 2007, até trocar para o PRB em 2016, onde permanece até hoje. Dos candidatos analisados, foi o que teve a mudança mais radical no parâmetro espacial de votação ao longo do período, saindo de uma classificação concentrada, na dimensão horizontal, em 2002, para uma com alta dispersão nas eleições subsequentes.

Figura 9 Gráfico da evolução dos índices de distribuição espacial dos votos de Lincoln Diniz Portela entre 2002 e 2014.

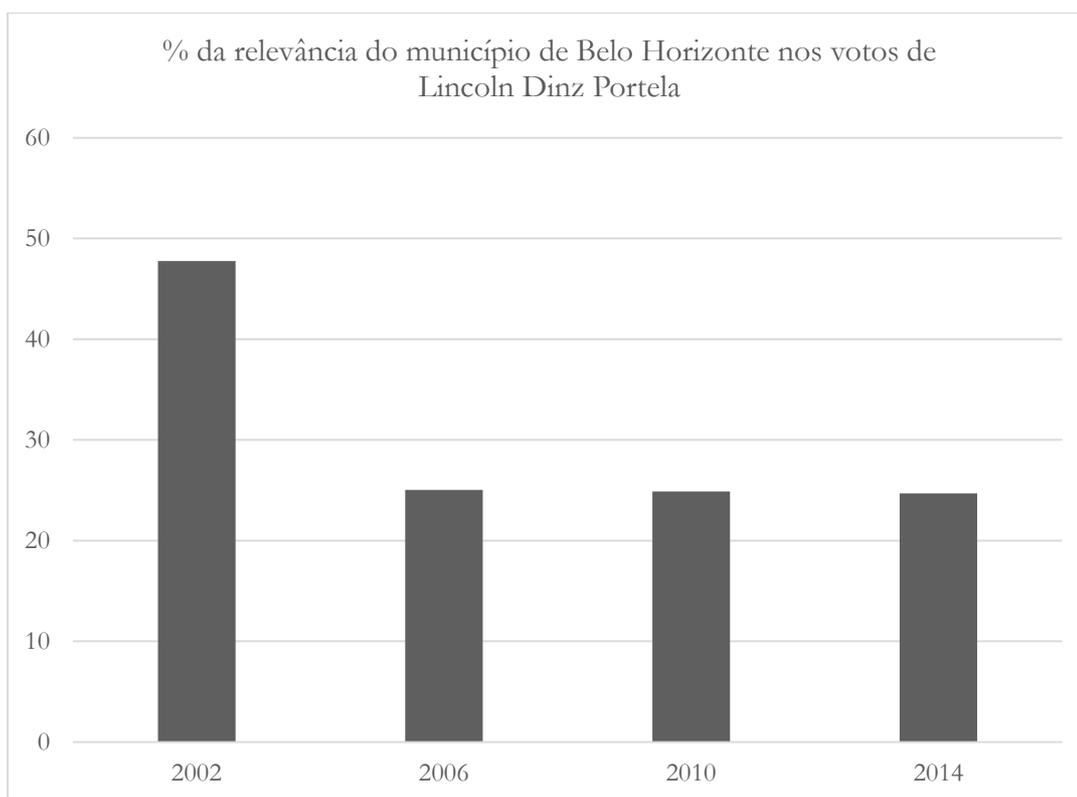


Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (2017).

O padrão de votos predito por Ames (2003) para candidatos cujo nicho religioso concentra o foco da busca por eleitores é o disperso-compartilhado, para onde Portela acabou eventualmente migrando. Contudo, ainda pode-se considerar adequada a sua aderência ao parâmetro concentrado-compartilhado, conforme apresentava em 2002. Isso acontece porque apela a uma parcela da população que corresponde não somente aos congregadores da fé evangélica, mas a membros

específicos dessa população religiosa (fieis da Igreja Batista), além de utilizar-se da fama que conquistou ao atuar nas mídias televisiva e de rádio, especialmente na capital mineira. Estas características lhe renderam resultados expressivos em Belo Horizonte, responsável por lhe entregar quase 50% do seu total de votos em 2002. É evidente a transmutação citada no parágrafo anterior, quando se observa a evolução do peso de Belo Horizonte no total de votos do candidato ao longo das eleições analisadas, conforme o gráfico abaixo. A estratégia adotada pelo candidato no pós-2006 foi claramente pulverizar seus votos por um número maior de municípios, provavelmente conquistando parcelas do eleitorado evangélico não ligadas necessariamente à sua Igreja, em vários municípios diferentes.

Figura 10 Gráfico da porcentagem da relevância do município de Belo Horizonte nos votos de Lincoln Diniz Portela entre 2002 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do TSE (2017).

No campo legal, existe uma ação civil pública⁹⁹ referente à legislatura 2007-2011 que pode ajudar a deixar mais claro o provável *modus operandi* que tornou

⁹⁹ Tribunal Regional Federal – 1ª Região – Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, processo nº 25527-20.2009.4.01.3800.

possível essa desconcentração tão acentuada. O processo judicial diz respeito a uma acusação de improbidade administrativa no nome de Lincoln Portela, sobre o favorecimento de uma instituição evangélica com recursos advindos de emenda parlamentar do Deputado para aquisição de unidades móveis de atendimento odontológico. A distribuição de recursos públicos de forma não meritocrática pode encontrar respaldo tanto na literatura sobre *pork*, quanto na de clientelismo. É bem possível que o objeto desse processo esteja conectado a uma ou a ambas, mas não há como fazer essa conexão causal no escopo desse estudo. Isso, porém, é uma indicação com indícios suficientes para: 1) acreditar que a prática clientelista permeia outros parâmetros espaciais de votação e não somente os concentrado-dominantes; 2) justificar uma investigação mais aprofundada.

5.3.3 Carlos Carmo Andrade Melles (Disperso-Dominante)

Por sua vez, o congressista Carlos Carmo Andrade Melles nasceu em São Sebastião do Paraíso, MG e é formado em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa. Se tornou Deputado Federal pela primeira vez em 1994 pelo, então, PFL (atual DEM), onde permanece até hoje. Compôs a base governista de Fernando Henrique Cardoso na Câmara, tendo sido, inclusive, Ministro do Esporte e do Turismo no final do segundo mandato do ex-presidente. Partiu para a oposição em nível federal após 2003, com a eleição de Lula da Silva. Manteve-se aliado aos governadores mineiros do PSDB, Aécio Neves e Antônio Anastasia, tendo sido Secretário Estadual de Transporte e Obras Públicas na gestão do último. O parlamentar atua fortemente em defesa da agricultura, influenciado pela dinâmica econômica da região de onde provém sua dominância, o Sul/Sudoeste mineiro, produtora de café. A esposa de Carlos Carmo, Marilda Pétrus Melles, foi eleita prefeita de São Sebastião do Paraíso para o mandato de 2001-2005, e foi condenada, junto ao parlamentar, por improbidade administrativa¹⁰⁰ em primeira instância.

É relevante notar que o perfil biográfico predito por Ames (2003) para candidatos disperso-dominantes também resvala no uso de acordos políticos locais

¹⁰⁰ Processo n. 1045136-53.2009.8.13.0647 TJMG. Utilização de recursos públicos para auto-promoção.

e na articulação com máquinas clientelistas para produção de resultados eleitorais positivos. Essa afirmação assume, como já retratado no capítulo 1, que *pork* e clientelismo são termos intercambiáveis. Contudo, partindo-se da nossa premissa de maximização dos retornos eleitorais clientelistas, os candidatos que fizessem uso de clientelismo para se eleger deveriam não só dominar os municípios em que alinhavavam acordos, mas também concentrar seus recursos eleitorais em um número reduzido de municípios para potencializar seu uso limitado e reduzir o risco inerente à prática.

A ascensão do deputado está entrelaçada com a política de uma região tipicamente agrária e as cidades em que o candidato exerce sua dominância mais expressiva possuem lógicas locais que apontam para o uso de alguns dos mecanismos de clientelismo previstos pela literatura. O município de Jacuí é um bom exemplo dessa dinâmica. O pequeno município recebeu um total de 4.194 votos para deputados federais, dos quais 3.098 foram dados a Melles, ou seja, expressivos 73%.

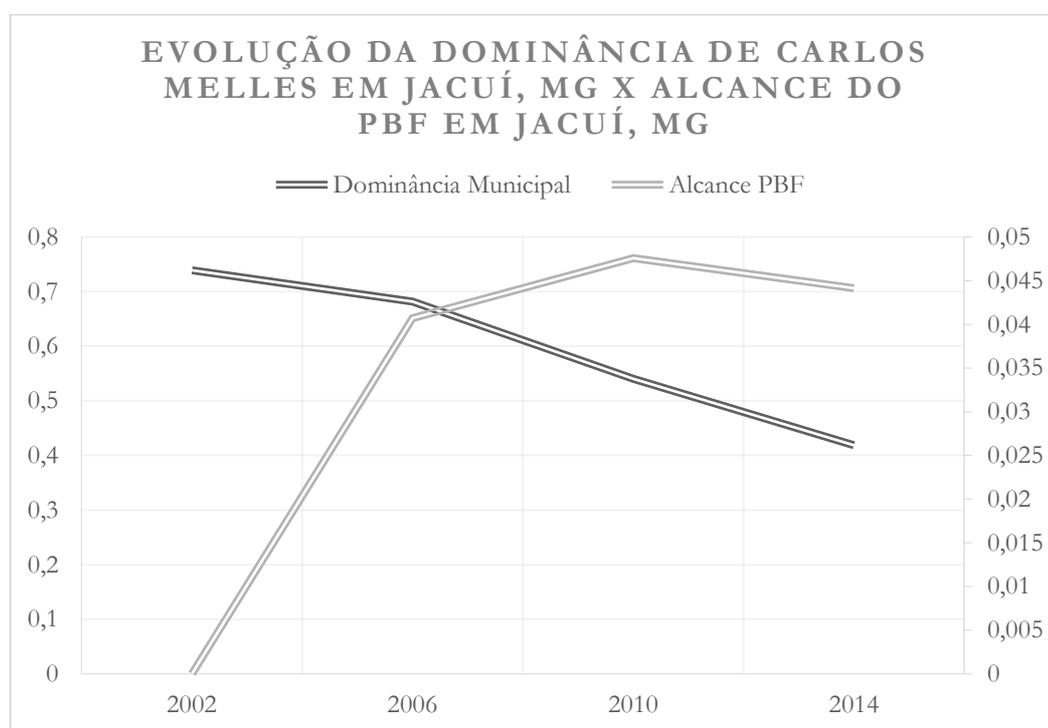
A cidade era governada à época da eleição de 2002 por um aliado político de Melles desde a década de 90: Antônio Carlos Arantes (PSDB), que havia trabalhado como seu assessor tanto na atividade parlamentar, quanto no período em que foi Ministro. Inclusive, desde 1989, a política municipal girou em torno de apenas dois nomes no município: o próprio Antônio Arantes e Geraldo Magela da Silva, ambos aliados entre si e de Melles. A alternância desses dois nomes à frente do Executivo municipal de Jacuí se deu na seguinte dinâmica: Antônio Carlos Arantes – 1989/1992; Geraldo Magela da Silva – 1993/1996; Antônio Carlos Arantes – 1997/2000; Antônio Carlos Arantes – 2001/2002; Geraldo Magela da Silva – 2003/2004; Geraldo Magela da Silva – 2005/2008 (TSE, 2017). O pleito de 2008 foi vencido pelo irmão de Antônio Carlos, João Arantes Vieira, que obteve 100% dos votos naquele ano, tendo sido o único concorrente. A eleição de 2012 foi vencida por David de Souza Miranda, derrotando Geraldo Magela da Silva e encerrando a hegemonia de aliados de Melles no controle de Jacuí.

Evidentemente não é possível afirmar de maneira resolutiva nem que Jacuí é palco de clientelismo nem que, se fosse o caso, Carlos Melles é o operador principal da prática. Porém, resta claro pela análise da política municipal, que Melles exerce uma enorme influência tanto sobre Jacuí, como também sobre outros municípios do Sul/Sudoeste mineiro – vide sua própria esposa como prefeita de São Sebastião do Paraíso. A previsão de perfil biográfico do parâmetro disperso-dominante adere

com bastante segurança ao constatado em Carlos Carmo Melles e ajuda a reforçar a rejeição à hipótese prevista neste estudo de que o padrão concentrado-dominante seria o único a abarcar práticas de clientela em seu escopo.

Apesar da variação no alcance do PBF demonstrar ser um bom preditor da variação da diferença da dominância local de Melles entre os municípios mineiros e ao longo das eleições analisadas, conforme o resultado do painel, a análise mais detida sobre os dados da política pública conta uma história paralela.

Figura 11 Gráfico da evolução da dominância local de Carlos Melles e do Alcance do PBF em Jacuí, MG entre 2002 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2017) e TSE (2017).

O PBF, desde sua implantação, já tinha baixo alcance nos municípios em que Melles obteve maior dominância local e é provável que a variação capturada pelo modelo em painel, apesar de estatisticamente relevante, seja insuficiente para ter provocado alterações significativas na política local. O gráfico acima reflete uma comparação da evolução no alcance do PBF e no valor da dominância municipal de Melles em Jacuí. É possível perceber como o nível de alcance médio no município

ao longo do tempo, 0,0414, é baixo¹⁰¹ – especialmente se pensarmos que o município mineiro de maior penetração média do PBF ao longo do período é Itacambira, com 0,1707. Além disso, a variação no alcance municipal ficou em 16% a mais de 2006 para 2010 e caiu em -7,23% de 2010 a 2014. Nesse ínterim, o deputado diminuiu sua dominância local, mesmo conseguindo emplacar repetidamente aliados no posto de chefes do executivo local. Ou seja, para Jacuí, se assumíssemos que as relações políticas se firmem mediante acordos de clientela, utilizando os chefes locais como atravessadores, a introdução PBF não pareceu alterar as lógicas da política municipal.

