



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EDMILSON DOS SANTOS FERREIRA

O PREFEITO REELEITO E SUA SUCESSÃO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ NAS ELEIÇÕES DE 2000 A 2012

Belém, PA  
2015

EDMILSON DOS SANTOS FERREIRA

O PREFEITO REELEITO E SUA SUCESSÃO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ NAS ELEIÇÕES DE 2000 A 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador. Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

Belém, PA  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

---

Ferreira, Edmilson dos Santos

O prefeito reeleito e sua sucessão: estudo comparativo entre municípios do Estado do Pará nas eleições de 2000 a 2012 / Edmilson dos Santos Ferreira ; Orientador, Edir Veiga Siqueira. - 2015.

83 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência política, Belém, 2015.

1. Eleições. 2. Sucessão 3. Espaço municipal. 4. Democracia. I. Siqueira, Edir Veiga, orientador. II. Título.

CDD – 22 ed. 320. 8

---

EDMILSON DOS SANTOS FERREIRA

O PREFEITO REELEITO E SUA SUCESSÃO: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ NAS ELEIÇÕES DE 2000 A 2012

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

**Aprovada em: 29 / 5 / 2015**

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Dr. Edir Veiga Siqueira  
Orientador - PPGPC/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza  
Examinador Interno – IFCH/ PPGCP/UFPA

Prof. Dr. Manoel Alves da Silva  
Examinador Externo – UFPA/FCI

Dedico esse esforço, em especial, a quatro pessoas que representam duas gerações da minha família.

Primeiro ao meu pai Urbano que já ultrapassou os 70, e ainda se mantém um ativista da política paraense, ele, que já exerceu os cargos de vereador e prefeito no município de São Domingos do Capim, no nordeste paraense, sempre, um apoiador incondicional dos meus projetos.

Obrigado meu pai, tenho orgulho de ser seu filho!

E, as minhas filhas Fernanda (13 anos), e as gêmeas Eduarda e Sophia (6 anos).

Vocês, meus amores, são a motivação e o combustível para o enfrentamento dos meus desafios diários. Se não fosse por vocês, os desafios seriam limitados e, certamente, as nossas conquistas, também!

Obrigado por darem cor a minha vida!

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar pela vida, pelas habilidades e competências desenvolvidas ao longo dos anos e principalmente pelos valores que me remetem a coragem de enfrentar desafios.

Ao Professor Doutor Edir Veiga Siqueira, meu orientador, a quem agradeço pelas contribuições à minha formação acadêmica e sugestões preciosas apresentadas ao presente trabalho de pesquisa. Sem seu apoio, não seria possível superar os obstáculos que se impuseram nesta caminhada.

Ao coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política Professor Doutor Carlos Augusto da Silva Souza, pelas orientações e questionamentos sempre úteis durante a elaboração do meu projeto de pesquisa e pelas sugestões que me conduziram a consolidar o objeto de estudo e o tema de minha dissertação.

Ao professor Doutor Roberto Correa, pelas sugestões de leituras sobre a competição eleitoral que me propiciaram, durante a realização do curso, a oportunidade de debater o sistema eleitoral e partidário brasileiro e pela apresentação dos fundamentos da Teoria da Escolha Racional, que fundamenta as conclusões desta pesquisa.

Aos professores e professoras do Departamento de Ciência Política pela oportunidade de ter acessos a novos conhecimentos, que enriqueceram a minha formação acadêmica e profissional. Agradeço a todos os professores pelos momentos de aprendizagem compartilhados e pela agradável convivência pedagógica vivenciada.

A todos os funcionários do CPGCP que sempre estiveram acessíveis as nossas demandas.

Ao Mestre em Ciência Política Dornélio Silva que sem a sua extraordinária colaboração a pesquisa seria sectária e limitada.

Aos meus colegas de turma, em especial ao meu amigo, Mestre, Luis Cavalcante, que muito colaborou para o fechamento desse trabalho.

Aos servidores do Tribunal de Contas do Município (TCM), em especial o Secretário Robson e sua equipe de técnicos muito atenciosos e competentes.

Aos técnicos da CNM Eduardo e Hilton Leal, na troca de experiência entre bancos de dados e estatísticas sobre a municipalidade no Brasil.

Ao André e a Ellen que me ajudaram na coleta e tratamento dos dados.

A minha família que sempre apoiou as minhas lutas.

Tinha um velho amigo da minha vizinha Maroca, o tio Antoninho, como era conhecido pela comunidade local com 88 anos de idade, ele de cócoras as margens do Igarapé Pirajauara (afluente da margem esquerda do rio capim) estava fumando um porronca. E, no intervalo entre um pito e outro, me dizia com toda a sapiência: “meu preto voto é que nem filho. A gente bem que tenta mostrar o melhor caminho. Ensinar aquilo que é melhor no nosso ver pra eles, mas, não adianta muito, os filhos sempre entendem de fazer o caminho deles. Então, a experiência quando a gente quer passar pra um filho é que nem voto quando um prefeito indica seu candidato. É muito difícil transferir!”.

Os homens vivem o inevitável ciclo entre a ordem e o caos. (Nicolau Maquiavel)

## RESUMO

A presente Dissertação tem como tema o prefeito reeleito e sua sucessão. Nosso objetivo é aprofundar o estudo sobre a competição eleitoral na municipalidade. E, do cruzamento entre as variáveis explicativas, Produto Interno Bruto (PIB), coligações e investimentos no último ano do mandato do incumbente reeleito com os resultados das disputas eleitorais apresentamos explicações para o processo sucessório nos 143 municípios do Estado do Pará. O estudo de caso é no Pará, onde se estabelece como recorte temporal as eleições municipais nos anos de 2000 a 2012. A pesquisa lança luzes ao processo sucessório nos quase 6.000 municípios brasileiros e a relevância do estudo consiste em verificar como o prefeito reeleito fazendo o uso da máquina pública influencia ou não na decisão do eleitor no processo de sucessão municipal. As teorias da Escolha Racional e Neo-institucionalismo da Escolha Racional é o arcabouço teórico para melhor explicar esse fenômeno. A pesquisa nos revela que dos 143 municípios paraenses, em 32 não teve prefeito reeleito, logo, a nossa base de dados são 111 municípios que teve reeleição de prefeitos. O estudo mostra, ainda, que somente em 26 municípios, ou seja, 23,4% os prefeitos reeleitos conseguiram fazer seus sucessores e em 85 municípios, ou seja, 76,6% não conseguiram eleger seus sucessores. As conclusões do nosso trabalho apontam para uma das dimensões da qualidade da democracia brasileira e contribuem com o debate sobre a reforma política. Nosso esforço central foi verificar se o instituto da reeleição está sendo instrumento para melhorar a intervenção dos governos no espaço municipal e conseqüentemente a vida da população. Obtemos assim a resposta para a seguinte pergunta: **por que o prefeito reeleito não consegue eleger seu sucessor?**

**Palavras-chave:** Competição eleitoral sucessão. Espaço municipal. Democracia.

## ABSTRACT

This Dissertation's theme is the re-elected mayor and his succession. Our goal is to deepen the study of electoral competition in the municipality. And the crossing between the explanatory variables, Gross Domestic Product (GDP), coalitions and investments in the last year of the incumbent re-elected mandate with the results of electoral disputes presented explanations for the succession process in 143 municipalities in the State of Pará. The study case is in Pará, where it sets the time frame municipal elections from 2000 to 2012. The research sheds light to the succession process in the nearly 6,000 Brazilian municipalities and the relevance of the study is to see how the re-elected mayor making use of the machine public influence or not the voter's decision at the municipal succession process. Theories of rational choice and neo-institutionalism of rational choice is the theoretical framework to better explain this phenomenon. The survey reveals that of the 143 municipalities in Pará, in 32 had not re-elected mayor, soon, our database are 111 municipalities that had re-election of mayors. The study also shows that only 26 municipalities, ie 23.4% the re-elected mayors has made their successors and in 85 municipalities, ie 76.6% were unable to elect their successors. The conclusions of our work point to one dimension of quality of Brazilian democracy and contribute to the debate on political reform. Our main effort was to determine whether the re-election of the institute is being instrument to improve the involvement of governments in the municipal space and consequently the life of the population. So we get the answer to the following question: why does the elected mayor can not elect his successor?

**Keywords:** Electoral succession competition - municipal area - democracy.

## LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1-	O problema da pesquisa: prefeito reeleito elege seu sucessor? 2004 a 2012	48
Gráfico 2-	Manutenção e alternância de poder nas três eleições consecutivas, 2004 a 2012.....	50
Gráfico 3 -	Manutenção e alternância de poder nas Mesorregiões, 2004 a 2012.....	51

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 -	Classificação do PIB, a manutenção e a Alternância de poder, 2004 a 2012.....	54
Tabela 2-	Classificação de coligação, a manutenção e Alternância de poder., 2004-2012.....	57
Tabela 3 -	Classificação da coligação, reeleição e Sucessão, 2004 – 2012.....	57
Tabela 4 -	Sucessor não eleito indicado pelo prefeito reeleito, 2004-2012.....	58
Tabela 5 -	Investimento no último ano e sucessão, 2004 a 2012.....	62
Tabela 6 -	Investimentos, prefeitos reeleitos que elegeram sucessores, por município, 2004 a 2012.....	63
Tabela 7 -	Investimento prefeito reeleito e a sucessão, período 2004 a 2012.....	64

## LISTA DE SIGLAS

CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DEM	Democratas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônico
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista Do Brasil
PCO	Partido Da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista Da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido Do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido Da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano Da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo E Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado
RCL	Receita Corrente Liquida
REDE	Rede Sustentabilidade
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
UDN	União Democrática Nacional
PT	Partido Dos Trabalhadores
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PT do B	Partido Trabalhista Do Brasil
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFPA	Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O DEBATE DA SUCESSÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>A evolução da democracia: revisitando os principais embates teóricos.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>A relação executivo legislativo no Brasil, os partidos políticos e a qualidade da nossa democracia.....</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO E OBJETO DE ESTUDO.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>Teorias que ajudam a explicar o fenômeno da sucessão no espaço municipal....</b>	<b>27</b>
<b>3.2</b>	<b>As Três Versões do Neo-Institucionalismo.....</b>	<b>29</b>
<b>3.3</b>	<b>A concepção de ação racional: minimizando custos e maximizando ganhos.....</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>O PERFÍL SÓCIO-DEMOGRÁFICO DAS MESORREGIÕES DO PARÁ E O PROBLEMA DA PESQUISA.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>Estado do Pará: contexto econômico rico, espaço municipal pobre.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2</b>	<b>Estado do Pará: contexto econômico rico, espaço municipal pobre.....</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>APROFUNDANDO A PESQUISA: DESVENDANDO A SUCESSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>5.1</b>	<b>Sucessão e PIB nos municípios paraenses.....</b>	<b>54</b>
<b>5.2</b>	<b>Sucessão e Coligações Partidárias nos municípios paraenses.....</b>	<b>56</b>
<b>5.3</b>	<b>Sucessão e Investimentos nos municípios paraenses.....</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objetivo aprofundar o estudo sobre a sucessão na municipalidade, ou seja, fazer uso de variáveis explicativas como o Produto Interno Bruto (PIB) do município, os arcos de alianças, as coligações partidárias e os investimentos feitos no último ano de mandato do incumbente cruzados com os resultados das disputas eleitorais.

Descreve a competição eleitoral e partidária e como resultado apresentar explicações para o processo sucessório nos 143 municípios do Estado do Pará.

A análise foi realizada à luz dos resultados das quatro eleições (2000, 2004, 2008 e 2012) tendo como protagonista o executivo municipal, avaliando as diferenças socioeconômicas e orçamentárias dos municípios que formam as seis mesorregiões paraenses, oportunizando observar os diferentes perfis de competição no Estado do Pará, bem como, o posicionamento dos grupos políticos tendo como foco principal o controle do poder executivo municipal.

A pesquisa consiste, em última análise, na busca de explicações para o fenômeno da sucessão na municipalidade e proporciona a sociedade melhor entendimento de como se dá a decisão do eleitor nas eleições em municípios onde o prefeito já foi reeleito e indica seu sucessor.

A importância do presente trabalho está em verificar como o prefeito reeleito, fazendo uso da máquina pública municipal, influência na decisão do eleitor no processo de sucessão municipal. Ela nos mostra caminhos que nos levam ao aperfeiçoamento das instituições políticas na esfera municipal e assim, ao fortalecimento da democracia brasileira e os percursos da disputa a sucessão na arena política local.

O estudo de caso é no Pará, onde se estabelece como recorte temporal os resultados eleitorais nos municípios dos anos de 2000 a 2012 e nossa intenção é contribuir para desvelar o jogo do processo sucessório nos quase 6.000 municípios do Brasil.

No Estado do Pará e até mesmo no Brasil são poucos os estudos que tratam a dinâmica da sucessão nos municípios. O instituto da reeleição foi implantado em julho de 1997, a primeira reeleição para prefeitos no Brasil aconteceu em 2000. Com base em estudos realizados em capitais e municípios, acima de duzentos mil eleitores de todas as regiões do país, verificou-se que na competição em que o incumbente concorre no cargo à predominância é pela reeleição (BARRETO, 2009).

Analisando os resultados das eleições e observando o comportamento do eleitor nas disputas majoritárias municipais no Estado do Pará nos anos de 2000, 2004, 2008 e 2012

encontramos respostas para as seguintes indagações: prefeito reeleito elege seu sucessor? O fenômeno da sucessão é igual em todas as regiões do estado?

A revisão da literatura e os dados obtidos no curso da pesquisa nos permitem afirmar que nos municípios paraenses, no período histórico que vai de 1996 a 2012, há a predominância do voto democrático em detrimento ao controle oligárquico (SILVA, 2013).

Silva (2013) ainda demonstra que apenas 15 municípios mantêm-se no continuísmo, enquanto que os outros 128 competem alternando grupos ou partidos políticos no poder local. Em outras palavras, somente em 15 municípios ou pouco mais de 10% do total no estado, o mesmo grupo político local, controla o município por mais de três eleições consecutivas.

Como o problema central da pesquisa é responder se prefeito reeleito elege seu sucessor, formulamos algumas hipóteses que foram testadas durante a pesquisa: em município pobre (baixo PIB) aumenta a probabilidade de o prefeito eleger seu sucessor, pois, aumenta a dependência da população em relação à máquina municipal. E, em município rico (alto PIB) a competição se torna muito maior, dificultando a eleição do candidato apoiado pelo incumbente. Em município onde o prefeito consegue construir um amplo arco de alianças para a eleição, arregimentando um número grande de partidos políticos em sua coligação, são maiores as possibilidades de eleger seu sucessor. Em municípios onde ocorre diminuição nos resultados de gestão da prefeitura através de obras, bens e serviços ofertados à população, aumenta a percepção negativa do governo reduzindo a probabilidade do incumbente eleger seu sucessor.

A pesquisa tem como objetivo mais geral explicar a lógica da disputa municipal e analisar os fatores que interferem na eleição de candidatos apoiados por prefeitos reeleitos no Estado do Pará de 2000 a 2012. Para as hipóteses foram estabelecidos objetivos que nos levam a esclarecer, por exemplo, a relação entre PIB, alianças partidárias, investimentos e sucessão.

A escolha das quatro eleições se deu em função das novas regras do processo eleitoral brasileiro a partir da instituição da reeleição em 1997. Como a primeira reeleição municipal no Brasil aconteceu em 2000, logo o ano de 2000 é inserido na pesquisa porque são esses gestores os primeiros a participarem do processo de reeleição. A eleição municipal do ano de 2004 é nosso marco histórico que vai se somar aos resultados das eleições de 2008 e 2012 e explicar a dinâmica da sucessão no espaço municipal paraense e responder ao problema central da pesquisa.

Inicialmente, empreendemos o estudo com a pesquisa teórica e bibliográfica sobre a temática com autores que nos ajudam a entender o sistema político brasileiro. Antony Downs

e a teoria da escolha racional, autores neo-institucionalistas, bem como, os estudos teóricos da realidade brasileira a partir das obras de Vitor Nunes Leal, José Murilo de Carvalho e Oliveira Vianna, entre outros contemporâneos que explicitam a relação de poder na municipalidade. A pesquisa bibliográfica contempla, também, autores regionais que estudam a competição no espaço local.

Em seguida, estruturamos o banco de dados, tomando como fonte principal da pesquisa o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de onde acessamos os dados das eleições de 2000-2004-2008-2012. Definimos como variáveis pesquisadas: município, nome do prefeito, nome dos concorrentes, partido e/ou coligação para cada eleição.

A pesquisa foi conduzida no processo de cruzamentos de dados e análises a partir das seguintes variáveis explicativas: Produto Interno Bruto (PIB), partidos e coligações e o investimento da máquina pública municipal no último ano de mandato do incumbente reeleito. Relacionamos essas variáveis com os resultados eleitorais do período pesquisado, analisamos o mapa da sucessão no Pará e sua dinâmica.

Também foi agregado ao banco de dados às seis mesorregiões paraenses (Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana, Nordeste, Sudeste e Sudoeste), onde procuramos conceituar e caracterizar a gênese e formação das regiões que compõem a divisão político-administrativa do estado através do perfil da economia, da cultura e do social. Essa análise foi subsidiada por trabalhos já realizados sobre o assunto no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPa).

Encontramos no site do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IDESP) informações sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios paraenses e no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) foram coletadas informações sobre investimentos nos municípios com base no orçamento executado no último ano de eleição municipal, ou seja, investimentos municipais em período eleitoral através das prestações de contas dos municípios feitas ao TCM e contidas no orçamento geral de cada exercício. Essa variável assume papel de relevância no estudo, uma vez que pesquisamos os exercícios orçamentários executados nos anos de 1999, 2000, 2003, 2004, 2007, 2008, 2011 e 2012.

É importante registrar na pesquisa feita junto Tribunal de Contas dos Municípios a seguinte constatação: O TCM em seu sistema de controle denominado e-contas\* somente registra as prestações de contas dos municípios em plataforma inteligente e moderna a partir do ano de 2008; As prestações de contas referentes aos anos de 2003 a 2007 são armazenadas em plataforma obsoleta e de difícil sistematização dos dados, o que nos conduziu a uma coleta de dados manual.

Os dados referentes às prestações de contas anteriores ao ano de 2003, em sua grande maioria, tiveram seus respectivos processos retornados às Câmaras Municipais e prefeituras. As prestações de contas dos municípios que ainda existem, estão impressas em volumes guardados no arquivo permanente ou “arquivo morto” como foi popularizado; Finalmente, a mais grave constatação é de que vinte por cento dos prefeitos dos municípios do Estado do Pará não apresentaram, pelo menos a prestação de contas de um ano do seu mandato. Existindo gestor municipal que nunca prestou contas do mandato inteiro que esteve à frente do executivo municipal.

Na Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com sede em Brasília, no Distrito Federal-DF, tivemos acesso à média de investimentos dos municípios brasileiros que em 2010 era de 11% da sua Receita Corrente Líquida (RCL), no ano de 2013, último dado disponível de acordo com as áreas de estudos técnicos e finanças da CNM, esse percentual caiu para 9,3% da sua RCL e para a região norte esse percentual já era de 6% da RCL.

Concluindo o trabalho de prospecção e em posse de todos esses dados, foi agregado em um único banco de dados para que a análise pudesse ser realizada de maneira cruzada. Fizemos uso dos recursos de planilha eletrônica que nos permitiu produzir tabelas, gráficos, bem como, a inferência de cálculos estatísticos necessários aos objetivos esperados pela pesquisa.

No primeiro capítulo, discutimos do objeto de estudo da pesquisa e seu problema central, estabelecendo conexão com o significado das Instituições Políticas, onde localizamos o Sistema Eleitoral e Partidário dentro das Instituições. Aqui, suscitamos autores que tratam da evolução da democracia no mundo, trazendo os principais embates teóricos e abordamos a relação executivo-legislativo no Brasil, com ênfase na municipalidade, formação e atuação dos partidos políticos, convergindo, sempre, para a análise de uma das qualidades da nossa democracia.

No segundo capítulo são apresentadas as teorias utilizadas como arcabouço para a descrição e compreensão do conteúdo do estudo. Apresentamos as três versões da teoria neo-institucionalista que ajudarão a complementar nossa base de estudos na medida em que nos proporcionam conhecimentos destas escolas teóricas e, ao mesmo tempo fazer a melhor escolha para o diálogo com os dados empíricos produzidos pela pesquisa.

A teoria da escolha racional, no trabalho pioneiro de Anthony Downs, foi determinante para o resultado do estudo. Acreditamos, ainda, ser contemporaneamente a teoria neo-institucionalista da escolha racional em Hall e Taylor (2003) ou representada em obras como a

Decisão do Voto de Figueiredo (1991), como a teoria que melhor explica o fenômeno da sucessão no espaço municipal no Estado do Pará.

Ainda neste capítulo, fizemos a revisão de artigos atuais sobre a competição municipal, concluindo com uma revisão bibliográfica dos principais autores que tratam da competição municipal, incluindo os paraenses Edir Veiga, Carlos Augusto, Roberto Correa e Dornélio Silva.

No terceiro capítulo, iniciamos com uma radiografia, ou melhor, um estudo síntese das diferenças regionais existentes no Estado do Pará. Um estado continental dividido administrativamente em seis mesorregiões.

O perfil socioeconômico dos municípios e a gênese dessas mesorregiões farão a preparação para a apresentação dos resultados da pesquisa que traz os resultados eleitorais da sucessão cruzados com as variáveis explicativas: PIB, coligações partidárias e investimentos nos municípios paraenses no último ano de mandato do incumbente reeleito.

Concluimos o presente trabalho, com os “achados” da pesquisa e a verificação de como o prefeito reeleito, fazendo uso da máquina pública municipal, influencia na decisão do eleitor no processo de sucessão municipal. E, assim nos informar uma das dimensões da qualidade da democracia brasileira.

## **2 O DEBATE DA SUCESSÃO**

### **2.1 A evolução da democracia: revisitando os principais embates teóricos**

A evolução da nossa democracia exige inicialmente uma reflexão sobre o desenvolvimento do conceito de representação política, a evolução histórica desde o Estado Medieval ao Estado Moderno ou Nacional, que tem sua origem na democracia liberal burguesa com a implantação do voto censitário na Europa e nos EUA.

No decorrer do século XIX e século XX temos a luta pela conquista do sufrágio universal e, posteriormente, pela sua expansão, que teve como consequência a transformação da democracia em democracia de massa. Como resultado dessa evolução, emerge um conjunto de instituições que garantem a transparência do processo democrático e a assimilação pelos principais atores políticos das regras institucionais que legitimam os resultados da competição política e eleitoral.

Essas normas asseguram minimamente que os certames sejam realizados de forma limpa, transparente e permitindo ou garantindo o mínimo de igualdade na disputa estabelecida entre os candidatos competidores. Só nessas condições é que podemos assegurar disputas democráticas, seja, no plano nacional, estadual ou no plano municipal.

Trabalhos sobre sucessão para os executivos no Brasil ainda são muito escassos, principalmente quando se trata de municípios. No país, ainda hoje, o que é menos estudado é o plano local, ou seja, a disputa pelo poder na municipalidade. Diga-se de passagem, ainda estamos na fase de comprovação e eficácia da democracia nessa esfera. Entendemos que uma das principais questões a serem enfrentadas e representa um dos pontos de reflexão do nosso estudo é o debate sobre o fim do controle do voto oligárquico nos municípios do Pará e seus impactos sobre a competição eleitoral e o avanço da democracia.

Autores como Mair (2003) sustentam que quando uma eleição é controlada três vezes consecutivas pelo mesmo ator ou grupo político e quando esse ator obtém setenta por cento dos votos válidos ou mais, estamos diante de uma eleição com controle oligárquico e sem competição eleitoral.

A competição municipal precisa ser analisada em suas múltiplas conexões do nosso sistema eleitoral, com a maneira como ocorre a disputa e como os atores competem na arena política. Para isso, é necessário identificarmos as coligações formalizadas e assim estabelecemos relações com a sucessão do prefeito reeleito, se a competição é bipolar ou

multipolar, se existem partidos com poder de chantagem, ou seja, aqueles partidos que induzem coligações.

Enfim, a conexão do sistema eleitoral é suficientemente revelada sob o paradigma de Sartori, que inaugurou um novo mecanismo para analisar o sistema eleitoral.

Sartori (1982) estabeleceu o conceito de contínuo ideológico, atribuindo os conceitos de direita, centro e esquerda. Possibilitando identificar se a competição é mais centrífuga, caracterizada pela conquista de eleitores localizados à esquerda ou à direita no espectro, ou seja, a fuga do centro ou mais centrípeta, que representa dialogar com eleitores localizados no centro do espectro ideológico.

Visando melhor entender os municípios e sua história política, recorreremos às valiosas contribuições de Leal (2012) que discute o sistema “coronelista” na Primeira República. É importante ressaltar que o autor deu uma contribuição original a esse debate, ao enfatizar “Coronelismo” como sistema.

Aliás, sobre a organização política brasileira Leal (1948) demonstra, em sua consagrada obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, como funcionava o pacto firmado entre o presidente da república, os governadores e os coronéis que comandavam uma grande quantidade de votos de cabrestos.

Os favores de toda ordem é a fonte de poder dos coronéis e acumulavam o controle de importantes instituições sociais praticando o paternalismo e arranizando empregos públicos como a nomeação de coletores, delegados e professores.

A essência do compromisso coronelista, que terminaria com a chamada revolução de 1930, era que parte dos chefes locais oferecia incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais, obtendo da situação estadual carta branca para cuidar de todos os assuntos do município.

Os candidatos eleitos aliados da situação é que têm melhores condições de fazer gestões proveitosas. Em suma, Coronelismo é, sobretudo, uma troca de favores entre o poder público e o poder privado, dos decadentes chefes do poder local, dos senhores de terra, onde o poder público alimenta o poder privado.

Segundo Leal (2012), o coronel entrou em sua análise por ser parte do sistema, da estrutura e da maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do município. Esse tipo de conexão política tem a ver com a conexão entre Município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente. Leal (2012) vem nos fornecer as bases teóricas para verificarmos, se ainda hoje, existe resquício político desse sistema.

Como argumenta Skidmore (2007), após a revolução de 1930 e ascensão do Getúlio ao poder, os partidos brasileiros não demonstraram muito enraizamentos no seio das camadas populares, o que não dificultou a tarefa de Getúlio que levava a contento seu plano de estabelecer um estado autoritário no Brasil. Após o bem planejado e articulado golpe, que foi denominado de Estado Novo, Getúlio anunciou a nação em uma transmissão radiofônica de 10 de novembro, que deixara de lado a democracia dos partidos que “ameaçava a unidade pátria e aproveitou a oportunidade para descrever o congresso com sendo um aparelho inadequado e dispendioso, cuja continuação era desaconselhável”. Os partidos políticos existentes foram abolidos no dia 02 de dezembro.

Essa característica apontada por Skidmore (2007) permanece nos dias atuais, conforme demonstramos em nosso estudo onde os incumbentes fazendo uso da máquina pública utilizam-se da patronagem para controlar os partidos políticos e melhor definir o arco de aliança desejável para a disputa eleitoral.

Com a queda do Estado Novo os brasileiros precisariam de uma Constituição para substituir o documento autocrático de Francisco Campos, de 1937 e os partidos políticos – os mais importantes veículos da democracia moderna – teriam que ser fundados e fortalecidos.

Como sustenta Skidmore (2007) com a redemocratização houve um crescimento do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que experimentaria um curto período de legalidade. O PCB fez a mais implacável oposição ao governo Dutra. Nas eleições de dezembro de 1946, o Partido chegou a eleger para a Assembleia Constituinte quinze membros, que atacavam violentamente os dispositivos neoliberais inscritos na Constituição de 1946.

Dutra se aproveitou de um dispositivo legal, que fora incluído na Constituição de 1946, que dizia que os partidos “antidemocráticos” poderiam ser impedidos de participação aberta na política. A cláusula foi invocada pelos procuradores do governo e o PCB foi declarado fora da lei, por decisão judicial em 1947.

No período de 1945 a 1964 segundo Skidmore (2007) a crescente busca de apoio no recurso às coalizões eleitorais impedia o eleitorado, presumindo que ele tivesse consciência e motivação suficiente, de exigir de seus deputados qualquer atuação de acordo com a política partidária.

O resultado prático dessa falta de definição de política partidária deveria fazer de cada partido, embora com diferenças importantes, um microcosmo do espectro político nacional. A União Democrática Nacional (UDN) nascida em 1945 de uma oposição democrática liberal a Getúlio representava, especialmente, as classes urbana, média e alta das regiões centro e sul do país.

O Partido Social Democrático (PSD) era o partido predominantemente da clientela, acostumado a usufruir o poder e seus benefícios sob Getúlio e Juscelino. Abrigava, todavia, seus esquerdistas agressivos que pouco tinham em comum com os muitos mais numerosos representantes dos grandes latifundiários.

No Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado por Getúlio para canalizar os votos da classe operária, associava-se alguns membros dos Estados atrasados, que representavam posições mais conservadoras do que os membros esquerdistas do PSD ou da UDN.

Talvez esse contexto histórico tão adverso à criação e enraizamento dos partidos políticos brasileiros, suas idas e vindas, criações, fusões, cassações, supressão da democracia e, conseqüentemente, do sistema partidário, expliquem a fragilidade e fragmentação do nosso sistema partidário e a baixa consistência ideológica das coligações partidária e a baixa identidade partidária existente entre os partidos brasileiros (LAVAREDA, 1991).

Tendo o partido político, aspecto de relevância no sistema político brasileiro, revisitamos as contribuições de Souza (1976) em sua obra Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964), onde ela demonstra o apego dos partidos políticos brasileiros à máquina do Estado.

Sua pesquisa mostra que existem raríssimas exceções de comportamento entre as agremiações na história partidária brasileira no que se refere ao apego à máquina estatal.

Ao procuramos compreender a dinâmica do sistema de representação política no Brasil somos colocados diante de evidências de que a formação do sistema partidário brasileiro, a partir de 1945, deu-se sob a tendência autoritária e centralizadora do Estado, sobretudo a partir de 1930, o que possibilitou uma não institucionalização da vida partidária no Brasil.

Segundo a autora, ora isto representa a abertura de inúmeros campos de análises e a necessidade de aprofundamento de outros até então tidos como irrelevantes; além do fato, é claro, da necessidade de se repensar as interpretações mais tradicionalmente vigentes da história brasileira, em que os partidos seriam expressão quase que somente de pressões provenientes da sociedade civil sobre o Estado.

O objetivo central da autora está em destacar o peso condicionante que a expansão acentuadamente burocrática do Estado brasileiro exerceu sobre o sistema partidário criado em 1945. Para ela:

Engrossar as fileiras daqueles que viam e veem o processo político-partidário brasileiro sob um prisma de fatalidade, destacando sua inviabilidade congênita e definitiva" [...]. Para o que ressalta a necessidade de um estudo das relações entre o sistema partidário e o Estado - este concebido

como organização de governo [...], questionando a possibilidade de se analisar a função de representação partidária sem o conhecimento do padrão de governo e, portanto, a de se compreender o amorfismo partidário brasileiro sem nos indagarmos sobre o efeito diluidor exercido pelo Estado" (SOUZA, 1976).

Souza (1976) mostra que o sistema partidário brasileiro democrático teve sua primeira expressão em 1946 e vai sofrer uma ruptura em 1964, indo se reconstituir em 1979. Revela ainda que o sistema partidário tem sua gênese dentro do Estado.

É com Getúlio Vargas que acontece o surgimento do Partido Trabalhista Brasileiro-PTB, a partir do Ministério da Previdência e do Trabalho e das burocracias dos sindicatos. Sua gênese é diferente do Partido Social Democrata (PSD) que nasce através dos Interventores, da ditadura do Estado Novo, que hoje, seriam os governadores dos estados.

As contribuições de Souza (1976) têm repercussão estratégica porque até hoje, os grandes partidos brasileiros, quase todos nascem da máquina do Estado e não sabem viver sem ela. E, passadas algumas décadas eles não conseguiram colocar o segundo pé na sociedade civil.

Observamos nesse estudo, que é no espaço local, principalmente a partir das regras com a redemocratização pós-ditadura de 1964, que serão formadas, sistematicamente, coligações para o processo eleitoral com o governo ou contra ele. Nenhum partido busca se aventurar sozinho no espaço local. Por quê? Porque todos têm como objetivo a conquista do poder, e todos miram no Estado! Todos querem a máquina de patronagem do Estado.

Esse fenômeno é uma herança Getulista<sup>1</sup> desde quando os nossos partidos nasceram. São partidos considerados “pernetas”. Só tem um pé, o pé no estado. Não tem aquele conceito de Bobbio (2001) de que os partidos deveriam ter um pé nas instituições e outro na sociedade civil.

Os partidos têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições, cumprem, portanto, o papel de selecionar – “agregar e transmitir” – demandas advindas do mundo da vida (sociedade civil) para se tornarem objeto de ação no sistema administrativo estatal, tanto que chegou a ser proposto um enriquecimento do esquema conceitual dicotômico através da interposição, entre os conceitos de sociedade civil e de Estado, do conceito de sociedade política [...], destinado a compreender exatamente o fenômeno dos partidos, que de fato não pertencem por inteiro nem à sociedade civil nem ao Estado (BOBBIO, 2001, p. 36).

---

1 É com Getúlio Vargas, no Estado Novo, que nascem os partidos PTB e PSD (FGV).

Muitos dos estudos realizados sobre os partidos brasileiros são alicerçados e baseados nos conceitos de personalismo individual ou familismo. Essa característica é atribuída ao sistema eleitoral brasileiro proporcional de lista aberta e com financiamento essencialmente privado<sup>2</sup>. Na obra *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas*, Tavares(1994), explica esse familismo e, ou, o extremo personalismo da política brasileira que decide a competição no espaço municipal.

O presente trabalho concordamos as conclusões que chegaram Bobbio (2001), Souza (1976) e Tavares(1994) com relação a natureza dos partidos e sua relação com o poder onde os partidos políticos miram o estado e não conseguem sobreviver sem ele.

Uma das poucas agremiações partidárias que até então era considerada um ponto fora da curva, o PT, já não tem mais esse “charme” e compromisso. O PT em pouco mais de uma década no poder mostrou para a sociedade brasileira que não é diferente dos demais partidos.

## **2.2 A relação executivo-legislativo no Brasil, os partidos políticos e a qualidade da nossa democracia**

Na obra *Os Barões da Federação*, Abrúcio (1998) trabalha o predomínio do poder executivo sobre o poder legislativo no espaço estadual. Sua maior contribuição é demonstrar que não existe república no espaço estadual e nem no espaço municipal. Segundo o autor, o chefe do executivo que tiver interesse, ele controla tanto o poder legislativo, como o juiz da comarca, desequilibrando enormemente as relações políticas locais.

Segundo Abrúcio (1998), se o prefeito quiser, tem o controle absoluto do município, mas em alguns casos não se reelege por não apresentar qualificação política para tal. O autor, em sua obra, destaca a superposição do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

Santos (1997) em sua obra *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira* compara a relação entre o Executivo e o Legislativo nas constituições de 1946 e 1988. Ele atribui relações de poderes consideravelmente equivalentes na relação executivo e legislativo de 1946, que podem ser chamadas de bases explicativas da insolvência que levou ao golpe de 1964.

O autor ressalta, em seu trabalho, a “paralisia decisória” que leva o legislativo a vetar o executivo o tempo todo. Hoje existe uma enorme predominância dos poderes do executivo sobre o legislativo em todo o desenho do sistema político, objetivando evitar que o legislativo produza ingovernabilidade no Brasil. Esta é a grande contribuição de Santos (1997). É por

---

2 Haveria um sistema de financiamento misto com recursos da União e doações de pessoas físicas.

isso, que o governador e o prefeito prevalecem sobre os legislativos estadual e municipal, representados pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Lima (1997) foi o primeiro a estudar os partidos políticos enquanto sistema em sua obra *O sistema partidário brasileiro*. Antes de suas pesquisas os partidos como o PTB, a UDN e o PSD, os partidos considerados efetivos à época, eram estudados individualmente. Lima (1997) estuda os partidos, sua representação no Congresso, representação na Assembleia Legislativa, e conclui que existe um sólido subsistema partidário, com poder local e base estadual, que tem dinâmica e lógica própria.