5.3.4 Mário Lúcio Heringer (Disperso-Compartilhado)

Mário Lúcio Heringer é um Deputado Federal e médico mineiro de Manhumirim que foca sua atuação política na defesa de interesses relacionados à saúde, seguridade social e temas correlatos¹⁰². Seus principais doadores na última campanha eleitoral – a grande maioria da área de saúde – deixam clara a orientação temática do parlamentar¹⁰³. O município em que mais recebeu votos totais em 2002 foi Belo Horizonte e aquele no qual obteve a maior votação proporcional foi Manhumirim, seguido por alguns poucos municípios do entorno, levado pela influência social e econômica¹⁰⁴ que a família Heringer exerce na região. Pertence ao PDT desde sua filiação em 2001 e pelo qual tem disputado todas as eleições das quais saiu vencedor. Possui apenas um processo judicial ainda ativo, de propaganda eleitoral irregular¹⁰⁵, mas que não possui relevância para esta análise.

O parâmetro disperso-compartilhado descrito por Ames (2003) poderia ser desdobrado em três perfis, segundo Corrêa (2016):

¹⁰¹ Na análise de cluster do PBF, Jacuí ficou permanentemente classificado como Baixa Penetração em todos os anos analisados.

¹⁰² Informação obtida através da análise temática das principais proposições legislativas do candidato nos anos analisados.

¹⁰³ M H Med. Serviços Médicos Hospitalares Ltda R\$650,000; Hospital Rio Laranjeiras Ltda R\$250,000; Clínica Obstétrica Santa Maria Madalena Ltda R\$250,00 (TSE, 2017).

¹⁰⁴ A família Heringer é detentora de uma fornecedora de fertilizantes (a “Fertilizantes Heringer”), de uma empresa de topografia e agrimensura e diversos outros comércios menores tanto em Manhumirim, quanto nas cidades vizinhas. Além disso, fazem parte da elite social da região, tendo provido cartunistas, atores, políticos e formadores de opinião. Todas essas informações foram obtidas através de busca pelo nome da família em portais de notícia, jornais locais e boletins informativos, todos amplamente disponíveis por meio eletrônico.

¹⁰⁵ Processo n. 3-42.2015.6.13.0168 do TRE-MG.

“a) representantes de segmentos do eleitorado que apresentam grande afinidade ideológica, votando de maneira coesa apesar de sua dispersão pelo território; (b) representantes de segmentos do eleitorado que se distribuem de maneira mais ou menos uniforme pelo distrito eleitoral de acordo com alguma característica identitária que tenha impacto significativo nas suas intenções de voto, como os segmentos religiosos, étnicos, migrantes, etc.; e (c) deputados que exercem ou exerceram alguma atividade relacionada às mídias (donos de rádio ou TV, apresentadores de programas de elevada audiência, etc.) (CORRÊA, 2016, pp. 72-73).

Tanto a temática abordada por Mário Lúcio, quanto seu perfil de atuação na Câmara dos Deputados apontam para uma aderência ao perfil biográfico predito, encaixando-se, inclusive, na descrição detalhada relatada acima, especialmente no referente ao ponto a).

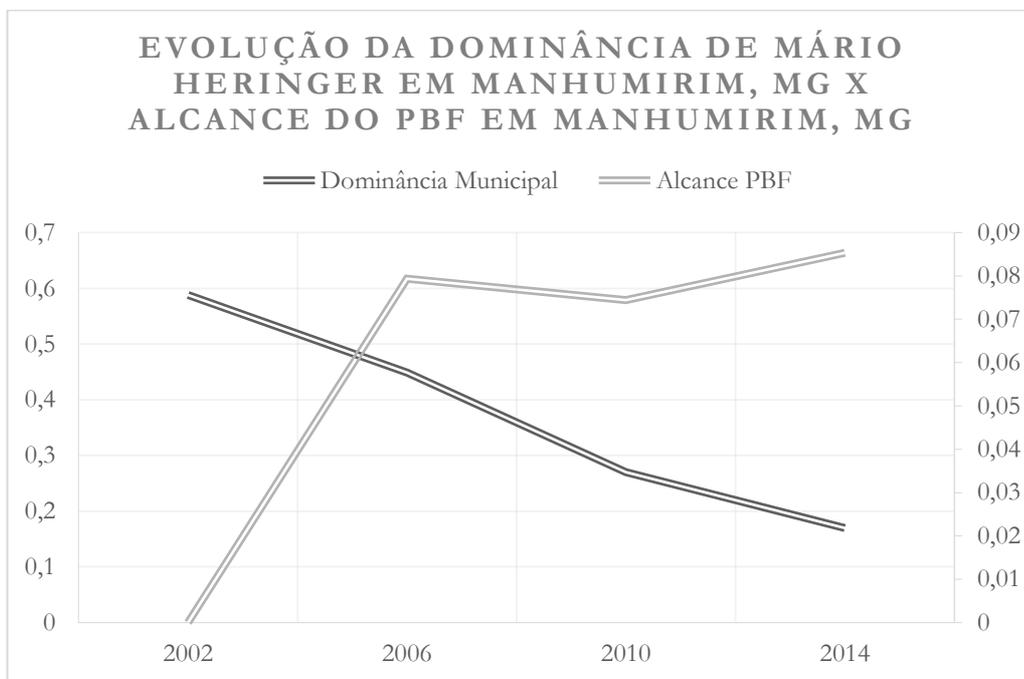
Contudo, um episódio de uma representação eleitoral¹⁰⁶ já decidida perante a Justiça Eleitoral em Manhumirim, envolvendo o candidato a prefeito em 2008, é útil para ilustrar o quanto, apesar da defesa de interesses difusos e da expectativa do parâmetro disperso-compartilhado, o envolvimento de Deputados na política municipal parece transcender a distribuição espacial dos votos no distrito eleitoral. Erval de Azevedo Mendes, do PMDB, aliado de Mário Lúcio Heringer, era o prefeito em 2002 quando o Deputado disputou seu primeiro pleito. Na eleição subsequente, em 2004, o desafiante Ronaldo Lopes Correa (PT) levou a eleição, pondo o grupo político oposto aos Heringer à frente do Executivo municipal. Durante o pleito de 2008, quando Ronaldo estava concorrendo à reeleição, surgiram panfletos difamatórios contra a sua honra, espalhados pela cidade – considerado ilícito penal eleitoral¹⁰⁷. No curso das investigações, descobriu-se que vários membros da família Heringer estavam ligados à impressão do material gráfico difamatório, tendo o Deputado sido citado diversas vezes como o mandante da ação, no curso da investigação. Apesar da extinção posterior por falta de provas, este é um bom indicativo tanto da influência da família nos assuntos políticos regionais, quanto da transversalidade de práticas que se aproximam daquelas utilizadas por candidatos

¹⁰⁶ Representação Eleitoral nº 648/2008, oriunda do Juízo da 168ª Zona Eleitoral de Manhumirim/MG.

¹⁰⁷ art. 325 do Código Eleitoral (Lei 4.737 de 1965).

clientelistas¹⁰⁸ em diversos parâmetros espaciais de votação, inclusive nos mais improváveis.

Figura 12 Gráfico da evolução da dominância local de Mário Heringer e do Alcance do PBF em Manhumirim, MG entre 2002 e 2014.



Fonte: Elaboração própria com dados do MDS (2017) e TSE (2017).

A perda constante de influência de Heringer ao longo do tempo em Manhumirim não parece guardar relação com o avanço do PBF no município. Isto também foi o verificado quando da análise de todos os municípios no painel da seção anterior.

5.4 Conclusão da análise de perfis

Os perfis biográficos previstos e propostos por Ames (2003) para os respectivos parâmetros de distribuição espacial aderem de maneira razoável aos candidatos analisados. Contudo, é preciso alertar para o problema potencial do uso dessa classificação. As descrições utilizadas pelo autor, apesar de aparentemente terem permanecido atuais, correm o risco de ficarem datadas se não forem revistas. As inflexões do autor podem se beneficiar de análises mais aprofundadas sobre as

¹⁰⁸ Não afirmo que esta é uma prática clientelista, mas antes que é compatível com a mesma.

trajetórias políticas dos candidatos e elementos da política regional que possam contribuir para a consistência do parâmetro espacial de votação desenvolvido por este ou aquele Deputado.

A redução da dominância média dos candidatos analisados neste estudo pode estar relacionada com outra tendência já verificada pela literatura especializada: o aumento da competição no sistema partidário brasileiro (AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016; CARVALHO, 2003; AMES, 2003). Este incremento provocaria uma redução da importância do candidato localista com conseqüente declínio da dominância local, desembocando na provável extinção do parâmetro concentrado-dominante ao longo do tempo. Não foi possível estabelecer uma conexão causal entre o avanço do PBF e a redução da dominância, mas é provável que, mesmo que não seja a causa principal do aumento da competição eleitoral, o programa pode ter sido um importante acelerador deste processo, especialmente em municípios menores e com uma dinâmica econômica mais limitada. Contudo, são necessários novos estudos na área para complementação e encadeamento causal adequado dessa assertiva.

Apesar de ser constatado que é possível encontrar candidatos clientelistas em parâmetros de votos que não o concentrado-dominante, ainda assim o PBF não traduz a relação esperada nessa dissertação. Após a análise dos perfis, a principal conclusão é que o clientelismo pode se transmutar sob diversas faces, especialmente a espécie eleitoral que buscamos delimitar e pesquisar. A teoria dos parâmetros espaciais de votação parecia prover um bom suporte teórico às alegações de que o Bolsa Família pudesse ter impactado sob as relações de clientela. E isso ainda pode ser verdadeiro. O grande problema é que os índices, apesar de representarem um excelente atalho informacional ao pesquisador de clientelismo, são insuficientes para capturarem os detalhes expressos na etapa qualitativa e que podem apontar o uso da máquina de clientela. Ademais, outras variáveis omitidas como perfil de atuação parlamentar ou algum índice de competitividade poderiam auxiliar na produção de inferências mais robustas, mas permaneceram de fora do modelo visando a parcimônia.

Além disso, e conforme observado na seção 2.2, o PBF contribuiu para a redução da desigualdade socioeconômica. Porém, mesmo ponderando o fato de que quanto maior o número de pobres, maior o repasse de recursos ao município, cada

família beneficiária possui um teto máximo de recebimento correspondente a R\$ 372,00¹⁰⁹, em valores de maio de 2017 (MDS, 2017). Logo, deve-se levar em consideração que os valores transferidos pelo programa podem ter sido insuficientes para diminuir a distância econômica entre os polos ativo e passivo da relação clientelista, reduzindo a desigualdade, porém não eliminando-a por completo e ainda mantendo em pé possíveis laços clientelistas. Assim, o PBF sozinho pode ser insuficiente para alterar as relações de clientela, uma vez que os redutos em que os políticos se baseiam são excessivamente pobres.

As tentativas de generalização dos estudos na área, apesar de continuarem a render bons ensaios acadêmicos, permanecerão falhando nas tentativas de capturar o clientelismo, porque o conceito opera quase sempre numa escala micro. Os reflexos eleitorais para candidatos de escala nacional são influenciados por outras variáveis cada vez que se abandona o nível local e parte-se para unidades geográficas maiores, objetivando o ganho comparativo. Não é possível compreender seja a influência de uma política pública, como neste ensaio, ou seja o aumento da competição eleitoral, da institucionalização de partidos, melhoria da burocracia municipal ou qualquer outra interveniência que influencie o conceito, sem antes o entendimento do seu funcionamento local. E, mesmo assim, entender a mente e ação de candidatos clientelistas só conta uma parte da história – a compreensão das atuações dos intermediários (*brokers*)¹¹⁰ e as percepções dos próprios clientes¹¹¹ sobre a operação da prática podem prover um mergulho fidedigno na forma como o mecanismo causal das redes clientelistas trabalha para, somente então, avaliar o efeito de qualquer programa ou política pública que seja.

¹⁰⁹ Resultado da soma de uma família hipotética que receba o benefício básico de superação da extrema pobreza no valor de R\$ 85,00, somado ao máximo de 5 condições do benefício variável no valor de R\$ 39,00 e das 2 contribuições máximas por adolescente, no valor de R\$ 46,00 cada (MDS, 2017).

¹¹⁰ Para mais detalhes sobre *brokers* cf. Stokes *et al.* (2013) e Novaes (2015).

¹¹¹ Como no estudo, já clássico, de Auyero (1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa dissertação observei de que forma se apresenta o conceito de clientelismo na literatura e, ao constatar a multiplicidade de definições que foram atribuídas ao mesmo fenômeno, propus uma delimitação conceitual que, embora não tivesse tido a pretensão de ser exaustiva, tentou abarcar com a maior clareza possível a extensão do clientelismo, especialmente dentro da Ciência Política. Além disso, busquei demonstrar que a conformação das regras institucionais do jogo eleitoral e partidário no Brasil conspiraram para o desenvolvimento tanto de partidos não-programáticos como do personalismo nas eleições para a Câmara Baixa, tendo essa conjunção de fatores potencializado a tendência histórica para produção de relações clientelistas que o país já possuía.

Os programas e políticas distributivos e redistributivos possuem efeitos distintos a depender do local em que são adotados e os propósitos políticos para os quais são utilizados. Redistribuir, constatamos na teoria, pode ser uma estratégia danosa para políticos clientelistas. Além disso, os efeitos e impactos potenciais de programas sociais, em especial de programas de transferência condicionada de renda, só agora começam a ser descortinados. Números que expressam redução na desigualdade, preferências de voto e o surgimento de uma nova classe social estão por toda a parte e ajudam a compreender a dimensão da mudança que programas deste gênero podem ter sobre a população.

Ademais, as relações clientelistas são um fenômeno complexo. Seus atributos e o que levam os agentes envolvidos a engajarem-se nesta relação já foram descritos e elucidados por parte da literatura qualitativa. O principal desafio, ainda existente, repousa sobre a quantificação e o estabelecimento de parâmetros de medição, não somente da verificação de sua existência, como da reverberação sobre as estruturas sociais.

Assim, esse ensaio buscou elucidar, com estudo de caso, se havia uma possível interação entre os níveis de dominância local dos candidatos e a ampliação do programa Bolsa Família, especialmente porque era esperado que o programa tivesse atuado como depressor da competição eleitoral em nível local, refletindo nos índices de dominância, mesmo de candidatos com expressão nacional. Os resultados apontaram para inconsistência desta afirmação, e aventaram-se por três

motivos explicativos para tanto: 1) falha de aderência geral do parâmetro concentrado-dominante ao perfil biográfico clientelista; 2) os parâmetros de distribuição espacial de votos podem não refletir apropriadamente o clientelismo; 3) no parâmetro concentrado-dominante podem conviver tanto candidatos clientelistas quanto não clientelistas.

Ao focar a análise em apenas 4 candidatos específicos nesta dissertação, foi possível demonstrar que as práticas associadas ao clientelismo podem ser constatadas em todos os parâmetros espaciais de votação e não apenas no concentrado-dominante¹¹², como esperávamos. Apesar de não ter conseguido comprovar a influência do PBF sobre a dominância dos candidatos, pudemos ter uma prévia da força das máquinas políticas municipais que são engendradas mesmo por políticos de expressão nacional. A alimentação financeira das bases eleitorais segue sendo essencial para a manutenção dessas alianças políticas e resta revelar ainda se somente o *pork* está sendo responsável por essa sustentação. A suspeita que já era presente ainda na fase de investigação da extensão do clientelismo no Brasil foi tornada transparente ao fim dessa análise: o município é a unidade federativa mais importante, do ponto de vista do fenômeno, pois é lá que se desenvolvem as relações diretas com brokers-eleitor e/ou patrono-cliente e onde a exploração científica pode extrair os resultados mais frutíferos. Não dá para dissociar a prática das autoridades municipais e, especialmente, dos prefeitos, conforme já apontado também por Novaes (2015).

Na seara dos fenômenos sociais complexos, a interdisciplinaridade que pareceu ser um forte obstáculo para delimitação do conceito, pode ser exatamente o que irá impulsionar ensaios cada vez cada vez mais profundos e válidos, conseguindo abarcar as nuances da relação. A agenda de pesquisa dessa área no Brasil deve, portanto, focar concomitantemente em unidades geográficas desagregadas e investir na associação de conhecimentos tanto qualitativos quanto quantitativos.

A constatação mais relevante, contudo, é da existência de uma elite política aparentemente não suscetível a uma grande influência do programa redistributivo do Governo Federal. Isso pode dar início a uma série de questionamentos, a serem desenvolvidos para uma futura agenda de pesquisa. As possibilidades de ampliação

¹¹² Mesmo tendo o clientelismo *per se* tendo restado não observado.

do estudo, com replicação em outros estados, aumento do foco em municípios e comparação com outros países, deixam uma janela aberta para o desenvolvimento científico mais aprofundado sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. **American political science review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix. **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, p. 406-433, 1995.

_____. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo. Sistemas partidários no Brasil: continuidade e mudança. In: **SOARES, Gláucio; LAVAREDA, Antônio. A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. São Paulo: Revan, 2014.**

ANSELL, Aaron; MITCHELL, Ken. Models of clientelism and policy change: The case of conditional cash transfer programmes in Mexico and Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, v. 30, n. 3, p. 298-312, 2011.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

AUYERO, Javier. From the client's point (s) of view: How poor people perceive and evaluate political clientelism. **Theory and Society**, v. 28, n. 2, p. 297-334, 1999.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres da. A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, 2011.

_____. A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, 2016.

BALSADI, Otavio Valentim; DEL GROSSI, Mauro E.; TAKAGI, Maya. O programa cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuição para as políticas sociais. **Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)**, IV(14), p. 81-99, 2004.

BALTAGI, Badi H. **Econometrics**. New York, NY: Springer, 1998.

BORGES, André. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 de Setembro, 1995.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 de Abril, 2001.

_____. Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. In: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 de Dezembro, 2013.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

BUENO, Natalia S. Bypassing Your Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Non-State Organizations in Brazil. **Manuscript. Department of Political Science, Yale University**, 2014.

CALVERT, Randall L.; FERREJOHN, John A. Coattail voting in recent presidential elections. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, p. 407-419, 1983.

CALVO, Ernesto; MURILLO, María Victoria. When parties meet voters: Partisan networks and distributive expectations in Argentina and Chile. **Manuscrito não-publicado**, 2008.

CAMPBELL, Andrea Louise. **How policies make citizens: Senior political activism and the American welfare state**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil**. 2009. 238 f. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, n. 2, 1997.

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

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIGHT, Jason. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward and Alternative View of Methodology. In: **Rethinking Social Inquiry**, Cap. 9, pp. 180-199. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010.

COMBES, H el ene.   D onde estamos con el estudio del clientelismo?. **Desacatos**, n. 36, p. 13-32, 2011.

CORR EA, Filipe Souza. **O que fazer para sobreviver politicamente? Padrões de carreira dos deputados estaduais no Brasil**. 2016. 152 f. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

D'ALBUQUERQUE, Raquel W. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros**. 2017. 143 f. Disserta o de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

DALTON, Russel J.; ANDERSON, Christopher J. **Citizens, Context, and Choice: How Electoral Context Shapes Citizens' Electoral Choices**. New York, NY: Oxford University Press, 2011.

DE LIMA J UNIOR, Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

DESPOSATO, Scott W. **Institutional Theories, Societal Realities and Party Politics in Brazil**. 2001. Tese de Doutorado – University of California at Berkeley, Los Angeles, CA, 2001.

ESPING-ANDERSEN, G osta. The Three Political Economies of the Welfare State. **International Journal of Sociology**, v. 20, n. 3, p. 92-123, 1990.

FERNANDES, Flávio C. **Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo: O caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)**. 170f. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolu o do sistema partidário brasileiro: número de partidos e vota o no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 432-453, 2008.

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

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FOX, Jonathan. The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. **World politics**, v. 46, n. 2, p. 151-184, 1994.

FRIED, Brian J. Distributive politics and conditional cash transfers: the case of Brazil's Bolsa Família. **World Development**, v. 40, n. 5, p. 1042-1053, 2012.

FRISCH, Scott. **The Politics of Pork: A Study of Congressional Appropriation Earmarks**. New York: Garland, 1998.

GANS-MORSE, Jordan; MAZZUCA, Sebastian; NICHTER, Simeon. Varieties of clientelism: Machine politics during elections. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 2, p. 415-432, 2014.

GELAPE, Lucas de Oliveira. **A geografia do voto em eleições municipais no sistema eleitoral de lista aberta**. 2017. 108 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GERRING, John. Case Study: what it is and what it does. In.: STOKES, Susan; BOIX, Carles (Eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. New York, NY: Oxford University Press Inc., 2008.

GINGERICH, Daniel. **Can Institutions Cure Clientelism?: Assessing the Impact of the Australian Ballot in Brazil**. Inter-American Development Bank, 2013.

GOMES, Carlos André Teixeira. **Conexão Eleitoral na Cidade: geografia do voto e projetos de lei em Belo Horizonte (2001-2007)**. 2009. 180 f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel; DE JONGE, C. K.; MELÉNDEZ, C.; OSORIO, J.; NICKERSON, D. W. Vote buying and social desirability bias: Experimental evidence from Nicaragua. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 1, p. 202-217, 2012.

GREENE William H. **Econometric analysis**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.

GUJARATI, Damodar N; PORTER, Dawn C. **Basic Econometrics**. New York, NY: McGraw-Hill/Irwin, 2008.

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

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 689-709, 2006.

HICKEN, Allen. Clientelism. **Annual Review of Political Science**, v. 14, p. 289-310, 2011.

HIDALGO, F. Daniel; NICHTER, Simeon. Voter buying: Shaping the electorate through clientelism. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 2, p. 436-455, 2016.

HOPKIN, Jonathan. Clientelism and Party Politics. In: KATZ, Richard; CROTTY, William (Ed.). **The Oxford Handbook of Party Politics**, p. 406-412, Thousand Oaks, CA: SAGE, 2006.

HSIAO, Cheng. Why panel data?. **The Singapore Economic Review**, v. 50, n. 02, p. 143-154, 2005.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy J. Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 1, p. 1-30, 2007.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. Democracy and social policy in Brazil: Advancing basic needs, preserving privileged interests. **Latin American Politics and Society**, v. 51, n. 2, p. 29-58, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acessado em 01 de Maio de 2017.

IMAI, Kosuke; KING, V.; RIVERA, CV. Do nonpartisan programmatic policies have partisan electoral effects? Evidence from two large scale randomized experiments. **American Journal of Political Science**, v. 23, n. B2, p. 336-362, 2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **IpeaData - Base de dados dos indicadores sociais brasileiros**. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessado em Agosto de 2013.

ISSA – International Social Security Association. **Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2007**. Washington, DC: Office of Social Security Administration, 2007.

JANUZZI, Paulo de Martino; MARTIGNONI, Enrico Moreira; SOUTO Baiena Feijolo. Programa Bolsa Família e sua contribuição para a redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 4, p. 40-61, Jan-Jun, 2012.

KELLSTEDT, Paul M.; WITTEN, Guy D. **The Fundamentals of Political Science Research**. New York, NY: Cambridge University Press, 2013.

KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 3, p. 444-452, 1995.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

KITSCHOLT, Herbert; FREEZE, Kent. Programmatic party system structuration: Developing and comparing cross-national and cross-party measures with a new global data set. In: **APSA Annual Meeting, Washington, DC**, 2010.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven. Citizen–politician linkages: an introduction. In: KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven (Eds.). **Patrons, Clients and Policies**. New York, NY: Cambridge University Press, 2007.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. **American Sociological Review**, p. 661-687, 1998.

KUKLINSKI, James H.; QUIRK, Paul J. Conceptual foundations of citizen competence. **Political Behavior**, v. 23, n. 3, p. 285-311, 2001.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEMARCHAND, Rene. The state, the parallel economy, and the changing structure of patronage systems. In: ROTHCHILD, Donald; CHAZAN, Naomi (Eds.). **The Precarious Balance: State and Society in Africa**. Boulder, CO: Westview Press, 1988.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v. 9, n. 1, p. 44-67, 2003.

LICIO, Elaine Cristina; RENNÓ, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 31-54, 2009.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven, CT: Yale University, 1999.

LIKER, Jeffrey K.; AUGUSTYNIAK, Sue; DUNCAN, Greg J. Panel data and models of change: A comparison of first difference and conventional two-wave models. **Social Science Research**, v. 14, n. 1, p. 80-101, 1985.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LITSCHIG, Stephan. Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil. **Journal of public Economics**, v. 96, n. 11, p. 1047-1060, 2012.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUPIA, Arthur. Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections. **American Political Science Review**, v. 88, n. 1, p. 63-76, 1994.

MAGALONI, Beatriz. Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico (Cambridge Studies in Comparative Politics). 2006.

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

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Institucional e Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao>. Acessado em Outubro, 2013.

_____. **Institucional e Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao>. Acessado em Março, 2017.

MÉDARD, Jean-François. Le rapport de clientèle: du phénomène social à l'analyse politique. **Revue française de science politique**, p. 103-131, 1976.

MEDINA, Luis; STOKES, Susan. **Clientelism as Political Monopoly**. Paper apresentado na reunião anual da American Political Science Association. Boston, MA, 28 de Agosto de 2002.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Ed.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século**, p. 267-302, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 55, n. 1, 2012.

NERI, M. C. (Org.). **Poverty, Inequality, and Labor Dynamics: The Second Real Report**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

NICHTER, Simeon. Conceptualizing vote buying. **Electoral Studies**, v. 35, p. 315-327, 2014.

NICHTER, Simeon. Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot. **American political science review**, v. 102, n. 1, p. 19-31, 2008.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS-Revista De Ciências Sociais**, v. 49, n. 4, 2006.

NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006. **Anais do Encontro Anual da ANPOCS**, 2007.

NICOLAU, Jairo; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, v. 36, p. 129-147, 1995.

NOVAES, Lucas M. Modular Parties: Making Clientelism Work in Volatile Systems. Artigo apresentado para o seminário **“Thirty Years of Democracy in Brazil” em 20 de Abril, 2015 - University of Notre Dame**, 2015.

NUNES, Felipe. Core Voters or Local Allies? Presidential Discretionary Spending in Centralized and Decentralized Systems in Latin America. Manuscrito. p. 1-83, 2013.

PASE, Hemerson Luiz; MÜLLER, Matheus; MORAIS, Jennifer Azambuja de. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Pensamento plural**, n. 10, p. 181-199, 2014.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003.

_____. Distribuição de emendas orçamentárias do legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010. Manuscrito. 2013.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento et al. **O Índice de Desenvolvimento Humano Brasileiro**. In: Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

PUTNAM, Robert. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

RENNÓ, Lucio R. Atalhos Cognitivos em Contextos Eleitorais Complexos: as eleições legislativas de 2002 no Brasil. In: INACIO, Magna M. e RENNÓ, Lucio R. **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297-337, 2011.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 1, p. 33-44.

RONIGER, Luis. Coronelismo, Caciquismo, and Oyabun-Kobun bonds: divergent implications of hierarchical trust in Brazil, Mexico and Japan. **British Journal of Sociology**, p. 310-330, 1987.

ROSAS, Guillermo; JOHNSTON, Noel P.; HAWKINS, Kirk. Local public goods as vote-purchasing devices? Persuasion and mobilization in the choice of clientelist payments. **Journal of Theoretical Politics**, v. 26, n. 4, p. 573-598, 2014.