Sua obra ganha relevância quando ele demonstra que o Brasil não tem em si partidos nacionais homogêneos. Para o autor, os partidos brasileiros dependem muito da sua implantação e organização nos estados. Essa característica regional de nosso sistema partidário levaria, caso a adoção no Brasil do sistema distrital misto, a exemplo do modelo Alemão, ao aumento do número de partidos efetivos ao contrário da redução esperada. Esse fenômeno é algo muito semelhante ao que ocorreu na Itália quando da implantação desse mecanismo. Ressaltamos que o sistema partidário italiano guarda muitas semelhanças com o sistema de organização partidário brasileiro.

Nicolau (1996) escreveu sua tese de doutoramento que virou livro. Em sua obra *Multipartidarismo e Democracia* ele faz um estudo empírico sobre o sistema partidário brasileiro trazendo algumas conclusões importantes. Primeiro o autor sustenta que não é o voto proporcional, a maneira como selecionamos os nossos parlamentares, responsável pela dispersão do sistema partidário brasileiro, pelo contrário, Nicolau (1996) afirma que a legislação eleitoral prioriza os grandes partidos em detrimento dos pequenos partidos com a utilização do método D'Hondt, também conhecida como a lei dos quocientes ou média mais alta, responsável pela distribuição de sobras eleitorais que beneficia os grandes partidos.

Para o autor, a utilização dessa equação de difícil compreensão para aqueles que não exercitam a política e não estão familiarizados com as regras do jogo, funciona a favor dos grandes partidos nacionais em detrimento dos pequenos.

Em sua obra, o autor identificou que o que criava, de fato, a dispersão no sistema partidário brasileiro era a permissibilidade de mudança de legenda, que hoje só ocorre com a permissão do partido ou pela criação de uma nova legenda, fato que ocorreu recentemente e que tem como consequência a migração de parlamentares com a legalização de dois partidos, o Pros e o Solidariedade<sup>3</sup>. Segundo o autor, o outro fator que proporciona a dispersão de nosso

---

3 O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) aprovou, em sessão do dia 24/09/2013, o registro eleitoral do

sistema político é a legislação eleitoral ao permitir a realização de coligação nas eleições proporcionais.

Lavareda (1991) em *a Democracia nas Urnas* demonstra que ao contrário do que todos imaginavam, o sistema partidário brasileiro de 1946 estava se consolidando e não marchando para a dispersão ou caminhando em direção a sua destruição. Em sua obra “Como o eleitor escolhe seu prefeito, campanha e voto nas eleições municipais”, Lavareda (2011) oferece um conjunto de análises sobre as eleições de prefeitos de todas as regiões do país. O autor percorre o processo decisório do voto no plano municipal, onde procura aprofundar a competição eleitoral em vários estados do Brasil nas eleições de 2008, para entender a dinâmica da competição no município, abordado por diversos ângulos e utilizando metodologias diferentes em diversas capitais do Brasil.

A tese de doutorado de Veiga (2004) procura compreender o processo da eleição e reeleição. Ele cruza algumas variáveis de ordem política e sociológica como orçamento municipal, coligações, entre outras.

Veiga (2004) trabalhou com uma amostra de 30 municípios do Estado do Pará. A conclusão que ele chegou é que municípios com maior poder orçamentário reelegem mais do que os municípios com menor poder orçamentário. Ou seja, municípios miseráveis são considerados “cemitérios” de prefeitos.

Silva (2012), em sua dissertação de mestrado ampliou o estudo de Veiga (2004) de 30 para os 143 municípios do estado, ou seja, sua pesquisa envolve todo o estado do Pará, e chegou à mesma conclusão que a pesquisa anterior.

No próximo capítulo, discutiremos as teorias que permitem compreender e explicar como acontecem a competição eleitoral e a disputa pelo poder no espaço municipal.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO E OBJETO DE ESTUDO**

#### **3.1 Teorias que ajudam a explicar o fenômeno da sucessão no espaço municipal**

O neo-institucionalismo é considerada uma teoria de médio alcance. Todas as teorias de médio alcance são teorias voltadas para o Estado e nasceram a partir da década de 70 do século XX. As velhas tradições como marxismo e o funcionalismo que queriam explicar tudo sobre sociedade e estado perderam essa função. Elas têm muitas funções importantes para explicar alguns processos, mas para explicar mais especificamente o processo decisório dentro do estado, a relação executiva, legislativa e judiciária e o sistema político, essas macro teorias perderam força.

A partir da década de 1970 (sec. XX), na própria teoria funcionalista o ator principal estava na sociedade civil, no movimento sindical, nos partidos políticos e nos grupos de pressão. Nenhuma teoria percebia que o ator Estado, com toda a sua tecnocracia, era um ator importantíssimo na produção de políticas públicas.

A partir do trabalho paradigmático de Theda Skocpol (1980) que escreveu um artigo muito famoso intitulado “A Volta do Estado Como Ator Central”, o estado não é visto mais como ator secundário na produção de políticas públicas e passa a ganhar relevância.

São dessas abordagens teóricas que vão surgir como consequência o neo-institucionalismo. O estado passa a ser um ator importantíssimo, especialmente em relação ao estudo das regras que organizam as arenas decisórias. Nessa concepção, são as regras que orientam as competições políticas, posicionam os atores em competição, bem como, são decisivas para o resultado da competição política. Exemplos da utilização das regras podem ser observados nas estratégias políticas de partidos como o PSOL e PSTU que ao não optarem por jogar a regra do jogo nas disputas das eleições proporcionais e nem mesmo para o executivo, acabam obtendo, até então, desempenhos eleitorais baixíssimos, tornando-se partidos traços, partidos vegetativos, e enquanto uma pequena legenda, que usa a regra do jogo a seu favor, consegue êxito através de cadeiras na representação parlamentar ou mandatos executivos.

Uma das dimensões da nossa pesquisa é explicar se os prefeitos reeleitos na hora de indicar seus sucessores fazem uso das regras do jogo em benefício dos seus candidatos ou não? Será que eles arquitetam uma sólida coligação, ou seja, um amplo arco de aliança entre os partidos em favor de seus sucessores? Será que fizeram grandes investimentos em obras,

bens e serviços com o objetivo de transferir esse legado para seus indicados à sucessão? Será que esses prefeitos reeleitos, de fato, fizeram uso da máquina em favor de seus candidatos?

O neo-institucionalismo como o fio condutor da nossa pesquisa nos permite desvendar essas indagações. Entre as contribuições dos autores podemos destacar as teorias concebidas por Antony Downs, Hall e Taylor e Marcus Figueiredo.

O neo-institucionalismo da escolha racional trabalha com a concepção de custo-benefício, ou seja, os atores políticos buscam minimizar custos e maximizar benefícios na competição eleitoral. Ele articula quatro variáveis para explicar o fenômeno na competição política. Aborda o contexto institucional, os atores em competição, e demonstra como as regras formais e as informais ou “política invisível” os bastidores, os conchavos, os acordos são operacionalizados.

Nas teorias contemporâneas derivadas das abordagens da escolha racional, o comportamento do eleitor é estabelecido a partir de duas perspectivas: o voto retrospectivo e o voto prospectivo. O voto retrospectivo vincula a escolha do eleitor a uma situação de prêmio ou castigo sobre os resultados do governo. Essa teoria sustenta que o eleitor sabe como tem variado seu bem-estar durante o mandato político, e esse é o elemento principal que guia as decisões do voto. Dependendo das ações do grupo no poder durante o mandato anterior, os eleitores avaliam se vale a pena votar novamente no mesmo grupo ou, pelo contrário, votar na oposição (FIGUEIREDO, 1991).

Já o voto prospectivo, parte de um comportamento do eleitor orientado para o futuro. Nesta visão, os eleitores usam as informações sobre os resultados do governo ou propostas alternativas simplesmente como guia para as políticas que os candidatos ou partidos podem executar no futuro. O eleitor avalia o que o governo fez no passado e confronta com a oposição, avaliando a capacidade dos políticos em cumprir suas promessas em função dos resultados apresentados. Caso o eleitor não esteja satisfeito com os resultados da política anterior e não veja perspectiva de mudança no futuro, ele pode mudar a direção do seu voto e escolher candidatos da oposição.

Neste sentido, a teoria da escolha racional (DOWNS, 1999), trabalha com uma definição restrita de racionalidade. O eleitor tem incertezas sobre o futuro, o que influencia no cálculo racional das suas decisões. Como o grau de incerteza está diretamente ligado ao nível de informação, entende-se que “a intensidade da incerteza pode ser reduzida pela informação” (DOWNS, 1999). A informação, entretanto, pode ser manipulada, camuflada, negada, enviesada, o que dificulta a real racionalidade do eleitor.

Com relação a ideologia, Downs (1957) defende o fato de que diante das urnas, o eleitor se comporta como um consumidor no mercado: age racionalmente, buscando diminuir custos e aumentar benefícios. Sendo assim, a função da ideologia seria a de representar um atalho que economiza custos de informação ao eleitor. Em outras palavras, o eleitor, conhecendo a posição ideológica dos partidos, consegue diferenciá-los e, assim, votar sem precisar conhecer as inúmeras políticas específicas que cada um defende. Desse modo, Downs (1957) reconhecia a ideologia como linguagem predominante na decisão eleitoral e sugeriu que o processo político democrático poderia ser entendido como um sistema de competição espacial. De acordo com esse modelo, como os eleitores estão distribuídos ao longo de um contínuo que vai da esquerda para a direita, os partidos procuram situar-se no ponto mais lucrativo, isto é, no ponto do contínuo que possa atrair o maior número de eleitores.

### **3.2 As Três Versões do Neo-Institucionalismo**

Em artigo publicado intitulado As Três Versões do Neo-Institucionalismo, Hall e Taylor procuram definir o significado do termo Neo-Institucionalismo, as diferenças que o distinguem de outros procedimentos e os tipos de perspectivas que o termo suscita. Os autores ressaltam que pretendem fornecer algumas respostas provisórias a essa questão mediante a análise de alguns trabalhos representativos dessa escola na sua fase de expansão, mais precisamente de 1980 até meados de 1990.

Para Hall e Taylor (2003) o termo “neo-institucionalismo” designa, na ciência política, uma perspectiva teórica que atrai muita atenção assim como certas críticas em função da grande confusão em relação ao sentido preciso do termo. Para os autores, o neo-institucionalismo não se constitui em uma corrente de pensamento unificada, ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Foram eles o institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional.

Para Hall e Taylor (2003) esses diferentes métodos se desenvolveram como reação ao behaviorismo, muito influente nas décadas de 60 e 70. Os três métodos têm como objeto elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, porém as imagens que apresentam do mundo político são muito distintas, conforme sustentam os autores.

Segundo Hall e Taylor (2003) o institucionalismo histórico surgiu como reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o estrutural-funcionalismo, que

dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. Seus criadores foram igualmente influenciados pela concepção própria ao estrutural-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema.

Como demonstram Hall e Taylor (2003) os Neo-Institucionalistas consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e os resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Segundo Hall e Taylor (2003) o Neo-Institucionalismo apresenta as seguintes características: Conceituam a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; Enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; Tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; E de modo geral, buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos.

Para Hall e Taylor (2003) o Institucionalismo da Escolha Racional, desenvolveu-se concomitante à teoria do institucionalismo histórico. Sua origem surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Baseou-se principalmente na observação de um paradoxo significativo, que sustenta os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente.

Mas como mostram os autores, as decisões do Congresso são de notável estabilidade,

levando os teóricos dessa abordagem a se interrogarem como essa irregularidade poderia ser explicada.

Segundo os autores, os adeptos da TER procuraram buscar uma resposta pelo lado das instituições, sendo que muitos afirmaram que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação, se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros.

Explicavam que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis que na prática levariam as instituições a resolverem uma grande parte dos problemas de ação coletiva, enfrentados pelos legisladores.

Na década de 1990 os teóricos da escola da escolha racional passaram a se interessar pela explicação de outros fenômenos políticos, tais como: o comportamento das coalizões nos países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos. Alguns pesquisadores especializados em relações internacionais passaram a empregar os conceitos do institucionalismo da escolha racional, para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações.

O institucionalismo da escolha racional abriga em seu cerne certo número de debates internos existindo algumas variantes entre uma análise e outra. Porém, é possível encontrar quatro propriedades que estão presentes na maioria das análises, a saber: Seus teóricos empregam uma série de características de pressupostos comportamentais, ou seja, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gosto e se comportam de modo inteiramente utilitário, para maximizar a satisfação de suas preferências. Consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade. Enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Destacam a possibilidade do comportamento de um ator ser determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator, relativas ao comportamento provável dos outros atores. Pressupõem que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, um ganho obtido pela cooperação.

Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de

seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

Para Hall e Taylor (2003) a terceira e última versão do Neo-Institucionalismo desenvolveu-se na Sociologia e denomina-se Institucionalismo Sociológico, surgiu nos fins da década de 1970, no momento em que certos sociólogos se puseram a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura.

Para os defensores dessa versão, as formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais semelhantes aos mitos e às cerimônias elaborados por diversas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata, mas como consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Assim, consideravam que uma prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada em termos culturalistas.

O Institucionalismo Sociológico apresenta três características que lhe proporciona um caráter singular, são elas: tendência a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana; chamam atenção para o modo como as instituições influenciam o comportamento humano ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, considerando que sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores e se distinguem pela maneira de tratar o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais.

Segundo Hall e Taylor (2003) para essa corrente de pensamento as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Defendem que as organizações adotam uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a de seus adeptos.

Hall e Taylor (2003) concluem que para os Institucionalistas Sociológicos as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares, pois elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

Conforme o plano de trabalho que orienta o projeto de pesquisa, adotaremos como fundamento teórico as contribuições dos institucionalistas que se alinham com a Teoria da

Escolha Racional, o melhor instrumento para desvelar o fenômeno da sucessão do prefeito reeleito que passo a expor no subtítulo a seguir.

### **3.3 A concepção de ação racional: minimizando custos e maximizando ganhos**

Downs, como demonstra Figueredo (2008), foi o cientista político que desenvolveu uma teoria de democracia fundada em uma concepção de ação racional. Seu homem político é movido por razões egoístas, procurando sempre minimizar os efeitos da condição de incertezas inerente à vida política.

Para o autor, o cidadão racional da teoria de Downs é o homem mediano que constitui a grande maioria do eleitorado. Para Downs, são irrelevantes as características psicológicas do homem, o que não significa afirmar que para ele o homem é uma máquina calculista como o *homo economicus*, das teorias utilitaristas.

Segundo Figueredo (2008) na concepção de Downs o homem tem história, vontades, desejos, paixões e interesses. Mas esse homem dadas as incertezas da vida encara cada situação com um olho nos ganhos a serem obtidos e outro nos custos. Ele tem um forte desejo de seguir para onde a racionalidade o oriente e uma delicada habilidade de equilibrar seus desejos.

Figueredo (2008) segue sua argumentação demonstrando que num mundo de incertezas, limitados pela disponibilidade de informações relevantes, o homem racional, sempre que as condições permitirem, se comportará da seguinte maneira diante de cursos alternativos de ações: 1) Organiza as alternativas segundo uma ordem de preferência; 2) O seu ordenamento preferencial é transitivo; 3) Sempre pode decidir por uma das alternativas; 4) Entre as alternativas disponíveis, escolhe a que prefere mais; e 5) Sob as mesmas condições, toma sempre a mesma decisão.

Uma decisão política envolve uma adequação ótima entre meios e fins. Segundo Figueredo, (2008) na concepção de Downs a função precípua das eleições é selecionar os governantes. Então, a equação decisória compõe-se de dois termos: de um lado estão os eleitores, com sua história social, e, de outro, os postulantes. Os primeiros, perseguindo os seus próprios interesses, ordenam os candidatos e partidos segundo uma ordem de preferência; os segundos ofertam políticas para ganhar as preferências dos eleitores e serem eleitos.

Conforme sustenta Figueiredo (2008), na concepção de Downs, os eleitores buscam maximizar os possíveis ganhos com as ações governamentais, enquanto os políticos entram

em competição eleitoral para maximizar os votos. Os políticos normalmente têm objetivos sociais, projetos políticos e sonhos, mas entram na disputa pelo voto e sempre querem mais votos, do que menos. Segundo Figueiredo, esse é um fato importante para compreender o cálculo político dos eleitores e dos políticos.

Figueiredo (2008) afirma que a democracia não se constitui apenas de um governo eleito. Um sistema democrático de governo é um arranjo institucional regido por regras que se baseiam na igualdade política entre os cidadãos e entre estes e os governantes. Todos os cidadãos têm iguais direitos políticos de escolher um time de governantes e estes últimos, uma vez eleitos, não têm o direito de eliminar a oposição. A competição política aberta e transparente é pois regida por regras que permitem aos eleitores a livre escolha de governantes. Nesse sentido, a ação eleitoral racional só é possível, se as regras que orientam o processo decisório eleitoral permitirem que a escolha dos futuros governantes seja feita eficientemente. Isto requer um mínimo de estabilidade institucional.

Para Downs (1999), os partidos políticos em uma democracia agem análogos aos empresários numa economia que busque o lucro. Objetivando atingir seus fins, é bom lembrar que a finalidade de qualquer partido é a busca do poder, do direito de implementar suas políticas, os partidos formulam políticas que acreditam, proporcionarão obter mais votos dos eleitores, atitude similar a empresários que produzem determinado produto objetivando obter mais lucros.

Sem dúvidas, os membros do partido têm como sua principal motivação o desejo de obter recompensas, que são consequências da ocupação dos cargos nos governos. Para Downs (1999), os membros de partidos formulam políticas como meio de obter cargos e não buscam ocupar os cargos com a finalidade de executar políticas preconcebidas.

Downs (1999) define que a função política de uma eleição numa democracia é a seleção de um governo, logo o comportamento racional possível é orientado para essa finalidade eleitoral. Quando um partido alcança o poder, mesmo que obtenha o apoio do eleitor ao seu programa, pode sempre não fazer um bom trabalho ou um governo exitoso. Nesse caso, os eleitores podem, numa democracia, votar em outro partido nas próximas eleições. Aliás, essa é uma das razões para existência ou da necessidade de mais de um partido político.

Para Downs (1999) os políticos não operam em um mundo de certezas, onde as preferências dos eleitores são conhecidas, mas um partido pode prever as preferências de forma mais acertada do que outro. Para o autor, as incertezas são grandes porque as preferências dos eleitores podem mudar e é isso que leva as cisões partidárias, o surgimento

de novos partidos e morte de outros.