SAMUELS, David J. The gubernatorial coattails effect: Federalism and congressional elections in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 1, p. 240-253, 2000.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SCHAFFER, Frederic Charles. **Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SEFTON, Tom. Distributive and Redistributive Policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York, NY: Oxford University Press Inc., 2006.

SHAMI, Mahvish. Collective action, clientelism, and connectivity. **American Political Science Review**, v. 106, n. 3, p. 588-606, 2012.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Political preferences for the pork barrel: A generalization. **American Journal of Political Science**, p. 96-111, 1981.

SHUGART, Matthew Søberg; VALDINI, Melody Ellis; SUOMINEN, Kati. Looking for locals: voter information demands and personal vote-earning attributes of legislators under proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 437-449, 2005.

SILVA, Glauco Peres da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 403-429, 2013.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; TERRON, Sonia Luiza. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 269-301, 2008.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. In: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília: IPEA, 2009.

STOKES, Susan C. Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 315-325, 2005.

_____. Is Vote Buying Undemocratic? In: SCHAFFER, Frederic C. (Ed.). **Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying**, p. 81-100, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007.

STOKES, Susan C.; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. A Disjunction Between the Strategies of Leaders and Brokers? In: STOKES, Susan C.; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. **Brokers, Voters, and Clientelism**. New York, NY: Cambridge University Press, 2013.

TERRON, Sonia Luiza; RIBEIRO, Andrezza; LUCAS, Joyce Fonseca. Há padrões espaciais de representatividade na Câmara Municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. **Teoria e Pesquisa**, v. 21, n. 1, p. 28-47, 2012.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do Eleitorado Brasileiro nas Eleições**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes/estatisticas>. Acessado em Janeiro de 2017.

VAZ, Alexander Cambraia N. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. No. 3, p. 76-95, 2012.

VELOSO, Giovana Rocha. **Clientelismo: uma Instituição Política Brasileira**. f. 145. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

WAGSTAFF, Kiri; CARDIE, Claire; ROGERS, Seth; SCHROEDL, Stefan. Constrained K-means Clustering with Background Knowledge. In: **Proceedings of the Eighteenth International Conference on Machine Learning**, p. 577-584, Burlington, MA: Morgan Kaufmann Publishers Inc., 2001.

WEINGROD, Alex. Patrons, patronage, and political parties. **Comparative studies in Society and History**, v. 10, n. 4, p. 377-400, 1968.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. **Choosing clientelism: Political competition, poverty, and social welfare policy in Argentina**. 2008. Tese de Doutorado – Columbia University, New York, NY, 2009.

ZUCCO, Cesar. Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies. Working paper. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs - Princeton University, 2011.

_____. When payouts pay off: Conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002–10. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 810-822, 2013.

ANEXO A – Lei nº 9.840, de 28 de Setembro de 1999.

Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990."

Art. 2º O § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 73.....
....."

"§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma." (NR)
"....."

Art. 3º O inciso IV do art. 262 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 262.....
....."

"IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997." (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revoga-se o § 6º do art. 96 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 28 de setembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
José Carlos Dias

ANEXO B – Reprodução parcial do informativo oficial do Gabinete do Deputado Federal Júlio Delgado em Dezembro de 2008 – páginas 1 e 4.

Jornal Nosso Voto - Órgão Informativo do Gabinete do Deputado Federal Júlio Delgado, dezembro de 2008 - Ano VI - nº. 16
Expediente: Jornalista Responsável: Paulo César Marques • Contato: e-mail: pcmarquess@gmail.com

REMETENTE:
Rua Padre Café, 36
São Mateus - Cep. 36016-419
Juiz de Fora - MG

IMPRESSO
ESPECIAL
9912170931/2007-DR/BSB
CÂMARA DOS
DEPUTADOS
CORREIOS

Você Vota. A Gente Faz.

NOSSO VOTO

www.juliodelgado.com.br

A ESPERANÇA RENASCE A CADA NOVO AMANHECER

Ano Novo

Mário Quintana

Lá bem no alto do décimo segundo andar do ano Vive uma louca chamada Esperança E ela pensa que quando todas as buzinas Todos os tambores Todos os reco-recos tocarem: - Ó delicioso vôo! Ela será encontrada miraculosamente incôfume na calçada - outra vez criança E em torno dela indagará o povo: - Como é o teu nome, meninazinha dos olhos verdes? E ela lhes dirá (É preciso dizer-lhes tudo de novo) Ela lhes dirá bem alto, para que não se esqueçam: - O meu nome é ES-PERAN-ÇA ...

BOAS FESTAS!

Estamos chegando ao final de um ano que nos deixou como acontecimento mais marcante a profunda crise financeira internacional, que abalou instituições até então vistas como super poderosas e convicções inquestionáveis. Essa crise, que pode transformar expressões como "choque de gestão" e "Estado mínimo" em piadas de mau gosto, deixou às claras que o consumismo desenfreado e a busca do crescimento econômico a qualquer preço são pragas da modernidade, responsáveis por grande parte dos problemas que nos afligem.

Mas a gente pode enxergar esta crise como uma oportunidade de avanços. É hora de se criar mecanismos mais eficazes de regulação dos mercados e de se buscar formas de equilibrar consumo, desenvolvimento, investimentos sociais, democracia, igualdade, cidadania e respeito ao meio ambiente. Não é um projeto simples nem fácil de ser levado adiante. Vai levar tempo e depende de vontade política e de capacidade de pensar e agir de modo diferente do que está aí.

E 2008 foi um ano em que a política também foi responsável por um fato expressivo: a eleição de Barack Hussein Obama para a presidência dos Estados Unidos. Um negro, de origem mulçumana, formado pela Universidade de Harvard, sem tradição na política ame-



ricana. E o que acontece naquele país repercute em todo o mundo, daí o impacto da eleição de Obama. Sua vitória despertou a esperança no coração de milhões de pessoas.

É essa esperança que queremos ver brilhar nos olhos de nossa gente. Nosso país também viveu um processo eleitoral marcado por um sentimento de mudança. Entretanto, as alternativas apresentadas à população, em alguns casos, não corresponderam a essa expectativa. Mas bons nomes foram eleitos para administrar nossas cidades e, neste momento, quero parabenizar a todos os companheiros que enfrentaram democraticamente as urnas. Agora, todos têm o mesmo compromisso: dotar os seus governos e pautar sua atuação política por uma agenda progressista, preocupada mais com a qualidade de vida da população do que com a economia de mercado. Nós, que estamos juntos nessa empreitada, devemos trabalhar para que os governos municipais, estaduais e federal funcionem para promover o bem estar das pessoas, oferecendo serviços e condições para que elas possam viver com dignidade. Esse é o nosso desejo.

Feliz Natal. Feliz Ano Novo.

Júlio Delgado
Deputado Federal

JÚLIO É O DEPUTADO QUE MAIS ENCAMINHOU RECURSOS FEDERAIS PARA JUIZ DE FORA

Mais de R\$ 20 milhões: este é o volume de recursos investidos em Juiz de Fora somando-se os orçamentos federais dos quais Júlio participou como Deputado Federal nos anos de 2000, 2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. Isso prova como é importante para o desenvolvimento de uma cidade poder contar com um representante na Câmara Federal.

Além das suas emendas individuais, que somadas representam o maior aporte de recursos de um deputado federal para Juiz de Fora, Júlio tem atuado em parceria com outros parlamentares para viabilizar projetos fundamentais para o futuro da cidade e da região.

Dois exemplos que ilustram bem essa capacidade de articulação estão relacionados ao meio ambiente, que normalmente têm projetos que exigem um montante alto de recursos.

No orçamento de 2008, Júlio viabilizou R\$ 5.300 milhões para a UFJF adquirir a Mata do Krambeck. O dinheiro está garantido e a Universidade já concretizou a negociação (matéria página 3).

No orçamento do próximo ano, pela primeira vez na sua história a cidade vai contar com uma emenda de bancada, no valor de R\$ 60 milhões, para investimentos em obras de despoluição do Rio Paraíba.

Também é importante ressaltar que o deputado Júlio Delgado foi responsável por um grande volume de recursos federais investidos em municípios da sua base eleitoral.

Uma cidade do porte de Juiz de Fora e uma região necessitada de investimentos públicos como a Zona da Mata não podem abrir mão de ter representante na esfera federal. Um deputado que tenha compromisso e saiba lutar para liberar recursos que possam alavancar o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem aqui.

JÚLIO CONSEGUE LIBERAR VERBAS FEDERAIS SEM RECORRER A PRÁTICAS FISIOLÓGICAS

Desde que assumiu seu primeiro mandato como deputado federal, Júlio Delgado tem pautado sua atuação parlamentar com base em preceitos éticos rígidos. Sem condicionar seus posicionamentos em relação aos temas debatidos em Plenário ao troca-a-troca de favores ou à liberação de suas emendas, Júlio conquistou uma liberdade de atuação que se reflete na qualidade do seu trabalho.

Com essa independência, Júlio conquistou também o respeito do seu partido, dos técnicos do governo federal e dos demais membros do Congresso Nacional, o que contribui para que os pleitos dos municípios e entidades que representa sejam atendidos dentro das normas técnicas e sem nenhum tipo de fisiologismo.

Por isso, os recursos federais liberados através das emendas parlamentares de Júlio chegam aos municípios sem nenhum tipo de acordo espúrio e os administradores têm condições de aplicá-los da melhor forma possível, com transparência e eficiência, maximizando

os investimentos.

Na elaboração das emendas parlamentares para o Orçamento de 2009, Júlio volta a participar de forma efetiva para garantir recursos vultosos para Juiz de Fora. Desta vez, uma emenda de bancada, assinada por Júlio Delgado, Custódio Mattos, Edmar Moreira, George Hilton, Mário Heringer e Luiz Fernando Faria, destina R\$ 60 milhões a serem aplicados na despoluição do Rio Paraibuna.

Essa preocupação com o meio ambiente mostra a sintonia de Júlio com um dos temas que mais mobilizam as sociedades modernas. No ano passado, ele conseguiu articular junto a parlamentares que têm ligações com Juiz de Fora recursos suficientes para viabilizar a compra da Mata do Krambeck pela Universidade Federal. (matéria na página 03)

Veja nos quadros, o volume de recursos que estão em fase de liberação no Orçamento 2008 do Governo Federal para municípios e entidades da região, além daqueles que serão beneficiados por emendas do Júlio no Orçamento de 2009.

JÚLIO É NOVAMENTE ELEITO UM DOS DEPUTADOS MAIS INFLUENTES DO CONGRESSO NACIONAL

Em mais um ano seguido, Júlio Delgado é o único deputado federal da região a fazer parte do grupo dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional. A pesquisa é realizada há 12 anos pelo DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – e reflete a opinião dos próprios deputados e senadores. A inclusão de Júlio na lista dos mais influentes é um reconhecimento importante do seu trabalho, uma vez que ele não ocupa, no momento, nenhum cargo na mesa diretora da Câmara ou de líder de sua bancada ou de direção do PSB.

O jornalista Antônio Augusto de Queiroz, diretor de Documentação do DIAP e coordenador da pesquisa, ressalta que o aspecto institucional teve peso decisivo na escolha dos parlamentares, tanto que somente dois dos 12 primeiros não são atualmente presidente de partido, líder de bancada ou membro das Mesas Diretoras das Casas do Congresso. A pesquisa foi respondida por 17 parlamentares do PT, 12 do PMDB, dez do PSDB, dez do DEM, seis do PSB, quatro do PDT, três do PR, dois do PTB, dois do PCdoB, dois do PSol, um do PSC e um do PP.

EMENDAS DO DEPUTADO JÚLIO DELGADO - ORÇAMENTO 2009

JUIZ DE FORA	UFIF	1.000.000
	JUSTIÇA FEDERAL - CONSTRUÇÃO DA SEDE	200.000
	POLÍCIA FEDERAL	150.000
	EXÉRCITO - 10ª BATALHÃO DE INFANTARIA	100.000
	ASSOCIAÇÃO METODISTA DE AÇÃO SOCIAL	100.000
ALÉM PARAÍBA	HOSPITAL SÃO SALVADOR	200.000
ARANTINA	CONSTRUÇÃO DE ESCOLA	300.000
BANDEIRA	CASAS POPULARES	500.000
BELA VISTA DE MINAS	INFRA-ESTRUTURA URBANA	200.000
BELO HORIZONTE	POLÍCIA FEDERAL	100.000
	HOSPITAL DA BALEIA	200.000
BICAS	SAÚDE	200.000
CARMO DA CACHOEIRA	INFRA-ESTRUTURA URBANA	400.000
CATAGUASES	HOSPITAL	200.000
CHÁCARA	RETRO-ESCAVADEIRA	250.000
CIPOTÂNEA	PATRULHA MECANIZADA	250.000
ESTRELA D'ALVA	REFORMA E AMPLIAÇÃO DO PRONTO SOCORRO	250.000
	RETRO-ESCAVADEIRA	250.000
JUATUBA	INFRA-ESTRUTURA URBANA	350.000
LIMA DUARTE	INFRA-ESTRUTURA URBANA	450.000
MERCÊS	INFRA-ESTRUTURA URBANA	400.000
MORADA NOVA DE MINAS	INFRA-ESTRUTURA URBANA	350.000
PEDRO TEIXEIRA	PATRULHA AGRÍCOLA	300.000
PIRAPETINGA	SAÚDE	400.000
RIO POMBA	HOSPITAL SÃO VICENTE DE PAULA	300.000
	PREFEITURA	350.000
SABARÁ	INFRA-ESTRUTURA URBANA	200.000
SANTA BÁRBARA DO MONTE VERDE	INFRA-ESTRUTURA URBANA	200.000
	RETRO-ESCAVADEIRA	250.000
SANTANA DO DESERTO	ESPORTE	300.000
UBÁ	PATROL	500.000
VISCONDE DO RIO BRANCO	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE SÃO JOÃO BATISTA	200.000
VOLTA GRANDE	PATRULHA MECANIZADA	250.000
	SAÚDE	200.000
REDE SARAH	SAÚDE	150.000

ORÇAMENTO 2008 - EMENDAS DO DEPUTADO JÚLIO DELGADO EM FASE DE LIBERAÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL

JUIZ DE FORA	(UFJF) JARDIM BOTÂNICO DA MATA DO KRAMBECK	3.500.000
	MGM CONTRA A HOMOFOBIA	150.000
	MUSEU MARIANO PROCÓPIO	200.000
	MATERNIDADE THEREZINHA DE JESUS	350.000
GUARANI	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
LIBERDADE	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
SANTA BÁRBARA DO MONTE VERDE	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
SANTANA DO DESERTO	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
SÃO GONÇALO DO PARÁ	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
SÃO GOTARDO	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
	ATENÇÃO À SAÚDE	200.000
SÃO SEBASTIÃO DO OESTE	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
TABULEIRO	INFRA-ESTRUTURA URBANA	100.000
ESTRELA D'ALVA	EDUCAÇÃO BÁSICA	300.000
CORONEL PACHECO	SAÚDE	150.000
RIO POMBA	AGRICULTURA	750.000
VISCONDE DO RIO BRANCO	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE SÃO JOÃO BATISTA	150.000
SÃO GONÇALO DO SAPUCAÍ	AGRICULTURA	250.000
VARGINHA	SAÚDE	150.000
JACUTINGA	ASILO SÃO VICENTE DE PAULO	100.000
SÃO JOÃO DEL REI	UNIVERSIDADE FEDERAL	150.000
BELO HORIZONTE	UNIVERSIDADE FEDERAL	100.000
	HOSPITAL DA BALEIA	100.000
CATAGUASES	HOSPITAL	100.000
REDE SARAH	HOSPITAIS DE REABILITAÇÃO	150.000
UNE	PROJETOS DE ARTE E CULTURA	100.000
MARINHA	PROGRAMA ANTÁRTICO BRASILEIRO	100.000

ANEXO C – Alcance do Programa Bolsa Família em Minas Gerais nos anos de 2006, 2010 e 2014.

ABRANGÊNCIA	ALCANCE PBF 2006	ALCANCE PBF 2010	ALCANCE PBF 2014
ABADIA DOS DOURADOS	0,0800	0,0876	0,0571
ABAETE	0,0735	0,0667	0,0449
ABRE CAMPO	0,0940	0,0946	0,0963
ACAIACA	0,1121	0,1056	0,1467
ACUCENA	0,1306	0,1146	0,1095
AGUA BOA	0,0897	0,1256	0,1514
AGUA COMPRIDA	0,0413	0,0494	0,0547
AGUANIL	0,0710	0,0597	0,0522
AGUAS FORMOSAS	0,1066	0,1233	0,1418
AGUAS VERMELHAS	0,1076	0,1267	0,1580
AIMORES	0,1127	0,0886	0,0984
AIURUOCA	0,0502	0,0440	0,0416
ALAGOA	0,0946	0,1019	0,0829
ALBERTINA	0,0300	0,0381	0,0228
ALEM PARAIBA	0,0557	0,0518	0,0637
ALFENAS	0,0310	0,0463	0,0427
ALFREDO VASCONCELOS	0,0746	0,0668	0,0714
ALMENARA	0,1164	0,1151	0,1347
ALPERCATA	0,1012	0,0934	0,1116
ALPINOPOLIS	0,0459	0,0429	0,0445
ALTEROSA	0,0561	0,0572	0,0583
ALTO CAPARAO	0,0531	0,0814	0,0842
ALTO JEQUITIBA	0,0765	0,0979	0,1147
ALTO RIO DOCE	0,1125	0,1170	0,1441
ALVARENGA	0,1167	0,1274	0,1453
ALVINOPOLIS	0,0882	0,0836	0,0823
ALVORADA DE MINAS	0,1631	0,1187	0,1426
AMPARO DO SERRA	0,1025	0,1065	0,1223
ANDRADAS	0,0301	0,0430	0,0317
ANDRELÂNDIA	0,0950	0,0913	0,0936
ANGELÂNDIA	0,0753	0,1215	0,1542
ANTONIO CARLOS	0,0770	0,0659	0,0587
ANTONIO DIAS	0,1044	0,1033	0,1092
ANTONIO PRADO DE MINAS	0,1129	0,0963	0,0843
ARACAI	0,0780	0,0740	0,0691
ARACITABA	0,1321	0,0879	0,0885

ARACUAI	0,0983	0,1148	0,1265
ARAGUARI	0,0488	0,0434	0,0377
ARANTINA	0,0899	0,0988	0,0950
ARAPONGA	0,0900	0,1034	0,1111
ARAPORA	0,0452	0,0413	0,0572
ARAPUA	0,0550	0,0559	0,0408
ARAUJOS	0,0230	0,0202	0,0238
ARAXA	0,0420	0,0349	0,0311
ARCEBURGO	0,0300	0,0367	0,0211
ARCOS	0,0419	0,0362	0,0305
AREADO	0,0512	0,0365	0,0296
ARGIRITA	0,0897	0,0934	0,0805
ARICANDUVA	0,1113	0,1279	0,1434
ARINOS	0,1057	0,1184	0,1404
ASTOLFO DUTRA	0,0362	0,0488	0,0428
ATALEIA	0,1129	0,1382	0,1611
AUGUSTO DE LIMA	0,0996	0,1006	0,1123
BAEPENDI	0,0802	0,0847	0,0780
BALDIM	0,1002	0,0986	0,0872
BAMBUI	0,0513	0,0438	0,0301
BANDEIRA	0,1416	0,1474	0,1576
BANDEIRA DO SUL	0,0457	0,0350	0,0264
BARAO DE COCAIS	0,0587	0,0610	0,0471
BARAO DE MONTE ALTO	0,1024	0,0862	0,0952
BARBACENA	0,0446	0,0549	0,0492
BARRA LONGA	0,1002	0,1092	0,1334
BARROSO	0,0823	0,0702	0,0719
BELA VISTA DE MINAS	0,0722	0,0729	0,0635
BELMIRO BRAGA	0,1171	0,0720	0,0620
BELO HORIZONTE	0,0326	0,0292	0,0259
BELO ORIENTE	0,0723	0,0646	0,0868
BELO VALE	0,0873	0,0844	0,0606
BERILO	0,0998	0,1154	0,1221
BERIZAL	0,1217	0,1327	0,1652
BERTOPOLIS	0,1405	0,1490	0,1641
BETIM	0,0451	0,0435	0,0468
BIAS FORTES	0,0888	0,1184	0,1077
BICAS	0,0504	0,0623	0,0424
BIQUINHAS	0,0827	0,0624	0,0732
BOA ESPERANCA	0,0527	0,0723	0,0545
BOCAINA DE MINAS	0,0848	0,0825	0,0838

BOCAIUVA	0,0861	0,0934	0,1083
BOM DESPACHO	0,0417	0,0453	0,0333
BOM JARDIM DE MINAS	0,0916	0,1043	0,1117
BOM JESUS DA PENHA	0,0660	0,0558	0,0480
BOM JESUS DO AMPARO	0,0850	0,0665	0,0583
BOM JESUS DO GALHO	0,0991	0,1306	0,1460
BOM REPOUSO	0,0489	0,0931	0,0995
BOM SUCESSO	0,0725	0,0690	0,0516
BONFIM	0,1045	0,1150	0,0898
BONFINOPOLIS DE MINAS	0,0915	0,1033	0,0816
BONITO DE MINAS	0,1310	0,1295	0,1479
BORDA DA MATA	0,0401	0,0391	0,0303
BOTELHOS	0,0548	0,0698	0,0599
BOTUMIRIM	0,1348	0,1464	0,1521
BRAS PIRES	0,1151	0,1246	0,1189
BRASILÂNDIA DE MINAS	0,0917	0,0833	0,0826
BRASILIA DE MINAS	0,0971	0,1188	0,1327
BRASOPOLIS	0,0733	0,0825	0,0651
BRAUNAS	0,1196	0,0992	0,1083
BRUMADINHO	0,0474	0,0507	0,0414
BUENO BRANDAO	0,0527	0,0845	0,0475
BUENOPOLIS	0,0879	0,0915	0,0851
BUGRE	0,1276	0,1190	0,1231
BURITIS	0,0856	0,0973	0,1139
BURITIZEIRO	0,1006	0,1186	0,1252
CABECEIRA GRANDE	0,0979	0,0975	0,0930
CABO VERDE	0,0441	0,0556	0,0520
CACHOEIRA DA PRATA	0,0486	0,0427	0,0408
CACHOEIRA DE MINAS	0,0557	0,0612	0,0338
CACHOEIRA DE PAJEU	0,1426	0,1243	0,1749
CACHOEIRA DOURADA	0,0573	0,0455	0,0386
CAETANOPOLIS	0,0467	0,0467	0,0494
CAETE	0,0544	0,0577	0,0414
CAIANA	0,0632	0,0660	0,0772
CAJURI	0,0833	0,1028	0,0957
CALDAS	0,0601	0,0487	0,0409
CAMACHO	0,0959	0,0891	0,0559
CAMANDUCAIA	0,0415	0,0488	0,0449
CAMBUI	0,0285	0,0219	0,0231
CAMBUQUIRA	0,0600	0,0614	0,0478
CAMPANARIO	0,1279	0,1091	0,1293

CAMPANHA	0,0468	0,0556	0,0489
CAMPESTRE	0,0579	0,0492	0,0457
CAMPINA VERDE	0,0709	0,0748	0,0735
CAMPO AZUL	0,1124	0,1515	0,1743
CAMPO BELO	0,0649	0,0640	0,0506
CAMPO DO MEIO	0,0669	0,0931	0,0741
CAMPO FLORIDO	0,0640	0,0638	0,0614
CAMPOS ALTOS	0,0477	0,0598	0,0512
CAMPOS GERAIS	0,0651	0,0875	0,0649
CANA VERDE	0,0821	0,1029	0,0725
CANAA	0,0903	0,0808	0,0818
CANAPOLIS	0,0802	0,0493	0,0313
CANDEIAS	0,0780	0,0780	0,0556
CANTAGALO	0,1203	0,1132	0,1152
CAPARAO	0,0657	0,0925	0,1141
CAPELA NOVA	0,0865	0,0766	0,0827
CAPELINHA	0,0926	0,1042	0,1138
CAPETINGA	0,0729	0,0875	0,0686
CAPIM BRANCO	0,0505	0,0535	0,0326
CAPINOPOLIS	0,0824	0,0664	0,0502
CAPITAO ANDRADE	0,0923	0,1062	0,1387
CAPITAO ENEAS	0,1023	0,0983	0,1326
CAPITOLIO	0,0408	0,0455	0,0391
CAPUTIRA	0,0960	0,1100	0,1548
CARAI	0,1279	0,1277	0,1279
CARANAIBA	0,0983	0,0882	0,0829
CARANDAI	0,0771	0,0718	0,0802
CARANGOLA	0,0698	0,0746	0,0737
CARATINGA	0,0749	0,0728	0,0658
CARBONITA	0,0979	0,1114	0,1056
CAREACU	0,0737	0,0735	0,0673
CARLOS CHAGAS	0,0876	0,1101	0,0909
CARMESIA	0,0889	0,1026	0,0681
CARMO DA CACHOEIRA	0,0580	0,0820	0,0754
CARMO DA MATA	0,0671	0,0785	0,0529
CARMO DE MINAS	0,0642	0,0786	0,0770
CARMO DO CAJURU	0,0569	0,0360	0,0312
CARMO DO PARANAIBA	0,0531	0,0480	0,0367
CARMO DO RIO CLARO	0,0517	0,0350	0,0394
CARMOPOLIS DE MINAS	0,0818	0,0474	0,0361
CARNEIRINHO	0,0907	0,0695	0,0522

CARRANCAS	0,0510	0,0527	0,0504
CARVALHOPOLIS	0,0559	0,0763	0,0525
CARVALHOS	0,0765	0,0959	0,1036
CASA GRANDE	0,0741	0,0606	0,0507
CASCALHO RICO	0,0806	0,0539	0,0437
CASSIA	0,0691	0,0695	0,0486
CATAGUASES	0,0314	0,0401	0,0494
CATAS ALTAS	0,0494	0,0518	0,0397
CATAS ALTAS DA NORUEGA	0,1161	0,1158	0,1206
CATUJI	0,1158	0,1418	0,2015
CATUTI	0,1566	0,1229	0,1762
CAXAMBU	0,0528	0,0655	0,0566
CEDRO DO ABAETE	0,0971	0,0884	0,0835
CENTRAL DE MINAS	0,1114	0,1345	0,1552
CENTRALINA	0,1284	0,0988	0,0877
CHACARA	0,1021	0,0684	0,0767
CHALE	0,1040	0,0994	0,1201
CHAPADA DO NORTE	0,0898	0,1318	0,1189
CHAPADA GAUCHA	0,0803	0,1136	0,1311
CHIADOR	0,0903	0,0815	0,0674
CIPOTÃNEA	0,1225	0,1333	0,1227
CLARAVAL	0,0399	0,0832	0,0672
CLARO DOS POCOES	0,1248	0,1361	0,1394
CLAUDIO	0,0389	0,0414	0,0261
COIMBRA	0,0685	0,0825	0,1011
COLUNA	0,1203	0,1298	0,1413
COMENDADOR GOMES	0,0632	0,0683	0,0747
COMERCINHO	0,1277	0,1600	0,1807
CONCEICAO DA APARECIDA	0,0524	0,0514	0,0612
CONCEICAO DA BARRA DE MINAS	0,0897	0,0895	0,0851
CONCEICAO DAS ALAGOAS	0,0568	0,0487	0,0454
CONCEICAO DAS PEDRAS	0,0587	0,0793	0,0928
CONCEICAO DE IPANEMA	0,1114	0,1203	0,1206
CONCEICAO DO MATO DENTRO	0,1222	0,1222	0,1239
CONCEICAO DO PARA	0,0715	0,0698	0,0521
CONCEICAO DO RIO VERDE	0,0671	0,0795	0,0600
CONCEICAO DOS OUROS	0,0482	0,0363	0,0373