Segundo Downs (1999), o político tem a capacidade de gerar novas preferências aos eleitores que ele considere desejável. Não se ganha o voto do eleitorado apenas respondendo às preferências existentes, mas criando novos padrões de preferências e conseqüentemente atraindo novos eleitores. Downs (1999) destaca a importância da liderança política, introduz o elemento dinâmico na estrutura partidária, preparando o partido para mudanças futuras.

Aliás, em sua obra “Uma Teoria Econômica da Democracia”, Downs (1999) afirma que um partido é uma equipe de indivíduos que procuram controlar o aparelho de governo através da obtenção de cargo numa eleição. Define, ainda, que a sua função básica na divisão de trabalho é formular e executar políticas governamentais sempre que conseguir chegar ao poder. Entretanto, seus membros são motivados por seu desejo à renda, prestígio e poder que advêm da ocupação do cargo.

Downs (1999) sustenta sua tese, demonstrando que os políticos desempenham suas funções sociais como um meio de alcançar suas ambições privadas. O autor conclui que embora esse arranjo possa parecer estranho, é encontrado do princípio ao fim na divisão do trabalho, por causa da prevalência do interesse pessoal na ação humana.

Para Downs (1999) já que nenhum dos complementos do cargo pode ser obtido sem que seja eleito, a principal meta de todo partido é ganhar as eleições. Para o autor, todas as ações partidárias visam à maximização dos votos e o partido trata as políticas simplesmente como meio de alcançar esse fim.

Figueiredo (2008) argumenta que o governo planeja suas políticas objetivando ganhar votos. Neste sentido, é fundamental que ele descubra alguma relação entre as políticas públicas que realiza e o que faz com que os cidadãos votem nele. Os eleitores agem racionalmente em política, ele vota no partido que acredita que lhe proporciona mais benefícios do que qualquer outro.

Figueiredo (2008) demonstra que na Teoria de Downs, o comportamento humano só inteligível sob a existência de condições institucionais estáveis. Isto é, agir racionalmente requer um mínimo de previsibilidade a respeito do comportamento dos outros e dos governos. Além disso, num mundo de incertezas, a informação, as experiências passadas e a reflexão são ingredientes necessários para o comportamento racional. Segundo Figueiredo (2008), nestas condições, o eleitor, analogicamente ao consumidor e investidor, decide participar das eleições votando em um dos candidatos, partidos ou coalizões partidárias. A cada turno do ciclo eleitoral, o eleitor avalia as ofertas políticas, a partir das informações disponíveis, e decide, retrospectiva e prospectivamente.

Para Downs (1999) o que leva o eleitor a votar? A resposta a essa pergunta pode ser obtida na seguinte síntese do pensamento Downsiano:  $(P*B) - C > 0$ , onde P é a probabilidade descontada de obter um benefício, B é o benefício e C o custo de votar. Então, a conclusão lógica desse raciocínio é de que os cidadãos votam no partido que acreditam que lhes proporcionará uma maior renda de utilidade do que qualquer outro durante o próximo período eleitoral.

Como observa Figueiredo (2008) é razoável supor que o eleitor busque nos partidos, e até mesmo nos candidatos, um atalho para a aquisição e processamento das informações políticas relevantes. Contudo, se os partidos jogarem o jogo da ambiguidade, se multiplicarem em busca de diferenciação ou, ainda, expandirem suas bases, isto gera imprevisibilidade e, conseqüentemente, o eleitorado se volatiliza. Neste caso, os próprios partidos se tornam fonte de volatilidade eleitoral.

Figueiredo (2008) argumenta que na relação fidelidade eleitor e partido pressupõe que os partidos tenham consistência e coerência política no tempo. Salvo os tradicionais 15% de eleitores mais sofisticados, os demais não podem ser, por razões práticas, sempre consistentes e coerentes em todas as questões. Cabe a cada partido estabelecer o ponto de equilíbrio entre sua consistência política e sua capacidade de maximizar votos.

Como sabemos, Downs (1999) sustenta, na sua teoria econômica do voto, que os partidos políticos são instituições que buscam maximizar votos, objetivando ganhar eleições e que o sucesso das propostas e políticas propostas executadas por eles é mensurado pela quantidade de votos que obtém na competição eleitoral. Como argumenta Figueiredo (2008), para os partidos os votos significam a possibilidade de pôr em prática seus projetos, assumindo funções de governo.

Para o autor, um partido sem votos reflete sua incapacidade de conquistar a preferência eleitoral. Em sociedades complexas, com múltiplas questões políticas e sociais entrelaçadas, o relaxamento da rigidez ideológica torna-se pré-requisito para o sucesso eleitoral. Nesse sentido, esta teoria prediz que partidos ideológicos terão que se tornar mais pragmáticos e os pragmáticos mais ideológicos. Tais movimentos não convergem, necessariamente, para o centro ambíguo, mas para um ponto de equilíbrio único para cada partido. É neste ponto que cada partido estabelece um equilíbrio entre sua disposição de ganhar as eleições e a de sustentar seus propósitos políticos.

Figueiredo (2008) conclui que este movimento decorre da lógica da competição eleitoral. A natureza da competição eleitoral pode alterar radicalmente as estratégias eleitorais. Assim, eleições majoritárias ou proporcionais exigem estratégias distintas, embora nos casos

prevaleça a máxima de que os postulantes sempre desejam mais votos do que menos.

Revisitando a obra de Downs nos deparamos com uma explicação coerente e robusta que desvela a lógica básica do voto. Para Downs (1999), quando os eleitores caminham para as urnas, quando decidem as suas escolhas, são os benefícios que os eleitores consideram, ao tomar suas decisões. Os benefícios, segundo Downs (1999), são fluxos de utilidade obtidos a partir de atividades governamentais. Utilidade é uma medida de benefícios, na mente de um cidadão, que ele usa para decidir entre caminhos alternativos de ação. Diante de diversas alternativas mutuamente excludentes, um homem racional sempre escolhe aquela que lhe traz a maior utilidade, *ceteris paribus*<sup>4</sup>, isto é, ele age para seu próprio e maior benefício.

Para Downs (1999), todos os cidadãos estão constantemente recebendo fluxos de benefícios provenientes de atividades governamentais. Suas ruas são policiadas, a água tratada, as ruas consertadas, as praias defendidas, o lixo coletado, o tempo previsto. Esses benefícios são exatamente iguais aos benefícios recebidos da atividade econômica privada e são identificados como sendo produzidos pelo governo apenas pela sua fonte. Para Downs (1999), há enormes diferenças qualitativas entre os benefícios recebidos da defesa nacional e da ingestão de tortas na sobremesa. Mas não importam quão diversificados, todos os benefícios devem ser reduzidos a algum denominador comum, para fins de alocação de recursos escassos. Isso é igualmente verdadeiro, no caso de benefícios dentro do setor privado. Downs (1999), conclui que utilidade é o denominador comum utilizado nesse processo.

Utilizando esse conceito amplo de utilidade, podemos falar de uma renda de utilidade proveniente da atividade governamental. Essa renda, sustenta Downs (1999), inclui benefício que o beneficiário não percebe que está recebendo. Também inclui benefícios que ele sabe que recebe, mas cuja fonte exata ele não conhece.

Para Downs (1999), o fato de que os homens poderem receber renda de utilidade proveniente de ações governamentais sem se darem conta de recebê-la, pode parecer violar a definição habitual de renda. Contudo, devemos insistir nela. Porque uma estratégia política importante dos governos é fazer os eleitores perceberem os benefícios que estão recebendo. Entretanto, apenas benefícios dos quais os eleitores se tornam conscientes, podem influenciar suas decisões de voto. De outro modo, seu comportamento seria irracional.

Segundo Downs (1999), tomando o mundo em que lhe são fornecidas informações completas e em custos, o cidadão racional toma suas decisões em relação ao voto da seguinte

---

<sup>4</sup> *Ceteris paribus* é uma expressão do latim que pode ser traduzida por todo o mais é constante ou mantidas inalteradas todas as outras coisas.

maneira:

1) Através da comparação de fluxo de renda de utilidade, proveniente de atividades governamentais recebida sob o presente governo (com ajustamento de tendências) e aqueles fluxos que crê que teria recebido, se variados partidos de oposição tivessem estado no governo, o eleitor encontra seus diferenciais partidários atuais.

2) Num sistema bipartidário, o eleitor então vota no partido que prefere. Num sistema multipartidário, estima o que crê serem preferências de outros eleitores; daí age do seguinte modo:

a) Se seu partido favorito parece ter uma razoável chance de vencer, vota nele;

b) Se seu partido favorito parece não ter quase nenhuma chance de vencer, vota em algum outro partido que tenha uma chance razoável, a fim de impedir que vença o partido que menos apoia;

c) Se um eleitor orientado para o futuro, pode votar em seu partido favorito mesmo se parecer que ele quase não tem chances de vencer, a fim de melhorar alternativas abertas a ele em futuras eleições.

3) Se os eleitores não conseguem estabelecer uma preferência entre os partidos porque pelo menos um partido de oposição está empatado com os ocupantes do cargo na disputa do primeiro lugar em sua ordem de preferência, ele então age da seguinte maneira:

a) Se os partidos estão empatados, ainda que tenham plataforma ou políticas atuais diferentes, ou ambas, ele se abstém;

b) Se os partidos estão empatados porque tem plataforma e políticas atuais idênticas, ele compara a avaliação de desempenho do partido no poder àqueles de seus predecessores no cargo. Se os ocupantes fizeram um bom trabalho, vota neles; se fizeram um mau trabalho, vota contra ele; e se seu desempenho não é bom nem mau, se abstém.

Downs (1999) sintetiza sua tese afirmando que os partidos na política democrática são análogos aos empresários numa economia que busque o lucro. De modo a atingir seus fins privados, eles formulam as políticas que acreditam que lhes trarão mais votos, assim como os empresários produzem os produtos que acreditam que lhes trarão mais lucros pela mesma razão. Downs (1999) presume que os cidadãos se comportem racionalmente na política.

Downs (1999) sustenta que as seguintes proposições testáveis derivam da hipótese de que os partidos políticos, numa democracia, planejam suas políticas de modo a maximizar benefícios.

Após demonstrar os argumentos da Teoria da Escolha Racional sobre o modo como os homens se comportam e estruturam racionalmente o seu voto, vamos conhecer no próximo

capítulo como se deu a formação das mesorregiões paraenses suas características sociais, culturais e suas discrepâncias econômicas. A partir desse ambiente passaremos a analisar o resultado das eleições de 2000, 2004, 2008 e 2012 cruzando com as variáveis explicativas PIB, coligações e investimentos no último ano do prefeito reeleito e assim desvendar a sucessão no espaço municipal paraense.

## **4 O PERFÍL SÓCIO-DEMOGRÁFICO DAS MESORREGIÕES DO PARÁ E O PROBLEMA DA PESQUISA**

### **4.1 Estado do Pará: contexto econômico rico, espaço municipal pobre**

Para entendermos melhor o estudo que está sendo empreendido, inserimos algumas características de cada mesorregião e dos municípios paraenses. Vamos encontrar situações econômicas gritantes entre uma e outra mesorregião, contribuindo, assim, para entendermos o fenômeno da sucessão no Estado do Pará.

Para tanto, buscamos nos estudos de Silva e Silva (2008) que tratam da História Regional e Participação Social nas Mesorregiões Paraenses os elementos que caracterizam essas mesorregiões, além de alguns apontamentos em Veiga (2004) e outros em Silva(2014).

A formação econômica das mesorregiões paraenses está fortemente ligada aos meios de transportes de mercadorias e pessoas utilizados na idade moderna. No território do nordeste paraense, atualmente constituído pelas mesorregiões metropolitanas de Belém, Marajó e Nordeste propriamente ditas, foi onde teve início a colonização portuguesa na Amazônia, graças à utilização das caravelas e naus que os portugueses desenvolveram para expandir seus negócios comerciais na transição do feudalismo para o capitalismo na Europa.

Os fortes militares e as missões de catequeses católicas deram início ao processo de colonização do Pará. Belém foi o primeiro núcleo de povoamento por europeus e onde se estabeleceu uma dinâmica mais consistente do Estado português para apoiar a ocupação do interior amazônico.

Singrando os principais rios da bacia amazônica a partir de sua foz, as regiões oeste e nordeste do Pará foram as primeiras a terem seus recursos naturais explorados pelos colonizadores lusitanos. Na região oeste, para reprimir holandeses e ingleses que haviam se estabelecido nas proximidades da foz do rio Xingu e no Marajó, os portugueses subiram o Amazonas e fundaram vários fortes militares as margens do grande rio, que deram origem às principais cidades da região: entre eles Gurupá, Óbidos e Santarém.

No Nordeste do Pará buscando caminho terrestre alternativo entre Belém e São Luís, fundou-se Bragança, em 1634. A exploração da canela, especiaria muito apreciada na Europa no século XVII, levou a fundação de Cametá, em 1637, no baixo Tocantins. O barco a vapor, que foi introduzido na Amazônia por Mauá em 1852, ligou Belém a Manaus e aumentou o comércio das drogas do sertão da região oeste do estado, que desde final do século XVII, teve em Santarém o principal núcleo de colonização da região, servindo como entreposto

comercial da economia das drogas do sertão regionais (cacau, cravo, salsaparrilha e principalmente a borracha no final do século XIX).

O sudeste paraense, devido às dificuldades de navegações do rio Tocantins a montante da atual cidade de Tucuruí, permaneceu quase que à margem desse processo de exploração econômica até o século XX.

Embora esse processo de colonização do Pará durante os períodos colonial e imperial possa contribuir para explicar em parte os fundamentos da formação da região pioneira, principalmente de parcelas do nordeste paraense, como Belém, capital do estado e metrópole regional do nordeste paraense, Marajó e baixo Tocantins, ela não é suficiente para se entender a formação econômica da maior parte do território que hoje compõe o Estado do Pará.

Isto porque apesar da ocupação demográfica e econômica ter iniciado, como vimos com a fundação do forte militar que deu origem a cidade de Belém em janeiro de 1616, esse processo somente engendra diferenças regionais internas a partir do final do século XIX, quando a parte norte do leste paraense diretamente polarizada por Belém, passa a ser ocupada por migrantes estrangeiros e nordestinos, em decorrência da colonização oficial do governo estadual que planejou a ocupação da região para ser um polo agrícola de abastecimento da capital do estado. Isso ocorreu porque a maioria da população passou a se dedicar à extração da borracha, causando crise no abastecimento de gêneros alimentícios nos núcleos urbanos, principalmente, em Belém.

A construção da estrada de ferro Belém-Bragança, iniciada em 1883 e concluída em 1908, ligou Belém a cidade de Bragança, núcleo de povoamento dos mais antigos do estado, que desde a sua fundação, em função do isolamento e presença de índios hostis, permaneceu estagnada econômica e socialmente até meados do século XVIII, quando a Companhia Geral de Comercio do Grão-Pará e Maranhão promoveu a dinamização econômica da Amazônia durante o governo do Marquês de Pombal.

Com a construção da via-férrea que, originalmente previa ligar Belém a São Luis, a colonização bragantina, nome com que passou a ser designada toda a região leste do Pará, baseada em política agrícola de ocupação de pequenos lotes de 25 hectares, em média, deu origem a um intenso processo de ocupação demográfica e desmatamento da floresta que ali existia, principalmente por migrantes nordestinos.

Atualmente, o predomínio da floresta secundária (capoeira) nesta região deve-se ao desmatamento de grandes áreas de floresta nativa associadas a três fatos históricos: abertura da estrada real, em 1616, que ligava Belém até o Maranhão passando pela região do Caeté; a construção da estrada de ferro (1883-1908) e o avanço da frente de colonização, ambos

responsáveis pela destruição da floresta primária. A floresta quase desapareceu ao ser convertida em carvão de lenha para conseguir movimentar o trem (VIEIRA, 2007).

Além disso, essa ferrovia que ligava Belém e os diferentes polos da região bragantina facilitou o assentamento de colônias e núcleos agrícolas, assim como o início de uma agricultura extensiva. Ainda segundo Vieira (2007), os colonos derrubaram e queimaram a mata primária nas áreas próximas à ferrovia, para estabelecer núcleos de desenvolvimento que posteriormente desmatava intensamente áreas do interior e algumas décadas depois, a passagem transformava-se em fragmentos de matas isoladas e residuais.

Nessa mesma ocasião, no mesmo ano da conclusão da estrada de ferro de Bragança, iniciou-se a construção de outra estrada de ferro no Pará, como tentativa de se promover a colonização da metade sul do leste paraense, a partir da frente norte-sul polarizada por Belém: a estrada de ferro do Tocantins, cujo principal objetivo era vencer o trecho de maior dificuldade de navegação daquele rio, que tornava difícil a integração do sudeste paraense a capital do estado. Sua função primordial, entretanto, nunca chegou a ser atingida, pois os 118 km que foram construídos, ligando a atual cidade de Tucuruí a Jatobal, não foram suficientes para contornar o trecho encachoeirado do rio Tocantins. A intenção de ligar Belém a Porto Alegre por essa ferrovia permaneceu um sonho dos políticos e dirigentes da ferrovia até 1960, quando a integração norte-sul do país seria concretizada pela abertura da rodovia Belém-Brasília.

A partir de então se intensificaram fortemente os fluxos migratórios para o sudeste paraense, em decorrência de políticas governamentais que apoiaram processos de colonizações das terras sob área de influência daquela rodovia que cortou quase a totalidade do território oriental paraense, na década de 1960. A colonização dessa região, portanto, foi predominantemente conduzida e realizada do sul para o norte, fato que a diferenciaria das outras macrorregiões paraenses, em função do afluxo de capitais e correntes migratórias do centro-sul, com cultura mais voltada para o empreendedorismo de atividades integradas ao mercado capitalista.

Dessa forma, a ocupação e desmatamento do leste paraense, que havia se intensificado no final do século XIX na parte setentrional dessa região, conhecida como zona bragantina, área que abrangia as terras localizadas entre Belém e Bragança, cortada sob a influência da estrada de ferro ganha intensidade máxima com a construção da Belém-Brasília e a corrida às terras marginais da mesma, desde Paragominas, no extremo norte a Santana do Araguaia no extremo sul do Pará.

Assim, ao contrário do que ocorreu no nordeste do estado, o sudeste paraense desde a década de 1950, passou a representar a fronteira econômica Amazônica do capitalismo industrial brasileiro que estava sendo construído com base na indústria automobilística centrada em São Paulo. As políticas públicas iniciadas no governo de JK (1956-60) e intensificadas pelos governos militares (1966-85), provocaram intenso fluxo migratório de mercadorias, capitais e pessoas para a região sudeste do Pará.