CONEGO MARINHO	0,1230	0,1291	0,1583
CONFINIS	0,0419	0,0465	0,0393
CONGONHAL	0,0448	0,0363	0,0389
CONGONHAS	0,0484	0,0438	0,0228
CONGONHAS DO NORTE	0,1293	0,1428	0,1524
CONQUISTA	0,0711	0,0472	0,0347
CONSELHEIRO LAFAIETE	0,0411	0,0341	0,0214
CONSELHEIRO PENA	0,0993	0,0732	0,0771
CONSOLACAO	0,0875	0,1106	0,0877
CONTAGEM	0,0292	0,0372	0,0344
COQUEIRAL	0,0813	0,0897	0,0874
CORACAO DE JESUS	0,1236	0,1367	0,1649
CORDISBURGO	0,0906	0,0697	0,0600
CORDISLÂNDIA	0,0808	0,0873	0,0912
CORINTO	0,0867	0,0888	0,0891
COROACI	0,0892	0,1017	0,1149
COROMANDEL	0,0609	0,0717	0,0500
CORONEL FABRICIANO	0,0495	0,0574	0,0421
CORONEL MURTA	0,1106	0,1315	0,1589
CORONEL PACHECO	0,0727	0,0449	0,0500
CORONEL XAVIER CHAVES	0,0609	0,0451	0,0265
CORREGO DANTA	0,0870	0,0640	0,0596
CORREGO DO BOM JESUS	0,0533	0,0574	0,0516
CORREGO FUNDO	0,0571	0,0499	0,0296
CORREGO NOVO	0,1021	0,1276	0,1197
COUTO DE MAGALHAES DE MINAS	0,1004	0,1068	0,1063
CRISOLITA	0,1495	0,1376	0,1443
CRISTAIS	0,0597	0,0324	0,0368
CRISTALIA	0,1103	0,1571	0,1844
CRISTIANO OTONI	0,0785	0,0781	0,0560
CRISTINA	0,0830	0,0807	0,0656
CRUCILÂNDIA	0,0931	0,0933	0,0880
CRUZEIRO DA FORTALEZA	0,0557	0,0727	0,0655
CRUZILIA	0,0679	0,0785	0,0806
CUPARAQUE	0,1158	0,1032	0,0969
CURRAL DE DENTRO	0,1201	0,1111	0,1713
CURVELO	0,0723	0,0660	0,0563
DATAS	0,1045	0,1155	0,1145
DELFINO MOREIRA	0,0679	0,0851	0,0538
DELFINOPOLIS	0,0627	0,0397	0,0406

DELTA	0,0551	0,0460	0,0572
DESCOBERTO	0,0533	0,0329	0,0581
DESTERRO DE ENTRE RIOS	0,1179	0,0690	0,0532
DESTERRO DO MELO	0,1031	0,1221	0,1093
DIAMANTINA	0,0754	0,0841	0,0695
DIOGO DE VASCONCELOS	0,1501	0,1390	0,1489
DIONISIO	0,0763	0,1015	0,0840
DIVINESIA	0,0669	0,0528	0,0569
DIVINO	0,0894	0,1053	0,1471
DIVINO DAS LARANJEIRAS	0,1095	0,1061	0,0939
DIVINOLÂNDIA DE MINAS	0,0974	0,1157	0,1393
DIVINOPOLIS	0,0327	0,0240	0,0137
DIVISA ALEGRE	0,1187	0,1280	0,1360
DIVISA NOVA	0,0622	0,0626	0,0436
DIVISOPOLIS	0,1337	0,1363	0,1464
DOM BOSCO	0,0823	0,1117	0,1014
DOM CAVATI	0,1020	0,0975	0,0919
DOM JOAQUIM	0,1217	0,1222	0,1129
DOM SILVERIO	0,0857	0,0587	0,0529
DOM VICOSO	0,0818	0,0731	0,0481
DONA EUSEBIA	0,0604	0,0460	0,0446
DORES DE CAMPOS	0,0687	0,0363	0,0225
DORES DE GUANHAES	0,0996	0,0883	0,0930
DORES DO INDAIA	0,0692	0,0904	0,0509
DORES DO TURVO	0,1052	0,1112	0,1341
DORESOPOLIS	0,0827	0,1056	0,0899
DOURADOQUARA	0,0631	0,1081	0,0773
DURANDE	0,0549	0,1000	0,1084
ELOI MENDES	0,0469	0,0460	0,0443
ENGENHEIRO CALDAS	0,0977	0,0904	0,0936
ENGENHEIRO NAVARRO	0,1262	0,1342	0,1315
ENTRE FOLHAS	0,0999	0,1074	0,1338
ENTRE RIOS DE MINAS	0,0892	0,0786	0,0655
ERVALIA	0,0987	0,0981	0,0871
ESMERALDAS	0,0543	0,0812	0,0708
ESPERA FELIZ	0,0673	0,0832	0,1076
ESPINOSA	0,1177	0,1237	0,1448
ESPIRITO SANTO DO DOURADO	0,0518	0,0447	0,0594
ESTIVA	0,0578	0,0478	0,0391
ESTRELA DALVA	0,0950	0,0721	0,0785

ESTRELA DO INDAIA	0,0978	0,0555	0,0500
ESTRELA DO SUL	0,0802	0,0573	0,0605
EUGENOPOLIS	0,0939	0,1005	0,0881
EWBANK DA CÂMARA	0,0593	0,0885	0,0858
EXTREMA	0,0314	0,0207	0,0248
FAMA	0,0779	0,0515	0,0409
FARIA LEMOS	0,0769	0,0960	0,1012
FELICIO DOS SANTOS	0,1304	0,1509	0,1547
FELISBURGO	0,1382	0,1243	0,1579
FELIXLÂNDIA	0,0910	0,0968	0,0803
FERNANDES TOURINHO	0,1366	0,0911	0,0832
FERROS	0,1025	0,0956	0,0824
FERVEDOURO	0,0831	0,1252	0,0973
FLORESTAL	0,0626	0,0508	0,0392
FORMIGA	0,0589	0,0418	0,0297
FORMOSO	0,1365	0,1002	0,1328
FORTALEZA DE MINAS	0,0526	0,0408	0,0370
FORTUNA DE MINAS	0,0808	0,0824	0,0749
FRANCISCO BADARO	0,0977	0,0981	0,0974
FRANCISCO DUMONT	0,1030	0,1298	0,1481
FRANCISCO SA	0,1222	0,1157	0,1206
FRANCISOPOLIS	0,1261	0,1253	0,1397
FREI GASPAR	0,1211	0,1301	0,1516
FREI INOCENCIO	0,0738	0,1031	0,1210
FREI LAGONEGRO	0,1455	0,1355	0,1738
FRONTEIRA	0,0557	0,0306	0,0516
FRONTEIRA DOS VALES	0,1296	0,1519	0,1725
FRUTA DE LEITE	0,1448	0,1557	0,1632
FRUTAL	0,0659	0,0493	0,0293
FUNILÂNDIA	0,0838	0,1188	0,0920
GALILEIA	0,1076	0,0823	0,1159
GAMELEIRAS	0,0958	0,1479	0,1626
GLAUCILÂNDIA	0,1318	0,1350	0,1349
GOIABEIRA	0,1088	0,1160	0,1300
GOIANA	0,0493	0,0640	0,0470
GONCALVES	0,0520	0,0370	0,0361
GONZAGA	0,1050	0,1128	0,1044
GOUVEIA	0,0752	0,0794	0,0626
GOVERNADOR VALADARES	0,0574	0,0523	0,0581
GRAO MOGOL	0,0910	0,0955	0,0989

GRUPIARA	0,0665	0,0743	0,0502
GUANHAES	0,0763	0,0717	0,0630
GUAPE	0,0490	0,0885	0,0613
GUARACIABA	0,1113	0,1244	0,1228
GUARACIAMA	0,1481	0,1482	0,1481
GUARANESIA	0,0404	0,0429	0,0366
GUARANI	0,0683	0,0510	0,0688
GUARARA	0,0752	0,0860	0,0707
GUARDA-MOR	0,0465	0,0784	0,0570
GUAXUPE	0,0365	0,0389	0,0347
GUIDOVAL	0,0639	0,0558	0,0685
GUIMARÃNIA	0,0752	0,0761	0,0639
GUIRICEMA	0,0910	0,0848	0,0850
GURINHATA	0,0974	0,0960	0,0724
HELIODORA	0,0754	0,0649	0,0710
IAPU	0,1183	0,1073	0,1139
IBERTIOGA	0,0929	0,0979	0,0789
IBIA	0,0519	0,0530	0,0570
IBIAI	0,1284	0,1227	0,1499
IBIRACATU	0,1280	0,1295	0,1662
IBIRACI	0,0251	0,0337	0,0298
IBIRITE	0,0470	0,0525	0,0450
IBITIURA DE MINAS	0,0530	0,0514	0,0535
IBITURUNA	0,0775	0,0816	0,0826
ICARAI DE MINAS	0,1096	0,1252	0,1386
IGARAPE	0,0557	0,0416	0,0434
IGARATINGA	0,0446	0,0421	0,0311
IGUATAMA	0,0752	0,0676	0,0535
IJACI	0,0644	0,0546	0,0493
ILICINEA	0,0451	0,0776	0,0689
IMBE DE MINAS	0,0917	0,1258	0,1566
INCONFIDENTES	0,0541	0,0656	0,0408
INDAIABIRA	0,1031	0,1240	0,1568
INDIANOPOLIS	0,0601	0,0588	0,0715
INGAI	0,0737	0,0715	0,0541
INHAPIM	0,0997	0,1068	0,1302
INHAUMA	0,0679	0,0854	0,0783
INIMUTABA	0,0994	0,0915	0,0957
IPABA	0,0798	0,0912	0,0789
IPANEMA	0,0863	0,0914	0,1021
IPATINGA	0,0398	0,0395	0,0420

IPIACU	0,0968	0,0806	0,0634
IPIUIUNA	0,0692	0,0770	0,0632
IRAI DE MINAS	0,0415	0,0727	0,0570
ITABIRA	0,0488	0,0304	0,0238
ITABIRINHA	0,1079	0,1135	0,1114
ITABIRITO	0,0356	0,0273	0,0237
ITACAMBIRA	0,2369	0,1333	0,1422
ITACARAMBI	0,0846	0,1213	0,1332
ITAGUARA	0,0597	0,0432	0,0377
ITAIPE	0,1046	0,1065	0,1240
ITAJUBA	0,0344	0,0376	0,0286
ITAMARANDIBA	0,1280	0,1168	0,1223
ITAMARATI DE MINAS	0,0548	0,0569	0,0505
ITAMBACURI	0,1015	0,1089	0,1423
ITAMBE DO MATO DENTRO	0,0848	0,0929	0,0801
ITAMOGI	0,0486	0,0536	0,0409
ITAMONTE	0,0612	0,0612	0,0412
ITANHANDU	0,0435	0,0320	0,0230
ITANHOMI	0,1124	0,1111	0,0820
ITAOBIM	0,0934	0,1105	0,1055
ITAPAGIPE	0,0551	0,0609	0,0498
ITAPECERICA	0,0597	0,0487	0,0500
ITAPEVA	0,0417	0,0514	0,0598
ITATIAUCU	0,0718	0,0671	0,0606
ITAU DE MINAS	0,0425	0,0386	0,0374
ITAUNA	0,0356	0,0266	0,0197
ITAVERAVA	0,0799	0,0911	0,1006
ITINGA	0,1227	0,1331	0,1611
ITUETA	0,1131	0,0913	0,1145
ITUIUTABA	0,0456	0,0405	0,0358
ITUMIRIM	0,0715	0,0788	0,0645
ITURAMA	0,0597	0,0463	0,0372
ITUTINGA	0,0866	0,0613	0,0563
JABOTICATUBAS	0,0838	0,0827	0,0598
JACINTO	0,1632	0,1541	0,1624
JACUI	0,0407	0,0476	0,0441
JACUTINGA	0,0359	0,0277	0,0157
JAGUARACU	0,0657	0,0572	0,0621
JAIBA	0,0774	0,1195	0,1278
JAMPRUCA	0,1228	0,1237	0,1376
JANAUBA	0,0835	0,1036	0,1182

JANUARIA	0,1167	0,1146	0,1274
JAPARAIBA	0,0485	0,0454	0,0416
JAPONVAR	0,1164	0,1580	0,1747
JECEABA	0,1059	0,1073	0,0742
JENIPAPO DE MINAS	0,1147	0,1194	0,1134
JEQUERI	0,1273	0,0997	0,0840
JEQUITAI	0,1350	0,1405	0,1577
JEQUITIBA	0,0910	0,0859	0,0827
JEQUITINHONHA	0,1344	0,1273	0,1399
JESUÂNIA	0,0705	0,1007	0,0921
JOAIMA	0,1324	0,1352	0,1553
JOANESIA	0,1057	0,0971	0,0936
JOAO MONLEVADE	0,0542	0,0405	0,0269
JOAO PINHEIRO	0,0743	0,0658	0,0637
JOAQUIM FELICIO	0,1211	0,1006	0,0684
JORDÂNIA	0,1258	0,1244	0,1266
JOSE GONCALVES DE MINAS	0,0981	0,1265	0,1099
JOSE RAYDAN	0,1524	0,1063	0,1085
JOSENOPOLIS	0,1125	0,1572	0,1651
JUATUBA	0,0595	0,0579	0,0634
JUIZ DE FORA	0,0323	0,0298	0,0273
JURAMENTO	0,0953	0,1182	0,1272
JURUAIA	0,0451	0,0520	0,0315
JUVENILIA	0,1395	0,1414	0,1377
LADAINHA	0,1327	0,1224	0,1331
LAGAMAR	0,0782	0,0736	0,0708
LAGOA DA PRATA	0,0478	0,0474	0,0386
LAGOA DOS PATOS	0,0968	0,1411	0,1356
LAGOA DOURADA	0,0662	0,0476	0,0449
LAGOA FORMOSA	0,0757	0,0639	0,0466
LAGOA GRANDE	0,0705	0,1049	0,0855
LAGOA SANTA	0,0383	0,0494	0,0367
LAJINHA	0,0845	0,0917	0,0978
LAMBARI	0,0672	0,0718	0,0699
LAMIM	0,0673	0,1107	0,1044
LARANJAL	0,0871	0,0880	0,0846
LASSANCE	0,0934	0,1053	0,1286
LAVRAS	0,0379	0,0367	0,0404
LEANDRO FERREIRA	0,0612	0,0571	0,0464
LEME DO PRADO	0,0883	0,1230	0,1210

LEOPOLDINA	0,0676	0,0630	0,0577
LIBERDADE	0,0967	0,1029	0,1176
LIMA DUARTE	0,0883	0,0794	0,0594
LIMEIRA DO OESTE	0,0470	0,0237	0,0367
LONTRA	0,1180	0,1274	0,1521
LUISBURGO	0,0587	0,0871	0,0952
LUISLÂNDIA	0,0911	0,1248	0,1539
LUMINARIAS	0,0816	0,0823	0,0650
LUZ	0,0551	0,0655	0,0473
MACHACALIS	0,1382	0,1279	0,1544
MACHADO	0,0386	0,0552	0,0441
MADRE DE DEUS DE MINAS	0,0757	0,0816	0,0656
MALACACHETA	0,1276	0,1072	0,1039
MAMONAS	0,1593	0,1274	0,1474
MANGA	0,0888	0,1305	0,1566
MANHUACU	0,0538	0,0497	0,0493
MANHUMIRIM	0,0793	0,0744	0,0853
MANTENA	0,0642	0,0750	0,0761
MAR DE ESPANHA	0,0532	0,0373	0,0362
MARAVILHAS	0,0693	0,0739	0,0784
MARIA DA FE	0,0670	0,0764	0,0655
MARIANA	0,0611	0,0521	0,0693
MARILAC	0,1226	0,1254	0,1505
MARIO CAMPOS	0,0443	0,0481	0,0335
MARIPA DE MINAS	0,0709	0,0886	0,0586
MARLIERIA	0,0815	0,0877	0,0868
MARMELOPOLIS	0,0952	0,1294	0,1410
MARTINHO CAMPOS	0,0625	0,0547	0,0476
MARTINS SOARES	0,0541	0,0947	0,1007
MATA VERDE	0,1075	0,1406	0,1442
MATERLÂNDIA	0,1070	0,1201	0,1509
MATEUS LEME	0,0571	0,0597	0,0455
MATHIAS LOBATO	0,1072	0,1273	0,1877
MATIAS BARBOSA	0,0590	0,0412	0,0413
MATIAS CARDOSO	0,1510	0,1188	0,1083
MATIPO	0,0707	0,0840	0,1016
MATO VERDE	0,1420	0,1431	0,1522
MATOZINHOS	0,0421	0,0633	0,0477
MATUTINA	0,0490	0,0574	0,0576
MEDEIROS	0,0575	0,0575	0,0362

MEDINA	0,1235	0,1178	0,1354
MENDES PIMENTEL	0,1390	0,1281	0,1348
MERCES	0,1128	0,1009	0,1188
MESQUITA	0,0885	0,0957	0,0772
MINAS NOVAS	0,0942	0,1221	0,1037
MINDURI	0,0962	0,0784	0,0773
MIRABELA	0,1022	0,1302	0,1402
MIRADOURO	0,1063	0,1048	0,1094
MIRAI	0,0631	0,0637	0,0409
MIRAVÂNIA	0,1105	0,1550	0,1743
MOEDA	0,0600	0,0672	0,0628
MOEMA	0,0449	0,0807	0,0697
MONJOLOS	0,0935	0,1131	0,1006
MONSENHOR PAULO	0,0555	0,0634	0,0482
MONTALVÂNIA	0,1000	0,1081	0,1111
MONTE ALEGRE DE MINAS	0,0650	0,0571	0,0442
MONTE AZUL	0,1404	0,1286	0,1384
MONTE BELO	0,0696	0,0706	0,0609
MONTE CARMELO	0,0460	0,0494	0,0429
MONTE FORMOSO	0,1222	0,1205	0,1076
MONTE SANTO DE MINAS	0,0564	0,0381	0,0486
MONTE SIAO	0,0321	0,0292	0,0218
MONTES CLAROS	0,0613	0,0560	0,0664
MONTEZUMA	0,1020	0,1014	0,0882
MORADA NOVA DE MINAS	0,0650	0,0734	0,0639
MORRO DA GARÇA	0,1041	0,0974	0,0789
MORRO DO PILAR	0,1010	0,0953	0,1015
MUNHOZ	0,0506	0,0842	0,0702
MURIAE	0,0657	0,0566	0,0496
MUTUM	0,1058	0,0898	0,1017
MUZAMBINHO	0,0374	0,0603	0,0456
NACIP RAYDAN	0,1420	0,1246	0,1457
NANUQUE	0,0991	0,0805	0,0621
NAQUE	0,0965	0,0867	0,0969
NATALÂNDIA	0,0890	0,1277	0,1102
NATERCIA	0,0447	0,0410	0,0514
NAZARENO	0,0895	0,0919	0,1025
NEPOMUCENO	0,0749	0,0722	0,0589
NINHEIRA	0,1150	0,1522	0,1568
NOVA BELEM	0,1036	0,1316	0,1765
NOVA ERA	0,0571	0,0548	0,0432

NOVA LIMA	0,0324	0,0230	0,0198
NOVA MODICA	0,1110	0,1206	0,1239
NOVA PONTE	0,0655	0,0394	0,0474
NOVA PORTEIRINHA	0,1208	0,1231	0,1383
NOVA RESENDE	0,0430	0,0429	0,0391
NOVA SERRANA	0,0239	0,0224	0,0083
NOVA UNIAO	0,0664	0,0889	0,0798
NOVO CRUZEIRO	0,1333	0,1326	0,1428
NOVO ORIENTE DE MINAS	0,1027	0,1391	0,1492
NOVORIZONTE	0,1062	0,1239	0,1072
OLARIA	0,0927	0,0982	0,0930
OLHOS-D'AGUA	0,0962	0,1202	0,1079
OLIMPIO NORONHA	0,0569	0,0884	0,0856
OLIVEIRA	0,0555	0,0484	0,0405
OLIVEIRA FORTES	0,0949	0,0980	0,0632
ONCA DE PITANGUI	0,0781	0,0750	0,0555
ORATORIOS	0,0743	0,0572	0,0591
ORIZÂNIA	0,0972	0,1215	0,1223
OURO BRANCO	0,0369	0,0210	0,0167
OURO FINO	0,0562	0,0344	0,0221
OURO PRETO	0,0559	0,0433	0,0410
OURO VERDE DE MINAS	0,1580	0,1388	0,1665
PADRE CARVALHO	0,1200	0,1522	0,1533
PADRE PARAISO	0,1266	0,1203	0,1551
PAI PEDRO	0,1137	0,1370	0,1433
PAINEIRAS	0,0984	0,0602	0,0462
PAINS	0,0693	0,0545	0,0477
PAIVA	0,0688	0,0603	0,0687
PALMA	0,1020	0,0856	0,1144
PALMOPOLIS	0,0896	0,1311	0,1791
PAPAGAIOS	0,0711	0,0738	0,0819
PARA DE MINAS	0,0445	0,0226	0,0226
PARACATU	0,0653	0,0502	0,0307
PARAGUACU	0,0389	0,0402	0,0496
PARAISOPOLIS	0,0536	0,0532	0,0425
PARAOPEBA	0,0590	0,0718	0,0571
PASSA QUATRO	0,0627	0,0451	0,0387
PASSA TEMPO	0,0914	0,0504	0,0293
PASSA-VINTE	0,0763	0,0649	0,0576
PASSABEM	0,0706	0,0861	0,0986
PASSOS	0,0445	0,0419	0,0303

PATIS	0,1009	0,1224	0,1614
PATOS DE MINAS	0,0492	0,0306	0,0210
PATROCINIO	0,0565	0,0650	0,0469
PATROCINIO DO MURIAE	0,0648	0,0781	0,0545
PAULA CÂNDIDO	0,0779	0,0880	0,0911
PAULISTAS	0,1028	0,1047	0,1118
PAVAO	0,2527	0,1199	0,1231
PECANHA	0,0719	0,1065	0,1201
PEDRA AZUL	0,1212	0,1129	0,1514
PEDRA BONITA	0,0890	0,1301	0,1769
PEDRA DO ANTA	0,1152	0,1352	0,1464
PEDRA DO INDAIA	0,0350	0,0454	0,0434
PEDRA DOURADA	0,0936	0,0803	0,0864
PEDRALVA	0,0774	0,0612	0,0546
PEDRAS DE MARIA DA CRUZ	0,0819	0,1377	0,1531
PEDRINOPOLIS	0,1004	0,0665	0,0495
PEDRO LEOPOLDO	0,0443	0,0357	0,0308
PEDRO TEIXEIRA	0,1062	0,1165	0,1538
PEQUERI	0,0423	0,0234	0,0305
PEQUI	0,0798	0,0721	0,0654
PERDIGAO	0,0320	0,0419	0,0210
PERDIZES	0,0560	0,0628	0,0379
PERDOES	0,0595	0,0518	0,0387
PERIQUITO	0,1008	0,1187	0,1388
PESCADOR	0,1180	0,1010	0,1284
PIAU	0,0821	0,0831	0,0761
PIEDADE DE CARATINGA	0,0884	0,0944	0,1304
PIEDADE DE PONTE NOVA	0,0938	0,0778	0,0708
PIEDADE DO RIO GRANDE	0,0889	0,0750	0,0582
PIEDADE DOS GERAIS	0,0759	0,1181	0,1172
PIMENTA	0,0612	0,0804	0,0528
PINGO-D'AGUA	0,1036	0,0891	0,1126
PINTOPOLIS	0,0822	0,1507	0,1406
PIRACEMA	0,0873	0,0677	0,0472
PIRAJUBA	0,0446	0,0468	0,0615
PIRANGA	0,1043	0,1068	0,0945
PIRANGUCU	0,0664	0,0838	0,0812
PIRANGUINHO	0,0607	0,0543	0,0420
PIRAPETINGA	0,0554	0,0701	0,0623
PIRAPORA	0,0672	0,0723	0,0884

PIRAUBA	0,0710	0,0691	0,0374
PITANGUI	0,0433	0,0355	0,0402
PIUMHI	0,0444	0,0526	0,0424
PLANURA	0,0373	0,0492	0,0424
POCO FUNDO	0,0171	0,0393	0,0436
POCOS DE CALDAS	0,0203	0,0207	0,0231
POCRANE	0,1109	0,1240	0,1386
POMPEU	0,0510	0,0722	0,0549
PONTE NOVA	0,0732	0,0608	0,0527
PONTO CHIQUE	0,1077	0,1425	0,1581
PONTO DOS VOLANTES	0,1022	0,1260	0,1296
PORTEIRINHA	0,1208	0,1248	0,1539
PORTO FIRME	0,1075	0,1178	0,1234
POTE	0,1299	0,1137	0,1191
POUSO ALEGRE	0,0204	0,0213	0,0205
POUSO ALTO	0,0706	0,0633	0,0509
PRADOS	0,0754	0,0297	0,0229
PRATA	0,0712	0,0551	0,0199
PRATAPOLIS	0,0576	0,0594	0,0460
PRATINHA	0,0585	0,0352	0,0626
PRESIDENTE BERNARDES	0,1258	0,1187	0,1287
PRESIDENTE JUSCELINO	0,0977	0,0829	0,0979
PRESIDENTE KUBITSCHEK	0,0951	0,1122	0,0632
PRESIDENTE OLEGARIO	0,0816	0,0958	0,0766
PRUDENTE DE MORAIS	0,0629	0,0779	0,0661
QUARTEL GERAL	0,1074	0,0745	0,0658
QUELUZITO	0,0789	0,0602	0,0314
RAPOSOS	0,0551	0,0467	0,0225
RAUL SOARES	0,0848	0,1006	0,0908
RECREIO	0,0964	0,0724	0,0951
REDUTO	0,0663	0,0845	0,0835
RESENDE COSTA	0,0729	0,0592	0,0189
RESPLENDOR	0,1136	0,0809	0,0815
RESSAQUINHA	0,1086	0,0834	0,1002
RIACHINHO	0,1123	0,1268	0,1579
RIACHO DOS MACHADOS	0,1507	0,1342	0,1463
RIBEIRAO DAS NEVES	0,0434	0,0621	0,0450
RIBEIRAO VERMELHO	0,0455	0,0434	0,0506
RIO ACIMA	0,0645	0,0477	0,0356
RIO CASCA	0,0927	0,0942	0,0969
RIO DO PRADO	0,1378	0,1238	0,1700