Marabá, no flanco norte e Redenção no flanco sul assumiram a polarização da vida econômica e social da região. Marabá, cidade mais antiga, fundada por pequenos criadores de gado em 1898, teve origem na época áurea da exploração da borracha de caucho na região dos rios Itacaiúnas e Tocantins. A intenção inicial dos fundadores de Marabá de criarem um núcleo agrícola no local, uma vez que eles eram criadores de gado oriundos da frente pecuária maranhense radicada em Boa Vista-GO (atual Tocantinópolis-TO), não se concretizou em função da não existência de campos naturais no norte da região e da descoberta na mesma época da migração desses pioneiros, do caucho nas matas do Itacaiúnas. (VELHO, 1972).

Redenção, cidade que polariza a vida da metade sul dessa região com apenas 40 anos de vida, é a expressão urbana na Amazônia do capitalismo paulista que se expandiu para a Amazônia oriental brasileira na segunda metade do século XX. Obra de fazendeiros e empresários do centro-sul foi a base da ocupação pela pecuária moderna que se substituiu a floresta pelo boi. São Félix do Xingu, por exemplo, maior município da região, é também o que possui o maior plantel de bovinos do Brasil, mas, também é o que mais tem sido desmatado na última década para viabilizar a pecuária na região.

Marabá, atualmente centro regional do sudeste paraense, era, portanto, centro de abastecimento de atividades extrativistas, primeiro do caucho e depois da castanha, tendo sido essa produção a mais significativa da Amazônia até a destruição dos castanhais do Tocantins na década de 1990. A partir da abertura das rodovias federais Belém-Brasília, em 1960 e Transamazônica, na década de 1970, e da rodovia estadual PA 150, no mesmo período, da descoberta da província mineral de Carajás, dos garimpos de Serra Pelada e Cumaru (Redenção) e da política de incentivos fiscais da SUDAM, a partir de 1966, essa região foi alvo do maior fluxo migratório de toda a história do Pará, com a constituição de inúmeros latifúndios e fazendas para criação de gado bovino, convivendo com pequenos produtores rurais que migraram para o sul do Pará, na esperança de encontrar terra e trabalho para melhorarem de vida.

A diferença entre a ocupação e o desmatamento do nordeste em relação ao sudeste do Pará é que nessa última região, de ocupação intensa mais recente, a frente migratória não se

constituiu predominantemente de pequenos agricultores descapitalizados, como ocorreu na região bragantina, e sim também, de grandes empreendimentos capitalizados com recursos públicos, a maioria deles com sede em São Paulo, que estabeleceram fazendas de gado, exploração madeireira e mineral e outros negócios inclusive fundaram e ergueram cidades como Redenção, Parauapebas, Canaã dos Carajás e mais recentemente Tucumã e Ourilândia do Norte, que tornaram essa região a mais próspera do Pará, ao contrário da bragantina, que entrou em um quadro de estagnação e pobreza relevantes.

Já a região oeste do Pará, constituída pelas mesorregiões do baixo amazonas e sudoeste paraense, foi a área menos antropizada até o final do século XX, quando a expectativa de asfaltamento da rodovia Cuiabá-Santarém e Transamazônica, nos anos recentes já tem dado mostras de reprodução do processo verificado na banda leste do estado, se bem que ainda bem distante do quadro oriental. Apesar da formação econômica e social ter origem ainda no período colonial e a economia da região ter sido alavancada principalmente pela exploração dos recursos florestais: drogas do sertão (século XVII), cacau (século XVIII), borracha, juta, madeira, pau rosa e pimenta do reino (século XX), essa região, em função da conexão com Belém e o sul do Brasil se dar somente por via fluvial e aérea, permaneceu, até a década de 1980, de certa forma protegida da exploração mais intensiva de seus recursos florestais, como ocorreu na bragantina e no sudeste do Pará.

Porém, em finais da década de 1970, com a descoberta do ouro no vale do Tapajós, a abertura das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém esse quadro de relativa proteção natural começou a mudar no oeste paraense, principalmente na parte mais ocidental, polarizada por Itaituba e Altamira, onde a taxa de crescimento médio anual da população, entre 1970 e 2007, cresceu praticamente no mesmo ritmo alucinante do sudeste paraense, 7% ao ano, ritmo muito superior a média do Pará (3,3%) e do Brasil (1,9%) no mesmo período.

Mesmo assim, atualmente, a mesorregião ocidental polarizada pelos centros sub-regionais de Altamira e Itaituba é a que apresenta menor densidade econômica demográfica do estado, apesar de ter sido, após o sudeste, a região que mais cresceu economicamente no período 1970-2005 (11% contra 15% do sudeste) sendo relevante em termos econômicos e atividades de mineração em Almeirim (projeto Jari), Oriximiná (mineração rio do norte) e Juruti (projeto ALCOA) e a produção de pescado no baixo amazonas. Tem crescido também a produção de soja ao longo da rodovia BR 163.

Esse quadro revela que essas mesorregiões, principalmente a sudeste, tem apresentado crescimento da produção duas vezes maior que a da população. Redenção, que em 1969 era um pequeno povoado nos sertões do Araguaia paraense, tornou-se, em cerca de 30 anos o

centro econômico e político da metade sul, enquanto Marabá polariza a metade norte da região sudeste.

Assim, através dessa síntese histórica fica evidente que o desmatamento e a alta pressão demográfica que ocorreu primeiramente no nordeste e depois no sudeste do Pará, tiveram um grande impacto na qualidade de vida atual da população que reside na banda leste do Pará, ao substituir a floresta primária por áreas de cultivo, capoeiras e pastagem nas duas regiões. Todavia, em função da diferença da composição das frentes migratórias, constata-se que a origem histórica dos migrantes do nordeste do estado sendo predominante composta por agricultores nordestinos com baixa escolaridade e desprovidos de condições materiais e tecnológicas mínimas, e não conseguiram obter resultados que se traduzissem em empreendimentos capazes de aumentar o padrão de vida regional. Com exceção dos migrantes japoneses que se fixaram em Tomé-açu e Castanhal na segunda metade do século XX.

No sul do Pará, ao contrário da formação de outras regiões, além da população nordestina com baixa escolaridade e desprovida de recursos materiais e conhecimento mínimo para enfrentar a corrente migratória predominante, onde além de agricultores do sul, descendentes de alemães e italianos, também se deslocaram para a região o grande capital baseado em São Paulo, que provocou alterações significativas no padrão de vida local, com grandes investimentos na pecuária, exploração florestal e mineração da região.

Por conseguinte, esta contextualização histórica nos mostrou os elementos sociais e econômicos da configuração espacial do estado do Pará e como os interesses econômicos muitas vezes implementados pelo Estado, prevaleceram sobre os interesses sociais, o que possivelmente pode explicar a realidade social das mesorregiões. E, assim, o nosso desafio é mostrar os desdobramentos regionais desse fator na vida socioeconômica paraense, que seja basilar para a apresentação dos dados e resultados obtidos pela nossa pesquisa, que trata da sucessão nos municípios do Pará.

#### **4.2 Estado do Pará: contexto econômico rico, espaço municipal pobre**

Segundo o IBGE os 143 municípios do Estado estão agregados em vinte e duas microrregiões e seis mesorregiões. Atualmente, as mesorregiões metropolitana de Belém e sudeste paraense são economicamente mais expressivas que as outras quatro: Baixo Amazonas, Sudoeste, Nordeste e Marajó, que apresentam índices com menores desempenhos, principalmente as duas últimas. A maior mesorregião do Pará é a do Sudoeste, polarizada pelas cidades de Altamira e Itaituba, cujo território possui 1/3 da área do Estado, 415,8 mil

Km<sup>2</sup>, e também é a de menor densidade demográfica, 1,2 habitantes por Km<sup>2</sup>, contrastando fortemente com a região metropolitana de Belém, onde as cidades de Ananindeua e Belém concentram cerca de 2.700 e 1.360 pessoas por km<sup>2</sup> em seus territórios.

A mesorregião Metropolitana de Belém e do Nordeste concentram a maioria da população estadual, cerca de quatro milhões e duzentas mil pessoas, representando 55,8% da população total do Estado; vindo a seguir o sudeste do Pará, com 1,6 milhões de habitantes, ou seja, 21,7% da população paraense. O crescimento da população nos anos 1970-2007 foi mais significativo nas mesorregiões do sudeste e sudoeste, 7%. Aproximadamente 2/3 da população do Pará habita nas cidades, grau inferior à média do Brasil, onde pouco mais de 80% residem em áreas urbanas. Somente no Marajó essa relação é inversa (2/3 da população ainda habita nas zonas rurais). A região com maior grau de urbanização, após a Mesorregião de Belém, é o Sudeste paraense, com destaque para o município de Redenção, centro sub-regional onde 95% de seus habitantes vivem na sede municipal.

Também o Sudeste é a mesorregião mais industrializada do Pará, 48,6%, seguida pelo Baixo Amazonas, 32,5% e Região Metropolitana de Belém, 28,9%. A indústria predominante é a de extração mineral, onde a Companhia Vale do Rio Doce (hoje apenas Vale), em Carajás, a Mineração Rio do Norte, em Oriximiná, e a ALBRAS/Alunorte, em Barcarena, são as mais expressivas na formação do PIB industrial. A mesorregião economicamente mais dinâmica do Pará é o sudeste, onde só o município de Parauapebas ganhou 10,8 pontos percentuais 2009-2010 e se consolidou como o segundo maior PIB do Estado. Também o PIB per capita do sudeste é o maior das mesorregiões 27,7 mil reais, contra apenas cerca de 10,6 mil reais no Nordeste e Marajó.

Essa riqueza do sudeste tem um preço que a sociedade está pagando, isto é, o elevado desmatamento regional, sendo o sul do Pará a área mais alterada do Estado nos últimos 40 anos e, juntamente com a macrorregião nordeste, é a mais desmatada: Belém, 99,5%, Nordeste 72,6% e Marajó, 46,1% da floresta abatida. A pobreza também é mais intensa na Bragantina e no Marajó, 68,5% e 73,9%, sendo mais amena no sudeste, 53% da população.

Em resumo, pode-se inferir que a situação atual da socioeconomia paraense é paradoxal, isto é, crescimento econômico acompanhado de crescimento da pobreza e não superação dos problemas sociais como acesso à saúde, educação, habitação e saneamento básico adequado à boa parcela da população. Esse quadro é pior no Nordeste do Estado e melhor na região economicamente mais dinâmica, o sudeste paraense (SILVA, F.; SILVA, L. 2008).

De acordo com Corrêa (1999), a agropecuária é a base da economia das microrregiões

de Paragominas e mesorregião do Marajó. Mais recentemente o governo do Estado vem estimulando o surgimento da produção de grãos e frutas, como o abacaxi, a soja, com o objetivo exportador, notadamente no sul, sudeste e Baixo Amazonas. De uma forma geral, as populações pobres da zona rural do Estado sobrevivem da agricultura familiar e da venda subvalorizada da força do trabalho. A produção de políticas de infraestrutura como a eletrificação total do Estado, a construção de portos, aeroportos e da Alça Viária, tem o objetivo de integrar as diversas regiões do Estado, gerando condições para a implantação em escala da indústria de transformação dos produtos primários, assim como também visa incentivar a indústria do turismo ecológico. Porém, os resultados dessas políticas só serão sentidos a médio prazo.

Este é um contexto econômico essencialmente rico, de inserção do Estado, do ponto de vista das riquezas minerais e energéticas. Porém, quando observado microscopicamente, revela um espaço municipal essencialmente pobre, uma vez que as regiões de riquezas são concentradas e estão sob o controle da União, produzindo pouco retorno para o Estado realizar a justiça redistributiva nas demais regiões empobrecidas do Pará (CORRÊA, 1999).

Na análise de Veiga (2004), o núcleo central de sua argumentação, em primeira abordagem, é o seguinte: os municípios que sediam grandes projetos minerais, energéticos, ou mesmo que se situam no centro administrativo do Estado, acabam por atrair um grande contingente populacional, sejam imigrantes, sejam camponeses, que encontram cidades sem condições de recebê-los condignamente: pela falta de condições habitacionais, de saneamento, de emprego e renda e de saúde.

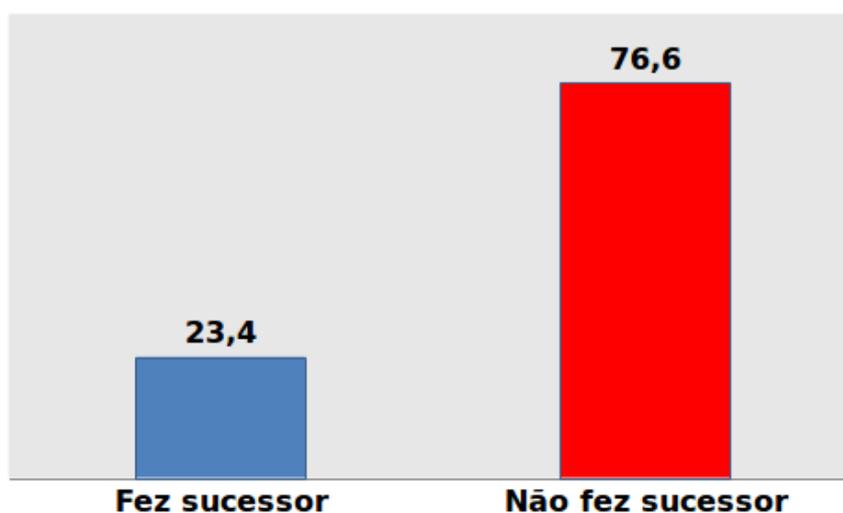
Estes acabam por se conformar em uma enorme massa urbana demandadora de políticas públicas municipais, num contexto de crise econômica internacional e seus reflexos estagnadores na economia brasileira, ou seja, um contexto de escassez de orçamento público. Em síntese, os municípios paraenses, sejam eles muito pobres, pobres ou médios, padecem dos problemas de escassez de recursos para atender as condições de infraestrutura mínima, para fazer frente as crescentes necessidades de políticas sociais, que se fazem necessárias no espaço municipal.

Partindo desse diagnóstico de escassez orçamentária generalizada, podemos esperar como resultado um espaço político que se transforma em caldo de cultura para o florescimento de trocas políticas de conteúdo assimétrico (VEIGA, 2004) entre os prefeitos paraenses e os oligarcas políticos, como o governador e seu partido incumbente estadual, além de deputados estaduais e federais, principalmente aqueles ligados à base política do governador.

Como a classe política municipal não dispõe de recursos orçamentários para, através de obras e serviços, atender às enormes demandas municipais, nem dispõe de recursos coercitivos para obter a lealdade do eleitorado, só lhe resta uma alternativa: realizar acordos informais com a elite executiva e legislativa estadual e federal, com vistas a potencializar sua capacidade de realizar obras e serviços de interesse do eleitorado local. Este é o contexto ideal para o florescimento, reciclado, do governismo municipal (VEIGA, 2004).

Este é o terreno político dos municípios paraenses, distribuídos em suas mesorregiões por onde percorremos através da pesquisa empírica, revelando como se processa a sucessão nesses municípios. Nossa primeira abordagem se relaciona com as eleições dos anos 2004, 2008 e 2012 onde verificamos nos 143 municípios que os prefeitos reeleitos encontraram grande dificuldade em eleger seus sucessores.

**Gráfico 1-** O problema da pesquisa: prefeito reeleito elege seu sucessor? 2004 a 2012



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do TSE (2015).

A pesquisa que empreendemos mostra que ao longo das quatro eleições analisadas, já com a nova regra no sistema eleitoral brasileiro, o índice de prefeitos reeleitos que não conseguiram eleger seus sucessores é bem maior do que aqueles que conseguiram sucesso elegendo seus sucessores nos pleitos estudados.

Destacamos que dos 143 municípios paraenses em 32 não teve prefeito reeleito. Portanto, trabalhamos com a base de dados de 111 municípios a pesquisa mostra que 26 municípios, ou seja, 23,4% prefeitos reeleitos conseguiram fazer seus sucessores. Ao contrário, 85 municípios, ou seja, 76,6% não conseguiram eleger seus sucessores.

Esse primeiro achado vai conduzir à análise separadamente do porquê desse

fenômeno, a partir das nossas variáveis explicativas PIB, coligações e investimentos.

Sob o prisma da sucessão, o nosso banco de dados foi construído para visualizar os momentos em que os prefeitos reeleitos que fizeram ou não sucessores, investindo acima ou abaixo da média nacional e regional, ou ainda, mostrando a relação dos que elegeram sucessores ou não com o PIB municipal e, finalmente, com as coligações realizadas nas disputas eleitorais na municipalidade.

Analisamos, também, de forma geral, os 143 municípios diretamente ou pelas seis Mesorregiões do Estado: Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense.

Desde quando foi instituída a reeleição no Brasil, poucas pesquisas têm sido realizadas para estudar esse fenômeno. São escassos estudos que analisam a sucessão do prefeito reeleito.

Muitas perguntas têm sido feitas durante esse período. Entre elas destacamos indagações sobre por que alguns prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores e uma grande maioria não consegue?

Além de questionamentos, muitas afirmações têm sido feitas ao longo dos tempos fundamentados no senso comum. Para além do senso comum testamos nossas hipóteses, como por exemplo, de que em município pobre (baixo PIB) aumenta a probabilidade do prefeito eleger seu sucessor, pois, aumenta a dependência da população em relação à máquina municipal ou de que em município rico (alto PIB) a competição se torna muito maior, dificultando a eleição do candidato apoiado pelo prefeito.

Testamos, ainda, a hipótese de que em município onde o prefeito consegue construir um amplo arco de alianças para a eleição, arregimentando um número grande de partidos políticos em sua coligação, são maiores as possibilidades de eleger seu sucessor e de que em município onde ocorre diminuição no investimento em obras, bens e serviços ofertados a população aumenta a percepção negativa do governo, reduzindo a probabilidade do prefeito eleger seu sucessor.

Logo, a nossa pesquisa tem a pretensão de explicar o fenômeno da sucessão testando as variáveis explicativas que sustentam as hipóteses apresentadas.

**Gráfico 2-** Manutenção e alternância de poder nas três eleições consecutivas, 2004 a 2012

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do TSE (2015).

Nesse primeiro olhar de maneira geral, mas com grande importância na linha histórica do estudo da sucessão no Estado do Pará, podemos identificar que no processo sucessório os prefeitos que não conseguem eleger seus sucessores são muito maiores em relação aos que conseguem fazer seus sucessores, mostrando que mesmo com a máquina nas mãos, existem outras variáveis que influenciam nesse processo.

Em 2004, foi a primeira eleição dos prefeitos reeleitos que buscaram eleger seus sucessores e verificamos que 29,6% conseguem eleger seus sucessores, em contrapartida 70,4% não obtém sucesso nessa empreitada. Já em 2008 há uma ampliação na diferença entre os que conseguem fazer seus sucessores e os que não conseguem. Percebe-se que 20,0% dos prefeitos elegem seus sucessores; outros 80,0% não conseguem. Na eleição de 2012 essa diferença diminui consideravelmente: 39,7% elegem seus sucessores contra 61,3% que não conseguem eleger seus sucessores. Quais as regiões do Pará que prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores? E em quais regiões estão concentrados os que não conseguem? Quais os municípios que representam esse fenômeno? Quais as características desses municípios?

Em se tratando das mesorregiões paraenses, a pesquisa demonstra através do Gráfico 3, o quadro geográfico da sucessão no Pará.

**Gráfico 3** - Manutenção e alternância de poder nas Mesorregiões, 2004 a 2012

**Fonte:** Elaboração própria (2015). Com base nos dados do TSE (2015).

Buscando responder à problematização da nossa pesquisa: “Prefeito reeleito elege seu sucessor?” analisaremos, a partir de então, dentro do nosso universo dos 143 municípios paraenses, distribuídos nas seis mesorregiões (Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudeste Paraense e Sudoeste Paraense) o processo sucessório, identificando dessa maneira o mapa da sucessão, no estado, distribuído nas seis mesorregiões. Analisamos a partir de duas categorias, para entendermos como ocorre o processo por essas mesorregiões: Elegeu Sucessor e Não Elegeu Sucessor.

Na linha sucessória no Estado do Pará, trilhando pelas seis Mesorregiões, identificamos que a Mesorregião do Baixo Amazonas é a única que se apresenta com o maior índice de prefeitos que se reelegeram e fizeram seus sucessores, imprimindo nessa mesorregião a manutenção de grupos políticos ou partidos dirigindo um município, por mais tempo. Por outro lado, as mesorregiões Metropolitana de Belém e Sudoeste são as que apresentam os maiores índices de prefeitos que não conseguiram eleger seus sucessores, indicando alto índice de alternância no poder nessas mesorregiões. A média geral no estado dos que não elegeram sucessores é de 76,6%. Verificando o Gráfico 3, identificamos que as mesorregiões do Sudoeste, Sudeste e Metropolitana estão acima dessa média. Na média fica apenas a mesorregião do Nordeste paraense. Abaixo da média ficam as mesorregiões do Marajó e Baixo Amazonas.

Ainda se tratando das seis mesorregiões paraenses, o Baixo Amazonas é a mesorregião que se caracteriza por uma maior permanência no poder de grupos políticos, onde 63,6% dos

prefeitos no período estudado se reelegeram e conseguiram eleger seus sucessores. Os que não conseguiram eleger seus sucessores representam 36,4%. Os municípios que tiveram prefeitos reeleitos e estes fizeram seus sucessores são: Belterra, Faro, Juruti, Monte Alegre, Oriximiná, Prainha e Terra Santa. Dos 10 municípios que fazem parte da Mesorregião Metropolitana, apenas dois, ou seja, 20% tiveram prefeitos reeleitos que fizeram sucessores. Os municípios são Barcarena e Castanhal. Por outro lado, 80% não conseguiram eleger seus sucessores.

A Mesorregião Nordeste que é composta por 49 municípios, 19,4% conseguiram fazer seus sucessores. Os municípios foram Acará, Augusto Correa, Cachoeira do Piriá, Ipixuna do Pará, Limoeiro do Ajuru, Ourém e Tailândia. No entanto, 80,6% não conseguiram fazer seus sucessores. O Sudeste paraense com 39 municípios, apenas quatro (4), ou seja, 13,8% prefeitos reeleitos conseguiram eleger seus sucessores. Os municípios foram os seguintes: Conceição do Araguaia, Nova Ipixuna, Paragominas e Ulianópolis. O índice dos que não conseguiram êxito, não elegendo seus sucessores atinge um patamar de 86,2%. A Mesorregião do Marajó que é composta por 16 municípios, cinco (5), ou seja, 38,5% dos prefeitos reeleitos conseguiram fazer seus sucessores. Os municípios foram os seguintes: Afuá, chaves, Gurupá, Portel e Sebastião da Boa Vista. No entanto, 61,5% não conseguiram fazer seus sucessores. Já a Mesorregião do Sudoeste é a que menos elegeu sucessor, apenas um (1), isto é, 8,3%, representado pelo município de Brasil Novo. Em contrapartida, 91,7% não elegeram seus sucessores, demonstrando alta competitividade política na mesorregião.

Quando analisamos a formação das mesorregiões paraenses, identificamos uma realidade socioeconômica paradoxal, isto é, crescimento econômico acompanhado de crescimento da pobreza e não superação dos problemas sociais como acesso à saúde, educação, habitação e saneamento básico adequado à boa parcela da população. Esse quadro é pior no Nordeste do Estado e melhor na região economicamente mais dinâmica, o sudeste paraense (SILVA, F.; SILVA, L. 2008).

Downs (1999) define que:

a função política de uma eleição numa democracia é a seleção de um governo, logo o comportamento racional possível é orientado para essa finalidade eleitoral. Quando um partido alcança o poder, mesmo que obtenha o apoio do eleitor ao seu programa, pode sempre não fazer um bom trabalho ou um governo exitoso. Nesse caso, os eleitores podem, numa democracia, votar em outro partido nas próximas eleições. Aliás, essa é uma das razões para existência ou da necessidade de mais de um partido político. Os políticos não operam em um mundo de certezas, onde as preferências dos eleitores são conhecidas, mas um partido pode prever as preferências de forma mais acertada do que outro. Para o autor, as incertezas são grandes

porque as preferências dos eleitores podem mudar e é isso que leva o surgimento de novos partidos e morte de outros.

A análise dos dados obtidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) demonstra de forma cabal que existe uma tendência entre o eleitorado paraense no sentido de não permitir a permeância das oligarquias locais por longo período controlando a máquina do governo municipal.

Os resultados sistematizados revelam que nos Municípios estudados predomina a alternância do poder, e que mesmo que os incumbentes controlem a máquina local existem outras variáveis que influenciam o processo de sucessão, fenômeno que será esmiuçado no próximo subtítulo de nossa pesquisa.

## 5 APROFUNDANDO A PESQUISA: DESVENDANDO A SUCESSÃO

### 5.1 Sucessão e PIB nos municípios paraenses

Os dados da nossa pesquisa empírica mostram que no Pará, nas quatro eleições analisadas, apenas 26, ou seja, 23,4% dos 111 municípios os prefeitos reeleitos conseguiram fazer seus sucessores. Enquanto 85 municípios, representando 76,6% não conseguiram eleger seus sucessores. Por esses dados, identificamos a grande dificuldade de prefeitos reeleitos elegerem seus sucessores. Por que esse fenômeno acontece?

A partir deste achado, nossas atenções voltam-se prioritariamente para esses 26 municípios que prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores e para os 85 municípios que não conseguem eleger seus sucessores. Assim vamos, agora, poder cruzar com as nossas variáveis explicativas para entendermos esse fenômeno.

As variáveis são: PIB, coligações e investimento no último ano do governo. O PIB dos municípios paraenses é uma das variáveis explicativas que vamos analisar, cruzando com os 26 municípios onde prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores e com os 85 que não conseguiram eleger.

**Tabela 1** - Classificação do PIB, a manutenção e a Alternância de poder, 2004 a 2012

PIB	INDICADOR	TOTAL MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
BAIXO	Fez sucessor	11	23,9
	Não fez sucessor	35	76,1
	<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>
MÉDIO	Fez sucessor	11	19,6
	Não fez sucessor	45	80,4
	<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>100,0</b>
ALTO	Fez sucessor	4	44,4
	Não fez sucessor	5	55,6
	<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IDESP/TSE (2015).

Para efeito metodológico, classificamos os municípios em PIB Alto, Médio e Baixo. Usamos a seguinte classificação: municípios com PIB até 100.000 (Baixo); de 101.000 até 999.000 (Médio) e acima desse valor (Alto).

É importante salientar que segundo o IDESP, o PIB do estado do Pará, no ano de 2010, registrou taxa de crescimento real de 8,01%, superior à verificada em 2009, de -3,26%.

Este incremento foi superior à taxa do País de 7,53%, porém, com desempenho menor, quando comparada à evolução do PIB da Região Norte, que registrou 9,91%, no referido ano.

No ano de 2010 o PIB do estado do Pará foi de R\$ 77,848 bilhões, valor superior ao de 2009, R\$ 58,402 bilhões, registrando evolução nominal de 33,30%. A contribuição do estado no PIB nacional, de R\$ 3,239 trilhões, ficou em 2,06% (manteve a 13º posição no *ranking* nacional), enquanto na Região Norte participou com 38,63% e manteve-se na primeira posição.

Em se tratando do PIB das Mesorregiões, verificamos que a Sudeste é a mais rica, contribuindo com 41,1% no PIB estadual, seguida pela Metropolitana com 36,8%. A Mesorregião Nordeste contribui com 9,2%. O Baixo Amazonas com 7,2%, a Sudoeste com 3,6%. A Mesorregião com menor PIB é do Marajó com apenas 2,0%.

Ao analisarmos os municípios do ponto de vista da sucessão, isto é, prefeitos reeleitos que conseguem eleger seus sucessores ou não conseguem eleger seus sucessores cruzando com a classificação do PIB municipal Baixo, Médio e Alto, detectamos, como mostra a tabela 1, que entre os municípios com o PIB classificado como Baixo, que representam 46 municípios, 21,7%, ou seja, dez (10) prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores, enquanto que 78,3%, ou seja, em 36 municípios os prefeitos reeleitos não conseguem eleger seus sucessores.

Os dados demonstram que a alternância de poder é significativa, refutando nossa hipótese inicial que afirma: em municípios pobres (baixo PIB) aumenta a probabilidade de o prefeito eleger seu sucessor, pois, aumenta a dependência da população em relação à máquina municipal. A pesquisa mostra o contrário, e nesses municípios aumenta a probabilidade de prefeitos reeleitos não elegerem seus sucessores.

Em relação aos municípios com PIB Médio, o índice de prefeitos reeleitos que não conseguem eleger seus sucessores é muito maior, chegando a 80,4% (45 municípios). Já os prefeitos reeleitos que conseguem eleger seus sucessores são de apenas 19,6%, ou seja, 11 municípios. Quando analisamos os nove (9) municípios que possuem PIB classificado como Alto, verificamos um equilíbrio na dinâmica sucessória, pois 44,4% dos prefeitos reeleitos conseguem fazer seus sucessores; outros 55,6% não conseguem.

A nossa hipótese proposta de que em municípios ricos (PIB alto) a competição se torna muito maior, dificultando a eleição do candidato apoiado pelo prefeito, também foi refutada pela pesquisa. Nesse indicador, o percentual de prefeitos reeleitos que fizeram sucessores é bem maior do que aqueles que estão enquadrados em municípios com PIB Baixo e Médio.

Concluímos, a partir dos testes das hipóteses, que a variável PIB dos municípios paraenses não explica o fenômeno da sucessão.

## **5.2 Sucessão e Coligações Partidárias nos Municípios Paraenses**

A variável “coligações partidárias” representa uma das hipóteses da pesquisa e aparece em nossa análise como elemento explicativo para o grande grau de competitividade nas eleições municipais paraenses.

Vale ressaltar que caracterizamos, nesse estudo, a competição municipal analisando as múltiplas conexões do nosso sistema eleitoral, a maneira como ocorre a disputa e como os atores competem na arena política. Para isso, é necessário identificar as coligações formalizadas e assim estabelecer relações com a sucessão do prefeito reeleito, se a competição é bipolar ou multipolar, se existem partidos com poder de chantagem, ou seja, aqueles partidos que induzem coligações.

Observamos nesse estudo, que é no espaço local, principalmente a partir das regras com a redemocratização pós-ditadura de 1964, que serão formadas, sistematicamente, coligações para o processo eleitoral com o governo ou contra ele. Nenhum partido busca se aventurar sozinho no espaço local. Por quê? Porque todos têm como objetivo a conquista do poder, e todos miram no Estado! Todos querem a máquina de patronagem do Estado. Isso é uma herança Getulista desde quando os nossos partidos nasceram. São partidos considerados “pernetas”. Só tem um pé, o pé no estado. Não tem aquele conceito de Bobbio (2001) de que os partidos deveriam ter um pé nas instituições e outro na sociedade civil.

Essa assertiva vem corroborar com os resultados da pesquisa em que verificamos que em apenas um único município (Oriximiná) na eleição de 2004 em que o prefeito reeleito Luiz Gonzaga (PMDB), indicou e elegeu seu sucessor Argemiro Diniz PSDB candidatando-se sozinho, com um único partido, sem fazer nenhuma coligação.

**Tabela 2** - Classificação de coligação, a manutenção e Alternância de poder., 2004-2012

COLIGAÇÃO	INDICADOR	TOTAL MUNICÍPIOS	PERCENTUAL
FRACA	Fez sucessor	11	29,7
	Não fez sucessor	26	70,3
	<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100,0</b>
MÉDIA	Fez sucessor	11	22,4
	Não fez sucessor	38	77,6
	<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>100,0</b>
FORTE	Fez sucessor	4	16,0
	Não fez sucessor	21	84,0
	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaboração própria (2015). Com base nos dados do TSE (2015).

De acordo com a pesquisa, no Pará, nas eleições de 2004, 2008 e 2012 quando cruzamos as variáveis fez sucessor e não fez sucessor com a classificação das coligações em forte, média e fraca, obtivemos o seguinte resultado: dos 37 municípios que os sucessores venceram os certames concorrendo com uma coligação fraca (1 a 3 partidos) em 11 municípios (29%) os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores, enquanto que em 26 municípios (70,3%) os prefeitos reeleitos não fizeram seus sucessores. Nos 49 municípios que os sucessores venceram o certame concorrendo com uma coligação média (4 a 6 partidos) em 11 municípios (22,4%) os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores, enquanto que em 38 municípios (77,6%) os prefeitos reeleitos não fizeram seus sucessores.

E, finalmente, nos 25 municípios em que os sucessores venceram os certames concorrendo com uma coligação forte (acima de 6 partidos) em 4 municípios (16%) os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores, enquanto que em 21 municípios (84%) os prefeitos reeleitos não fizeram seus sucessores. Ou seja, a variável coligação forte, também não explica o problema de pesquisa, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3** - Classificação da coligação, reeleição e Sucessão, 2004 - 2012

REELEIÇÃO	MUNICIPIOS	%	SUCESSÃO	MUNICIPIOS	%
FRACO	9	34,6	FRACO	6	23,1
MEDIO	13	50,0	MEDIO	14	53,8
FORTE	4	15,4	FORTE	6	23,1
	26	100		26	100,0

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do IDESP/TSE (2015).

Outro exercício interessante que fizemos no banco de dados e que gerou elementos de análises das coligações foi quando cruzamos o nível de coligação quando o prefeito foi

reeleito com o nível de coligação que ele, incumbente, construiu para o seu sucessor.

O resultado é o seguinte: dos 26 municípios que os prefeitos reeleitos elegeram sucessores em 9 municípios (34,6%) os prefeitos foram reeleitos concorrendo com coligações fracas (1 a 3 partidos). Mas, nas suas sucessões esse número reduziu para 6 municípios (23,1%). Em 13 municípios (50%) os prefeitos foram reeleitos concorrendo com coligações médias (4 a 6 partidos). Nas suas sucessões esse número praticamente se repetiu, aumentando em um município ficando em 14 municípios (53,8%). Já em 4 municípios (15%) os prefeitos foram reeleitos concorrendo com coligações fortes (acima de 6 partidos) e ampliaram, na sucessão, esse nível de coligações para 6 municípios (23,1%).

O que demonstra a preocupação do prefeito reeleito em ampliar a coligação para a disputa eleitoral. Obvio, quando ele, prefeito, tem interesse em eleger seu sucessor opera na construção do maior arco possível de partidos aliados para a competição, conforme demonstra a tabela 3.

Agora, vamos processar a análise das coligações fazendo uso do gráfico 1, que nos revela os anos de 2004 e 2012 como sendo os anos em que um maior número de prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores com (29,6%) e (38,7%) respectivamente, cruzando a variável não fez sucessor com a classificação das coligações em forte, média e fraca do Quadro 1, abaixo.

**Tabela 4** - Sucessor não eleito indicado pelo prefeito reeleito, 2004-2012

ANO	CLASSIFICAÇÃO	PERCENTUAL
2004	FRACA	35%
	MÉDIA	45%
	<b>FORTE</b>	<b>20%</b>
2012	FRACA	10%
	MÉDIA	30%
	<b>FORTE</b>	<b>60%</b>

**Fonte:** Produção própria com base dados TSE (2015).

De acordo com a pesquisa, no Pará, na eleição de 2004 quando cruzamos a variável não fez sucessor, com a classificação das coligações em forte, média e fraca, obtivemos o seguinte resultado: em 2004, nos municípios que os sucessores venceram os certames concorrendo contra o candidato apoiado pela máquina municipal temos que 35% venceram com coligação fraca (1 a 3 partidos), 45% desbancaram os candidatos apoiados pelos prefeitos reeleitos concorrendo com coligações médias (4 a 6 partidos) e 20% dos prefeitos eleitos contra os candidatos apoiados pelas máquinas municipais tinham arcos de alianças fortes (

acima de 6 partidos políticos).

Ainda em 2004, em 50% dos municípios, o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente menor que a coligação do concorrente eleito sucessor. Em 45% dos municípios o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente maior que a coligação do concorrente eleito sucessor. Em 5% dos municípios o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente igual à coligação do concorrente eleito sucessor.

De acordo com a pesquisa, no Pará, na eleição de 2012 quando cruzamos a variável não fez sucessor, com a classificação das coligações em forte, média e fraca, obtivemos o seguinte resultado: em 2012, nos municípios que os sucessores venceram os certames concorrendo contra o candidato apoiado pela máquina municipal temos que 10% venceram com coligação fraca (1 a 3 partidos), 30% desbancaram os candidatos apoiados pelos prefeitos reeleitos concorrendo com coligações médias (4 a 6 partidos) e 60% dos prefeitos eleitos contra o candidato apoiado pela máquina municipal tinham um arco de alianças forte (acima de 6 partidos políticos).