RIO DOCE	0,0948	0,0811	0,0672
RIO ESPERA	0,0886	0,1142	0,1091
RIO MANSO	0,0784	0,0625	0,0513
RIO NOVO	0,0729	0,0754	0,0534
RIO PARANAIBA	0,0510	0,0570	0,0551
RIO PARDO DE MINAS	0,1243	0,1195	0,1394
RIO PIRACICABA	0,0956	0,0842	0,0855
RIO POMBA	0,0476	0,0480	0,0518
RIO PRETO	0,0652	0,0907	0,1041
RIO VERMELHO	0,1073	0,1081	0,1096
RITAPOLIS	0,0778	0,0826	0,0906
ROCHEDO DE MINAS	0,0768	0,0737	0,0717
RODEIRO	0,0389	0,0424	0,0365
ROMARIA	0,0679	0,0617	0,0494
ROSARIO DA LIMEIRA	0,0808	0,0991	0,0790
RUBELITA	0,1126	0,1525	0,1585
RUBIM	0,1684	0,1263	0,1553
SABARA	0,0434	0,0359	0,0345
SABINOPOLIS	0,1044	0,0992	0,0940
SACRAMENTO	0,0574	0,0454	0,0337
SALINAS	0,0828	0,0916	0,0901
SALTO DA DIVISA	0,1097	0,1136	0,1333
SANTA BARBARA	0,0687	0,0568	0,0664
SANTA BARBARA DO LESTE	0,0712	0,1108	0,1118
SANTA BARBARA DO MONTE VERDE	0,1088	0,1090	0,0709
SANTA BARBARA DO TUGURIO	0,1072	0,1131	0,1058
SANTA CRUZ DE MINAS	0,0668	0,0619	0,0464
SANTA CRUZ DE SALINAS	0,1306	0,1599	0,1468
SANTA CRUZ DO ESCALVADO	0,1414	0,1082	0,1124
SANTA EFIGENIA DE MINAS	0,0964	0,1239	0,1603
SANTA FE DE MINAS	0,0890	0,1086	0,1761
SANTA HELENA DE MINAS	0,1254	0,1191	0,1463
SANTA JULIANA	0,0527	0,0620	0,0503
SANTA LUZIA	0,0464	0,0661	0,0460
SANTA MARGARIDA	0,0836	0,1012	0,1334
SANTA MARIA DE ITABIRA	0,0945	0,0759	0,0588
SANTA MARIA DO SALTO	0,1208	0,1387	0,1537
SANTA MARIA DO SUACUI	0,0987	0,1069	0,1136

SANTA RITA DE CALDAS	0,0628	0,0555	0,0507
SANTA RITA DE IBITIPOCA	0,0873	0,0952	0,0955
SANTA RITA DE JACUTINGA	0,0917	0,1051	0,0936
SANTA RITA DE MINAS	0,0972	0,0771	0,0777
SANTA RITA DO ITUETO	0,0915	0,1120	0,1257
SANTA RITA DO SAPUCAI	0,0396	0,0404	0,0276
SANTA ROSA DA SERRA	0,0689	0,0965	0,0837
SANTA VITORIA	0,1063	0,0705	0,0490
SANTANA DA VARGEM	0,0493	0,0877	0,0650
SANTANA DE CATAGUASES	0,0915	0,0781	0,0765
SANTANA DE PIRAPAMA	0,0991	0,1140	0,0864
SANTANA DO DESERTO	0,0339	0,0352	0,0464
SANTANA DO GARAMBEU	0,0912	0,0949	0,0907
SANTANA DO JACARE	0,0673	0,0994	0,0979
SANTANA DO MANHUACU	0,0833	0,0951	0,1048
SANTANA DO PARAISO	0,0752	0,0806	0,0666
SANTANA DO RIACHO	0,0858	0,1039	0,1169
SANTANA DOS MONTES	0,1001	0,0882	0,0915
SANTO ANTONIO DO AMPARO	0,0775	0,0929	0,1004
SANTO ANTONIO DO AVENTUREIRO	0,0832	0,0738	0,0684
SANTO ANTONIO DO GRAMA	0,0703	0,0607	0,0590
SANTO ANTONIO DO ITAMBE	0,1189	0,1096	0,1538
SANTO ANTONIO DO JACINTO	0,1367	0,1455	0,1263
SANTO ANTONIO DO MONTE	0,0344	0,0515	0,0331
SANTO ANTONIO DO RETIRO	0,1103	0,1451	0,1901
SANTO ANTONIO DO RIO ABAIXO	0,0983	0,0906	0,1111
SANTO HIPOLITO	0,1166	0,1251	0,1086
SANTOS DUMONT	0,0594	0,0619	0,0548
SAO BENTO ABADE	0,0523	0,0660	0,0554
SAO BRAS DO SUACUI	0,0810	0,0603	0,0422
SAO DOMINGOS DAS DORES	0,0623	0,0978	0,1631
SAO DOMINGOS DO PRATA	0,1037	0,0734	0,0582
SAO FELIX DE MINAS	0,1322	0,1378	0,1322

SAO FRANCISCO	0,0981	0,1201	0,1387
SAO FRANCISCO DE PAULA	0,0751	0,0959	0,0672
SAO FRANCISCO DE SALES	0,0527	0,0547	0,0782
SAO FRANCISCO DO GLORIA	0,0809	0,0896	0,0933
SAO GERALDO	0,0849	0,0646	0,0703
SAO GERALDO DA PIEDADE	0,0645	0,1173	0,1384
SAO GERALDO DO BAIXIO	0,1572	0,1150	0,1262
SAO GONCALO DO ABAETE	0,1160	0,0868	0,0799
SAO GONCALO DO PARA	0,0793	0,0573	0,0406
SAO GONCALO DO RIO ABAIXO	0,0892	0,0643	0,0530
SAO GONCALO DO RIO PRETO	0,1228	0,1247	0,1270
SAO GONCALO DO SAPUCAI	0,0553	0,0602	0,0588
SAO GOTARDO	0,0337	0,0682	0,0498
SAO JOAO BATISTA DO GLORIA	0,0613	0,0354	0,0258
SAO JOAO DA LAGOA	0,1242	0,1312	0,1377
SAO JOAO DA MATA	0,0423	0,0674	0,0641
SAO JOAO DA PONTE	0,0972	0,1372	0,1604
SAO JOAO DAS MISSOES	0,0847	0,1364	0,1764
SAO JOAO DEL REI	0,0574	0,0524	0,0460
SAO JOAO DO MANHUACU	0,0823	0,1056	0,1328
SAO JOAO DO MANTENINHA	0,0943	0,1037	0,0937
SAO JOAO DO ORIENTE	0,1167	0,0961	0,1110
SAO JOAO DO PACUI	0,1112	0,1278	0,1662
SAO JOAO DO PARAISO	0,1175	0,1138	0,1030
SAO JOAO EVANGELISTA	0,1111	0,1050	0,1273
SAO JOAO NEPOMUCENO	0,0525	0,0618	0,0453
SAO JOAQUIM DE BICAS	0,0696	0,0690	0,0511
SAO JOSE DA BARRA	0,0472	0,0395	0,0244
SAO JOSE DA LAPA	0,0335	0,0443	0,0414
SAO JOSE DA SAFIRA	0,0877	0,1205	0,1456
SAO JOSE DA VARGINHA	0,0796	0,0543	0,0384
SAO JOSE DO ALEGRE	0,0450	0,0548	0,0321
SAO JOSE DO DIVINO	0,1223	0,1184	0,1184
SAO JOSE DO GOIABAL	0,1019	0,0907	0,0787

SAO JOSE DO JACURI	0,0987	0,1259	0,1298
SAO JOSE DO MANTIMENTO	0,1022	0,1096	0,1439
SAO LOURENCO	0,0436	0,0542	0,0380
SAO MIGUEL DO ANTA	0,0949	0,1104	0,1263
SAO PEDRO DA UNIAO	0,0581	0,0905	0,0805
SAO PEDRO DO SUACUI	0,1932	0,1201	0,1284
SAO PEDRO DOS FERROS	0,0913	0,0813	0,0682
SAO ROMAO	0,1051	0,1030	0,1087
SAO ROQUE DE MINAS	0,0654	0,0663	0,0500
SAO SEBASTIAO DA BELA VISTA	0,0297	0,0362	0,0474
SAO SEBASTIAO DA VARGEM ALEGRE	0,1012	0,1026	0,1046
SAO SEBASTIAO DO ANTA	0,0867	0,1227	0,1582
SAO SEBASTIAO DO MARANHAO	0,1303	0,1158	0,1249
SAO SEBASTIAO DO OESTE	0,0746	0,0620	0,0501
SAO SEBASTIAO DO PARAISO	0,0258	0,0431	0,0350
SAO SEBASTIAO DO RIO PRETO	0,0908	0,0781	0,0515
SAO SEBASTIAO DO RIO VERDE	0,0860	0,0664	0,0555
SAO THOME DAS LETRAS	0,0619	0,0679	0,0761
SAO TIAGO	0,0625	0,0415	0,0281
SAO TOMAS DE AQUINO	0,0564	0,0644	0,0513
SAO VICENTE DE MINAS	0,0821	0,0772	0,0593
SAPUCAI-MIRIM	0,0586	0,0852	0,0562
SARDOA	0,0956	0,0933	0,1277
SARZEDO	0,0343	0,0260	0,0223
SEM-PEIXE	0,1226	0,1022	0,1249
SENADOR AMARAL	0,0658	0,1004	0,1087
SENADOR CORTES	0,0786	0,0785	0,0552
SENADOR FIRMINO	0,1029	0,1008	0,0846
SENADOR JOSE BENTO	0,0406	0,0578	0,0464
SENADOR MODESTINO GONCALVES	0,1307	0,1419	0,1570
SENHORA DE OLIVEIRA	0,1038	0,1029	0,1129
SENHORA DO PORTO	0,1155	0,1178	0,0959
SENHORA DOS REMEDIOS	0,1122	0,1094	0,1113
SERICITA	0,0682	0,1135	0,0942
SERITINGA	0,0743	0,0447	0,0457

SERRA AZUL DE MINAS	0,0755	0,1050	0,1251
SERRA DA SAUDADE	0,0574	0,0393	0,0426
SERRA DO SALITRE	0,0675	0,0746	0,0772
SERRA DOS AIMORES	0,1343	0,1041	0,0894
SERRANIA	0,0421	0,0756	0,0804
SERRANOPOLIS DE MINAS	0,1362	0,1451	0,1365
SERRANOS	0,0973	0,1113	0,0851
SERRO	0,0889	0,0901	0,0629
SETE LAGOAS	0,0358	0,0398	0,0235
SETUBINHA	0,1124	0,1314	0,1630
SILVEIRÂNIA	0,0866	0,0849	0,0764
SILVIANOPOLIS	0,0638	0,0548	0,0365
SIMAO PEREIRA	0,0594	0,0812	0,0752
SIMONESIA	0,0887	0,0990	0,1097
SOBRALIA	0,1176	0,1170	0,1401
SOLEDADE DE MINAS	0,0746	0,0523	0,0466
TABULEIRO	0,0651	0,0883	0,0760
TAIOBEIRAS	0,1053	0,1059	0,1034
TAPARUBA	0,1070	0,1419	0,1429
TAPIRA	0,0354	0,0460	0,0582
TAPIRAI	0,1079	0,0475	0,0489
TAQUARACU DE MINAS	0,0756	0,1007	0,0789
TARUMIRIM	0,1266	0,1180	0,1087
TEIXEIRAS	0,0844	0,0907	0,0925
TEOFILO OTONI	0,0918	0,0706	0,0613
TIMOTEO	0,0428	0,0336	0,0274
TIRADENTES	0,0541	0,0585	0,0528
TIROS	0,0880	0,0757	0,0787
TOCANTINS	0,0642	0,0711	0,0594
TOCOS DO MOJI	0,0450	0,0554	0,0562
TOLEDO	0,0543	0,0635	0,0473
TOMBOS	0,0586	0,0555	0,0821
TRES CORACOES	0,0466	0,0538	0,0438
TRES MARIAS	0,0687	0,0509	0,0505
TRES PONTAS	0,0439	0,0558	0,0500
TUMIRITINGA	0,0925	0,1120	0,1250
TUPACIGUARA	0,0864	0,0751	0,0713
TURMALINA	0,1099	0,0955	0,0932
TURVOLÂNDIA	0,0640	0,0889	0,0744
UBA	0,0469	0,0409	0,0355
UBAI	0,1199	0,1187	0,1624

UBAPORANGA	0,0726	0,1019	0,1239
UBERABA	0,0263	0,0189	0,0204
UBERLÂNDIA	0,0295	0,0178	0,0187
UMBURATIBA	0,1043	0,1338	0,1422
UNAI	0,0670	0,0450	0,0483
UNIAO DE MINAS	0,0679	0,0645	0,0829
URUANA DE MINAS	0,1386	0,1236	0,1433
URUCÂNIA	0,0800	0,0680	0,0621
URUCUIA	0,0873	0,0903	0,1112
VARGEM ALEGRE	0,1147	0,1117	0,1185
VARGEM BONITA	0,0745	0,0809	0,0578
VARGEM GRANDE DO RIO PARDO	0,1194	0,1289	0,1540
VARGINHA	0,0271	0,0145	0,0170
VARJAO DE MINAS	0,0691	0,0900	0,0561
VARZEA DA PALMA	0,0959	0,0810	0,0724
VARZELÂNDIA	0,1100	0,1356	0,1634
VAZANTE	0,0733	0,0722	0,0584
VERDELÂNDIA	0,1120	0,1282	0,1304
VEREDINHA	0,1130	0,1215	0,1330
VERISSIMO	0,0884	0,0537	0,0344
VERMELHO NOVO	0,0810	0,1081	0,1396
VESPASIANO	0,0490	0,0515	0,0324
VICOSA	0,0453	0,0496	0,0473
VIEIRAS	0,0861	0,0807	0,0834
VIRGEM DA LAPA	0,1168	0,1287	0,1353
VIRGINIA	0,1184	0,1103	0,1118
VIRGINOPOLIS	0,0920	0,0743	0,0777
VIRGOLÂNDIA	0,1271	0,1384	0,1520
VISCONDE DO RIO BRANCO	0,0592	0,0612	0,0499
VOLTA GRANDE	0,0728	0,0903	0,0997
WENCESLAU BRAZ	0,0814	0,0732	0,0752