Ainda em 2012, em 45% dos municípios, o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente menor que a coligação do concorrente eleito sucessor. Em 40% dos municípios, o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente maior que a coligação do concorrente eleito sucessor. Em 15% dos municípios o candidato apoiado pelo prefeito reeleito perdeu a eleição com uma coligação numericamente igual à coligação do concorrente eleito sucessor. Ver tabela 4.

Baseado na hipótese levantada inicialmente em nossa pesquisa, que diz que aumenta a probabilidade de o incumbente reeleito eleger seu sucessor se for ampliado o número de partidos em torno da coligação do seu candidato, também essa hipótese foi refutada pela pesquisa, tendo em vista que o estudo demonstrou que nos municípios em que o prefeito reeleito indicou seu sucessor, em todos os níveis de coligação (fraca, média ou forte), o percentual de insucesso é sempre maior do que os que obtiveram êxito nas eleições. Ilustrando essa afirmativa, temos nas coligações fracas 70,3% não fizeram sucessor, 77,6% nas médias e nas coligações fortes esse percentual aumenta para 84% concluindo, assim, pela não confirmação da hipótese. Em outras palavras, a variável coligação não explica o problema da pesquisa.

A realidade desvelada por nossa pesquisa demonstra que muitas das afirmações contidas na Teoria de Downs, são reveladas na postura do eleitor dos municípios paraenses, que age analogicamente ao consumidor e investidor, votando em um dos candidatos, partidos ou coalizões partidárias, a partir de uma avaliação das ofertas políticas, e decidindo seu voto, no caso de nosso estudo, na maioria das vezes de forma prospectiva.

### **5.3 Sucessão e Investimentos nos municípios paraenses**

Depois de analisar as variáveis PIB e coligações, vamos mergulhar nas finanças dos municípios tendo como elemento de análise o orçamento executado no último ano do prefeito reeleito, ou seja, passaremos, agora, a analisar os elementos: despesas correntes, outras despesas correntes e despesas de capital, abstraídos das prestações de contas referentes ao último ano do segundo mandato do incumbente, que é o ano que ocorre a disputa pela sua sucessão.

Para proceder à análise contábil, reconhecemos como o principal elemento de despesas correntes a folha de pagamento dos servidores públicos municipais. Já a nomenclatura outras despesas correntes tem no custeio da máquina pública seu principal elemento de análise. O investimento em obras, bens e serviços transformados em resultados de gestão como reformas, ampliações, construções, asfalto, praças entre outros representam os principais itens da rubrica despesas de capital.

A administração pública apresenta alguns pré-requisitos que os diferencia da área privada e do terceiro setor. Assim como temos as ações da administração pautadas em alguns princípios, como, os da publicidade e legalidade, sabemos que faz parte do imaginário relacionado ao modelo de governança adotado por alguns gestores municipais o uso da velha fórmula:  $FOLHA + CUSTEIO + INVESTIMENTO = 100\%$ , ou seja, na cabeça do prefeito existe a relação direta entre os principais elementos que compõem as despesas correntes, as outras despesas correntes e as despesas de capital, respectivamente.

Essas variáveis são diretamente proporcionais, então, se em uma prefeitura municipal o gestor aumenta seus gastos com receitas correntes (puxadas pela folha de pagamento) ou com outras despesas correntes (identificadas pelo custeio), logo, a sua capacidade de investimento (despesas de capitais) será reduzida.

Dados fornecidos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) demonstram que a média de investimentos dos municípios brasileiros que em 2010 era de 11% da sua receita corrente líquida – RCL, no ano de 2013, último dado disponível de acordo com as

áreas de estudos técnicos e finanças da CNM, esse percentual caiu para 9,3% da sua RCL e para a região norte do país onde a situação financeira dos municípios é ainda mais preocupante e estão localizados todos os municípios do Estado do Pará, esse percentual já era de 6% da RCL. Antes de iniciarmos a apresentação dos dados referentes às finanças públicas municipais, faremos uma breve menção à legislação brasileira vigente no que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000 e a Lei da Transparência (131/2009)).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar, n ° 101, de 4 de maio de 2000, que visa regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas, a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. A LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988.

Quando observamos o texto da LRF, ela passa a ser o principal instrumento regulador das contas públicas do País, merecendo destaques para a nossa pesquisa dois pontos: primeiro ficam estabelecidos limites para os gastos de pessoal e segundo, no último ano do mandato, tornam-se mais difíceis os excessos de despesas, sendo proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.

Quanto a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme determinado pela LC 131, todos os entes deverão divulgar: Quanto à despesa, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e quanto à receita, o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Fazemos essa citação no corpo do trabalho para registrar que, mesmo com as exigências legais e com previsão de sanções para aqueles que deixarem de cumprir tais exigências, existe no estado do Pará aproximadamente vinte por cento dos prefeitos que ocuparam o executivo municipal no recorte temporal de 2000 a 2012 em que, pelo menos um

ano ele deixou de prestar contas com os órgãos de fiscalização. Em alguns casos, o prefeito passou os quatro anos do seu mandato sem apresentar prestação de contas de seu governo.

Com base nos investimentos realizados no último ano de mandato dos prefeitos reeleitos e comparados com a média de investimentos dos municípios brasileiros e, em especial, na região norte, tendo como fonte de informação a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e cruzados com os municípios do Estado do Pará onde em alguma eleição compreendida entre os anos de 2000 e 2012 o prefeito se reelegeu, temos como resultado os municípios onde o prefeito reeleito fez sucessor e os municípios onde, ele, o incumbente reeleito não fez seu sucessor:

**Tabela 5** - Investimento no último ano e sucessão, 2004 a 2012

<b>FEZ SUCESSOR (26)</b>		<b>NÃO FEZ SUCESSOR (85)</b>	
ACIMA DA MÉDIA	ABAIXO DA MÉDIA	ACIMA DA MÉDIA	ABAIXO DA MÉDIA
22	4	20	65
<b>84,6</b>	<b>15,4%</b>	<b>23,5</b>	<b>76,5%</b>
<b>MÉDIA NACIONAL - 6,0% da RCL</b>			

**Fonte:** Produção própria com base nos dados TSE/TCM/CNM (2015).

A pesquisa, através do Quadro 5, nos revela que dos 26 municípios que os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores em 22 municípios, 84,6% foram feitos investimentos acima da média nacional. Enquanto em 4 municípios, 15,4% os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores investindo abaixo da média nacional. Entre os 85 municípios que os prefeitos reeleitos não fizeram seus sucessores em 20 municípios, 23,5% foram feitos investimentos acima da média. Enquanto em 65 municípios, 76,5% os prefeitos reeleitos que não fizeram seus sucessores investiram abaixo da média nacional.

Revisitando a obra de Downs nos deparamos com uma explicação coerente e robusta que desvela a lógica básica do voto. Para Downs (1999):

Quando os eleitores caminham para as urnas, quando decidem as suas escolhas, são os benefícios que os eleitores consideram, ao tomar suas decisões. Os benefícios, segundo Downs (1999), são fluxos de utilidade obtidos a partir de atividades governamentais. Utilidade é uma medida de benefícios, na mente de um cidadão, que ele usa para decidir entre caminhos alternativos de ação. Diante de diversas alternativas mutuamente excludentes, um homem racional sempre escolhe aquela que lhe traz a maior utilidade, *ceteris paribus*<sup>5</sup>, isto é, ele age para seu próprio e maior benefício”.

---

<sup>5</sup> *Ceteris paribus* é uma expressão do latim que pode ser traduzida por todo o mais é constante ou mantidas inalteradas todas as outras coisas.

Para Downs (1999), todos os cidadãos estão constantemente recebendo fluxos de benefícios provenientes de atividades governamentais. Suas ruas são policiadas, a água tratada, as ruas consertadas, o lixo coletado, o tempo previsto. Esses benefícios são exatamente iguais aos benefícios recebidos da atividade econômica privada e são identificados como sendo produzidos pelo governo apenas pela sua fonte.

Para Downs (1999), não importam quão diversificados, todos os benefícios devem ser reduzidos a algum denominador comum, para fins de alocação de recursos escassos. Downs (1999), conclui que utilidade é o denominador comum utilizado nesse processo.

Figueiredo (2008) argumenta:

que o governo planeja suas políticas objetivando ganhar votos. Neste sentido, é fundamental que ele descubra alguma relação entre as políticas públicas que realiza e o que faz com que os cidadãos votem nele. Os eleitores agem racionalmente em política, ele vota no candidato ou partido que acredita que lhe proporciona mais benefícios do que qualquer outro.

Os dados de nossa pesquisa confirmam a tese de Downs (1999) que sustenta que o  $(P*B) - C > 0$ , onde P é a probabilidade descontada de obter um benefício, B é o benefício e C o custo de votar. Conforme mostramos em nosso estudo os cidadãos votam da maneira descrita pelo pensamento Downsiano, votam no candidato que acreditam que lhes proporcionará uma maior renda de utilidade do que qualquer outro durante o próximo período eleitoral.

**Tabela 6** - Investimentos, prefeitos reeleitos que elegeram sucessores, por município, 2004 a 2012

ABAIXO DA MÉDIA	%	ACIMA DA MÉDIA1	%	ACIMA DA MÉDIA2	%
Belterra	1,8	Prainha	7,5	Afuá	12,6
Cachoeira do Piriá	1,0	Ourém	6,5	Augusto Corrêa	27,4
Faro	2,5	Ulianópolis	8,0	Barcarena	13,2
Juruti	4,6			Castanhal	17,9
				Chaves	20,0
				Conceição do Araguaia	35,6
				Gurupá	15,8
				Nova Ipixuna	12,2
				Acará	10,7
				Ipixuna do Pará	12,0
				Portel	11,2
				Oriximiná	30,3
				Limoeiro do Ajurú	10,8

			Tailândia	9,9
			Monte Alegre	9,8
			Paragominas	12,0
			São Sebastião da Boa Vista	13,7
			Terra Santa	12,7

**Fonte:** Produção própria com base nos dados do TSE/TCM/CNM (2015).

Quando detalhamos o percentual de investimentos por município chegamos à conclusão que os municípios de Belterra (1,8%), Cachoeira do Piriá (1,0%), Faro (2,5%) e Juruti (4,6%) são os quatro municípios em que os prefeitos reeleitos conseguiram eleger seus sucessores, investindo abaixo de 6%, que representa a média nacional conforme revelam os dados da tabela.

O que nos chama a atenção é que dos quatro municípios em que os prefeitos elegem seus sucessores, investindo no ano eleitoral abaixo da média, desses, três são da região oeste do estado. Quando aprofundamos a pesquisa ou ampliamos o “zoom” no orçamento municipal encontramos o município de Belterra com despesas correntes (folha) mais outras despesas correntes (custeio) iguais a 98,17% do orçamento. O município de Faro com despesas correntes (51,08%) mais outras despesas correntes (47,09%) iguais a 97,53% do seu orçamento. Juruti com despesas correntes (58,33%) mais outras despesas correntes (37,08%) iguais a 95,41% do seu orçamento anual.

O quarto município que não pertence à mesorregião oeste do estado é Cachoeira do Piriá, localizado na Mesorregião Nordeste do Estado, onde o prefeito no seu último ano de mandato apresentou despesas correntes (folha) mais outras despesas correntes (custeio) chegando a absorver 99% do orçamento municipal.

**Tabela 7** – Investimento prefeito reeleito e a sucessão, período 2004 a 2012

Município	Prefeito reeleito	Sucessor não indicado	Investimento
Ananindeua	Helder Barbalho (PMDB)	Manoel Pioneiro (PSDB)	15,51
Belém	Duciomar Costa (PTB)	Zenaldo Coutinho (PSDB)	17,04
Marabá	Tiã Miranda (PTB)	Maurino Magalhães (PR)	61,82
Novo Progresso	Juscelino Rodrigues (PSDB)	Tony Rodrigues (PPS)	20,89
Ourilândia do Norte	Romildo Veloso (PSDB)	Francival Rego (PL)	17,04
Parauapebas	Izabel Mesquita (PTB)	Darci Lermen (PT)	20,1
Parauapebas	Darci Lermen (PT)	Valmir da Integral (PSD)	42,7
Pau D'arco	João Sousa (PTB0)	Mariosval Silva (PDT)	11,22
Piçarra	Jairo Lumardi (PSB)	Wagner Machado (PMDB)	32,82
Rio Maria	Agemiro (PMDB)	Aldo Fernandes (PL)	31,18

Salinópolis	Raimundo Gomes (PSDB)	Wagner Curi (PT)	13,81
Santa Cruz do Ariri	Frenando Lobato (PSDB)	Marcelo Pamplona (PT)	14,77
Santa Luzia do Pará	Raimundo Csta (PSDB)	Lourival Lima (PT)	13,67
Santana do Araguaia	Wagner Silva (PDT)	Antônio Carveli (PSDB)	15,93
Santarém	Lira Maia (PFL)	Maria do Carmo (PT)	19,25
Santarém	Maria do Carmo (PT)	Alexandre Von (PSDB)	11,73
São Geraldo do Araguaia	Manoel Costa (PSDB)	Jorge Alencar (PMDB)	17,09
São João de Pirabas	Bosco Moysés (PL)	Cláudio Barroso (PMDB)	27,49
São João do Araguaia	Mário Martins (PMDB)	Marisvaldo Campos (PDT)	18,08
Sapucaia	Marcos Gomes (PSDB)	Manoel Reis (PT)	11,56
Xinguara	David Passos (PT)	Osvaldinho (PMDB)	14,06

**Fonte:** Produção própria com base nos dados do TSE/TCM/CNM (2015).

A pesquisa nos revela, também, que dos 85 municípios em que os prefeitos reeleitos não conseguiram eleger seus sucessores, em 18 municípios (21,1%), os prefeitos no ano eleitoral dos seus sucessores, fizeram investimentos superiores à média nacional, ou seja, esses prefeitos em seu último ano do segundo mandato investiram acima de 6% do seu orçamento anual identificado no orçamento geral do município como despesas de capital e, destes, 11 municípios estão localizados na Região Sudeste do estado.

Vale ressaltar, ainda que durante o curso da nossa pesquisa, encontramos um único município, que foi o município de Ananindeua, onde identificamos que os prefeitos reeleitos Manoel Pioneiro (2000) e Helder Barbalho (2008), quando participaram das disputas eleitorais de seus sucessores, perderam as eleições. A pesquisa revelou que os prefeitos Manoel Pioneiro e Clóvis Begot investiram abaixo da média e não conseguiram eleger Gisela Cunha. Já o prefeito Helder Barbalho, mesmo investindo acima da média, também não conseguiu eleger seu candidato Chicão.

Nos municípios de Santarém e Parauapebas, de acordo com a Tabela acima, encontramos os prefeitos reeleitos, em dois momentos da história política dos municípios, investindo acima da média nacional, mas sem lograrem êxito nas eleições de seus sucessores.

Com relação à hipótese levantada inicialmente em nossa pesquisa: em municípios onde ocorre diminuição nos investimentos em obras, bens e serviços ofertados a população aumenta a percepção negativa do governo, reduzindo a probabilidade do prefeito eleger seu sucessor, essa hipótese é confirmada, uma vez, que o estudo demonstrou que nos 26 municípios em que o prefeito reeleito elegeu seu sucessor, em 22 municípios ou 84,6% ele investiu acima da média nacional.

Essa hipótese é reforçada quando nos 85 municípios que o prefeito reeleito não elegeu seu sucessor em 65 ou 76,5% o investimento foi abaixo da média nacional. Então, a variável

investimento no último ano do mandato do prefeito reeleito explica o problema central da pesquisa!

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em levantamento feito no site do Tribunal Regional Eleitoral-TRE PA<sup>6</sup>, e que representa uma das etapas da pesquisa, indica uma tendência na sucessão de prefeitos reeleitos no Estado do Pará.

Iniciamos nossa argumentação com o exemplo de Belém, a capital do estado. Na eleição de 2000, o prefeito Edmilson Rodrigues (PT) se reelegeu, mas na eleição de 2004 não conseguiu eleger sua sucessora a então Senadora Ana Júlia Carepa, também do Partido dos Trabalhadores. O eleito em 2004 foi o Senador do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) Duciomar Costa<sup>7</sup>. Duciomar se reelegeu na eleição de 2008, vencendo no segundo turno o candidato do PMDB, José Priante. Na eleição de 2012, também o fenômeno se repete e ele não consegue eleger como sucessor o seu vice-prefeito, Anivaldo Vale, do Partido da República (PR), saindo vitorioso das urnas nessa eleição o Deputado Federal Zenaldo Coutinho do PSDB.

No segundo maior colégio eleitoral do estado, o fenômeno se repetiu. No Município de Ananindeua, o prefeito Manoel Pioneiro do PSDB<sup>8</sup> se reelegeu em 2000, mas também não conseguiu eleger sua sucessora Gisela Cunha, do PSDB. Naquela eleição, saiu vitorioso do pleito o Deputado Estadual Helder Barbalho do PMDB, que também se reelegeu em 2008, mas na eleição de 2012 não conseguiu eleger o Deputado Estadual Chicão, do PMDB, oportunizando o retorno de Manoel Pioneiro ao comando do executivo municipal de Ananindeua.

Em Santarém, o terceiro maior colégio eleitoral do estado, observamos o mesmo fenômeno. Ali, o Prefeito Lira Maia, ainda no Partido da Frente Liberal-PFL, se reelegeu em 2000, mas o seu candidato, o então vice-prefeito Alexandre Von perdeu a eleição no ano de 2004, para a Deputada Estadual Maria do Carmo, do Partido dos Trabalhadores (PT). A Prefeita Maria do Carmo também se reelege em 2008 em uma disputa acirrada contra o ex-prefeito e Deputado Federal Lira Maia, agora, no Democratas. Maria do Carmo se reelege, mas, não consegue emplacar sua sucessora, a professora Lucineide Pinheiro do Partido dos

---

<sup>6</sup>Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Pará (TRE-PA)

<sup>7</sup>Duciomar Gomes da Costa foi o único senador eleito na eleição de 2002 pelo PSD em todo o Brasil. Para fugir das cláusulas de barreiras e garantir tempo de televisão e fundo partidário o PSD se fundiu ao PTB.

<sup>8</sup>Manoel Carlos Antunes, o Pioneiro, se reelege prefeito de Ananindeua em 2000. Mas, renuncia e muda o domicílio para concorrer ao cargo de vice-prefeito na chapa de Duciomar Costa do PTB nas eleições de 2004, em Belém, capital do estado.

Trabalhadores (PT), saindo vitorioso nas urnas, o Deputado Estadual Alexandre Von, do PSDB.

Em Marabá, na região sudeste do estado, ocorreu o mesmo fenômeno, o prefeito Tião Miranda do PTB se reelegeu em 2004 e indicou para sua sucessão o Deputado João Salame, do PPS. Salame foi derrotado nas urnas pelo vereador Maurino Magalhães do PR. Ainda na Região Sudeste, no Município de Parauapebas, a Prefeita Bel Mesquita se reelegeu em 2000, mas não consegue eleger seu candidato o Deputado Faisal Salmen, do PSDB. Faisal perde a eleição para o Professor Darci Lermen, do PT, que se reelege em 2008, mas em 2012 não consegue eleger seu Secretário de obras e candidato a prefeito Manoel Coutinho, também do Partido dos Trabalhadores (PT,) saindo vitorioso deste pleito, Valmir da Integral, do PSD.

Na região nordeste do Pará, também se constata o mesmo fenômeno. No Município de Castanhal, o prefeito Hélio Leite do Partido da República (PR) se reelege com uma votação expressiva em 2008, mas em 2012 não consegue eleger seu candidato e Deputado Estadual, pelo Democratas, Márcio Miranda, dando oportunidade a Paulo Titan do PMDB retornar à prefeitura e ao cenário político.

Além desses exemplos, podemos ainda citar municípios de pequeno porte como São Domingos do Capim, localizado na microrregião Guajarina, também no nordeste do estado, com uma população em torno de 30 mil habitantes. Naquele município, o então prefeito Padre Pinheiro, do PSDB se reelegeu em 2004, mas perdeu a eleição ao indicar para sua sucessão, em 2008, o candidato Yoiti Nakata do PTB, em uma eleição disputada voto a voto, saindo vitorioso do pleito o vereador petista Cristiano Martins.

A pesquisa empreendida que estudou esse fenômeno nos municípios do Pará, analisando se no período que vai de 2000 a 2012 e respondeu a indagação sobre se o prefeito reeleito elege ou não seu sucessor e quais as suas condicionantes, e testou todas as hipóteses levantadas na pesquisa.

Baseado na amostra de 111 municípios que tiveram prefeitos reeleitos, uma vez que em 32 municípios do estado não encontramos um prefeito que se reelegeu, o achado principal da pesquisa que vai refutar ou corroborar com outras hipóteses, diz respeito ao elevado índice de prefeitos reeleitos que não conseguem eleger seus sucessores nos municípios paraenses, contra o baixo índice daqueles que conseguem êxito nas disputas eleitorais, isto é, de grupos ou partidos políticos que se mantêm no poder no espaço local.

A pesquisa descobriu que apenas 23,4%, ou seja, 26 municípios paraenses têm grupos ou partidos políticos que os prefeitos reeleitos conseguiram fazer seus sucessores.

Ao analisar esses resultados eleitorais da sucessão nos municípios cruzados com a

classificação do PIB municipal em Baixo, Médio ou Alto, detectamos que dos municípios com PIB classificado como Baixo, que representam 46 municípios, 21,7%, ou seja, dez (10) prefeitos reeleitos conseguem eleger seus sucessores, enquanto que 78,3%, ou seja, em 36 municípios os prefeitos reeleitos não conseguem eleger seus sucessores.

Os dados demonstraram que a alternância de poder é significativa, caindo assim, a hipótese que afirma que em municípios pobres (baixo PIB) aumenta a probabilidade de o prefeito eleger seu sucessor, pois, aumenta a dependência da população em relação à máquina municipal. A pesquisa mostra o oposto do esperado e nesses municípios é alta a probabilidade de prefeitos reeleitos não elegerem seus sucessores.

Em relação aos municípios com o PIB Médio, o índice de prefeitos reeleitos que não conseguem eleger seus sucessores é muito maior, chegando a 80,4% (45 municípios). Já o percentual de prefeitos reeleitos que conseguem eleger seus sucessores é de apenas 19,6%, ou seja, 11 municípios. Quando analisamos os nove (9) municípios que possuem PIB classificados como Alto, verificamos um equilíbrio na dinâmica sucessória, pois 44,4% dos prefeitos reeleitos conseguem fazer seus sucessores e outros 55,6% não conseguem.

Os dados da pesquisa refutam também a hipótese que em municípios ricos (alto PIB) a competição se torna muito maior, dificultando a eleição do candidato apoiado pelo prefeito, o que nos leva a conclusão que o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios não explica o problema de pesquisa.

Em relação à hipótese levantada inicialmente em nossa pesquisa que diz que aumenta a probabilidade de o incumbente reeleito eleger seu sucessor se ampliar o número de partidos em torno da coligação do seu candidato, também foi refutada pela pesquisa tendo em vista que o estudo demonstrou que nos municípios em que o prefeito reeleito indicou seu sucessor em todos os níveis de coligação (fraca, média ou forte) o percentual de insucesso é sempre maior do que os que obtiveram êxito nas eleições.

Ilustrando essa afirmativa, temos nas coligações fracas (70,3%) não fizeram sucessor, nas coligações médias esse percentual chega a (77,6%) e nas coligações fortes esse percentual aumenta para (84%). Inferimos dos dados analisados que não se pode explicar a sucessão de prefeitos reeleitos pela variável tamanho da coligação.

Finalmente quando testamos a hipótese levantada no escopo da pesquisa que afirma: em municípios onde ocorre diminuição nos resultados de gestão da prefeitura através de obras, bens e serviços ofertados a população reduz a probabilidade de o incumbente eleger seu sucessor, a pesquisa revela que dos 26 municípios que os prefeitos reeleitos fizeram seus sucessores, em 22 municípios (84,6%) foram feitos investimentos acima da média nacional.

Entre os 85 municípios que os prefeitos reeleitos não fizeram seus sucessores em 65 municípios (76,5%), os prefeitos reeleitos que não fizeram seus sucessores investiram abaixo da média nacional. Os dados analisados ratificam hipótese levantada pela nossa pesquisa!

A partir dos cruzamentos de todos os dados obtidos no curso da pesquisa entendemos que as principais contribuições que o nosso estudo traz são: primeiro a apresentação de novos conhecimentos sobre o processo sucessório. Como, por exemplo, o que articula o voto (resultado das eleições municipais de 2000, 2004, 2008 e 2012) com variáveis sociais, políticas e orçamentárias; Segundo, o que entendemos como a maior contribuição para a ciência política e para a sociedade em geral é que a partir das descobertas da pesquisa, podemos afirmar que a reeleição não é positiva para o município e para a população.

Os resultados encontrados nos remetem a algumas reflexões importantes. O prefeito só investe acima da média quando vai para a reeleição. Provavelmente, se não tivesse o instituto da reeleição ele investiria acima da média de investimentos dos municípios em todo o Brasil, em todos os quatro anos do seu mandato, com o objetivo de se posicionar para um futuro próximo voltar ao cargo executivo cumprindo um único mandato.

Seu sucessor com um único mandato faria muito mais, ou seja, transformariam seus mandatos em resultados, em obras e serviços a favor da população e, assim, quem ganharia com eficácia e eficiência seria a gestão pública na municipalidade que transformaria recursos financeiros em benefícios para o povo, principal demandante do estado.

Em entrevista informal com um gestor de um município estratégico no estado, que está no seu segundo mandato consecutivo, ou seja, é um prefeito reeleito, ele afirmou, peremptoriamente, que não gostaria de ter um terceiro mandato creditado pelo eleitor, em seu nome, expressando uma clara racionalidade em relação ao seu futuro político. Disse, também, que mais de um mandato, depois do 6 anos à frente do poder municipal o prefeito cansa do povo e o povo, também, cansa do prefeito.

Entendemos que o estudo precisa ser expandido para verificar se esses resultados encontrados nos municípios do Pará se repetem nas disputas municipais dos 27 estados que compõem a federação brasileira.

O que depreendemos da nossa pesquisa e que pode ser elemento de estudos ainda mais aprofundados, é que quando tem reeleição o prefeito investe muito mais e se reelege. Mas, no ciclo seguinte, na sucessão, ele o incumbente, deixa a eleição em segundo plano, o que remete a preocupação em prestar suas contas e apresentá-las aos órgãos fiscalizadores, ou seja, “arrumar” a sua contabilidade, enquanto o município fica com uma probabilidade reduzida de resultados em políticas públicas.

A dinâmica da sucessão que estamos apresentando em nosso estudo está indicando que a reeleição não está sendo eficaz para a municipalidade e para a população. Pois, o prefeito trabalha em busca de resultados no seu primeiro governo.

No segundo mandato investe pouco e vai cuidar das suas contas e assim se perde a cada reeleição de um prefeito o equivalente a quatro anos de gestão. Os grupos políticos mantêm-se no poder quando ganham a reeleição, mas, com base na pesquisa quem perde é a população.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo**: uma discussão conceitual in pontos e bordados escritos de história e política. Belo Horizonte: EdUFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. Estudo de poder local no Brasil, **RBEP**, UFMG, n.25-26, 1968-1969.

\_\_\_\_\_. Barbacena: **A família, a política e uma hipótese**, UFMG, RBEP n. 20, 1966.

\_\_\_\_\_. **A construção da ordem**: I - a elite política imperial e II- teatro de sombras: a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1996.

CNM. Disponível em: < [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)>. Acesso em: fevereiro 2015.

CORRÊA, Roberto. **O sistema multi-partidário municipal**: Estado do Pará 1992/1996. 1999. Dissertação (Mestrado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**, harper and row publishers, Nova York: [s.n.], 1957.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

IDESP. Disponível em:< [www.idesp.org.br](http://www.idesp.org.br)>. Acesso em: dezembro 2014.

FIGUEREDO, Marcus. **A decisão do voto**: democracia e racionalidade, EUFGM, Rido de Janeiro: IUPERJ, 2008.

FAORO, Raimundo. **Os donos do Ppoder**. 6. ed. Porto Alegre: Globo, 1984.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n.58, 2003. [online].

LAVAREDA, Antonio. A democracia nas Urnas. **O Processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro UPERJ, 1991.

LEAL, Vítor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o Regime Representativo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LIMA Júnior, Olavo Brasil. **Partidos políticos brasileiros**: experiência Federal e Regional 1945/64. Rio de Janeiro: a Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O sistema eleitoral brasileiro**: teoria e Prática, Rio de Janeiro; IUPERJ, Rio Fundo, 1997.

MAQUIAVELL, Nichollau. **O príncipe**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil ,1991.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, Rio de Janeiro: FGV, 1996.

OAB. Disponível em: < [www.oab.org.br](http://www.oab.org.br)>. Acesso em: dezembro 2014.

POLITICAL STUDIES, v. 44, dec. 1996.

PSDB. Disponível em: < [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br)>. Acesso em: dezembro 2014.

PT. Disponível em: < [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)>. Acesso em: dezembro 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e castigo; partidos e gerais na política brasileira**, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. [S.l.]: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, DF: UNB, 1982.

SILVA. Dornélio. **Reeleição no espaço municipal do Pará**: controle democrático ou oligárquico do voto nas eleições de 1996-2000-2004-2008-2012. 2014. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Pará, 2014.

SILVA, Fábio Carlos da; SILVA, Luciene de Jesus Maciel da. “História regional e participação social nas mesorregiões paraenses”. **Paper**, NAEA; UFPA, dez. 2008.

TSE. Disponível em: < [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>. Acesso em: março 2014.

TAVARES, José Antonio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. [S.l.]: a Relume Dumará, 1994

VEIGA, E. **A competição política e os determinantes do resultado eleitoral nas disputas para o executivo**: municípios do Pará: 1992/1996/2000. 2014. Tese (Doutorado), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

WEBER, Marx. **A política como vocação**: conferência realizada em 1918.

## **ANEXOS**

**ANEXO A** - Na eleição de 2004, no município de Oriximiná.

Na eleição de 2004, no município de Oriximiná, o eleitor, nesse caso, tinha a informação da política invisível operando fortemente a favor da candidatura de Argemiro Diniz (PSDB). Uma estratégia do incumbente Luiz Gonzaga (PMDB) de permanecer no PMDB e lançar seu candidato Argemiro pelo PSDB, evitando assim, que o candidato do PTB, o deputado da base governista Junior Ferrari, pudesse coligar com o PSDB, partido do governador Simão Jatene.

**ANEXO B** - Acesse a Confederação Nacional dos Municípios

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios – CNM. Site: [financas@cnm.org.br](mailto:financas@cnm.org.br) ou [estudostecnicos@cnm.org.br](mailto:estudostecnicos@cnm.org.br)). Eduardo e Hilton Leal: (61) 21016021 / 91670529

**ANEXO C** – Conhecendo melhor a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

## LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Iniciamos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a Lei Complementar, n ° 101, de 4 de maio de 2000, que visa regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, cuja redação é a seguinte:

“Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

A LRF não substitui nem revoga a Lei n° 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há quase 40 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma

nova lei complementar em substituição à Lei 4.320, não é possível prever até quando o Congresso Nacional concluirá os seus trabalhos em relação ao projeto já existente.

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, ela revoga a Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF).

A LRF atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º. De acordo com este dispositivo,

[...] Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988 que assim determina:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.”

Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que: "A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar". O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio (em 2.5.2000), dedicado à sanção dessa Lei, anunciou sua determinação para que o Ministério do Planejamento e o BNDES desenvolvessem o Simples Municipal: um conjunto de ações voltadas especialmente para prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração de suas contas e, ao mesmo tempo, assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável. A publicação deste trabalho se insere nesse esforço governamental para tornar mais fácil e mais eficaz as administrações locais.

Em vigor, desde 5 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que se constitui no principal instrumento regulador das contas públicas do País, merecendo destaques os seguintes pontos:

1) São estabelecidos limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e para cada um dos Poderes, que terão dois exercícios para se adequar a esses limites,

representando um avanço em relação à legislação atual, que prevê um limite global, sem explicitar a responsabilidade de cada Poder.

2) No último ano do mandato, passam a ficar mais difíceis os excessos de despesas, sendo proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.

3) Cada nova despesa de duração superior a dois anos, para ser efetivada, deverá ter assegurada a sua fonte de financiamento.

4) Os prefeitos deverão assumir compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentar ao Legislativo municipal e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento ou não dessas metas.

5) As dívidas continuam a ser limitadas pela Resolução 78/98, do Senado, até nova aprovação pelo próprio Senado de proposta de limites a ser enviada pelo Presidente da República, no prazo de 90 dias.

6) Ficam proibidos os refinanciamentos de dívidas de Estados e Municípios, de forma que cada ente da Federação seja responsável pela administração de suas finanças.

7) O descumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarreta a suspensão de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a concessão de garantias para a obtenção de empréstimos. Os que descumprirem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidos pelo Código Penal e pelas sanções propostas no Projeto de Lei 621/99, que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e que se encontra em fase final de tramitação no Congresso Nacional.

Observamos no texto que a LRF passa a ser o principal instrumento regulador das contas públicas do País, merecendo destaques em nossa pesquisa para 2 pontos: primeiro ficam estabelecidos limites para os gastos de pessoal e segundo, no último ano do mandato, passam a ficar mais difíceis os excessos de despesas, sendo proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.

## **ANEXO D - Crise nas Finanças Municipais (Estudos Técnicos/CNM – Abril de 2015).**

Após a Constituição Federal de 1988 e a descentralização dos poderes, os três entes federativos, União, Estados e Municípios, passaram a ter uma maior autonomia. Juntamente com uma maior autonomia, as responsabilidades governamentais com a satisfação das necessidades sociais também se expandiram crescendo, assim, a importância do aumento na arrecadação de tributos **e da melhor gestão do gasto dos mesmos.**

Estados e municípios passaram a contar com novas competências tributárias, assumindo uma maior participação nas receitas tributárias globais. Em contrapartida, os municípios receberam atribuições adicionais implicando em uma maior participação municipal também nos gastos públicos globais, especialmente naqueles relacionados à educação básica e à saúde. Os gastos municipais em educação e saúde tiveram os percentuais mínimos constitucionalmente definidos (25% e 15% da Receita Líquida Tributária (RLIT), respectivamente) e a estrutura das finanças municipais bruscamente alterada.

Com o objetivo de fazer uma avaliação do impacto dos aumentos de competências municipais nas finanças dos municípios nos últimos anos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) coletou dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O RREO é uma exigência da Constituição de 1988 regulamentado pela LRF, que estabelece que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o desempenho da execução orçamentária do governo. O RREO e seus demonstrativos abrangem os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta, de todos os Poderes e será elaborado e publicado pelo Poder Executivo de cada um dos entes.

### **a) Metodologia e base de dados**

O estudo das finanças públicas municipais tem vários obstáculos para sua realização. Um dos obstáculos é a defasagem na divulgação das informações, exemplificado pelo FINBRA (Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios) da STN que divulga as informações com mais de um ano de defasagem.

Outro obstáculo, que interfere diretamente na elaboração do presente estudo, é a falta de informações disponíveis. Isso ocorre, pois nem todos os municípios enviam suas contas no prazo pré estabelecido para a consolidação por parte da STN. Além disso, tais relatórios

apresentam algumas inconsistências, problemas de continuidade, ausência de padronização e formato que dificulta a manipulação, como por exemplo, arquivos em PDF.

A seleção da amostra foi baseada na disponibilidade das informações para os anos de 2006 a 2014, período em que há uma consistência dos Relatórios. Fazem parte da amostra apenas os municípios que tem informações disponíveis em todos os anos do período pré estabelecidos, ou que as informações indisponíveis foram encontradas nos próprios sites das prefeituras. Dos 5.568 municípios, apenas 1.194 ou 21,4% do total de municípios brasileiros estão dentro dos critérios previamente estabelecidos. Por isso, foram analisados 1.194 municípios e os valores utilizados foram corrigidos pelo IPCA/IBGE.

Para tornar as informações da amostra bons parâmetros populacionais e facilitar as análises temporais foi adotado um procedimento de extrapolação. Tal extrapolação foi realizada dividindo os Municípios do país e da amostra selecionada em oito faixas populacionais.

A extrapolação assume que, em cada faixa populacional, o padrão de receita ou despesa per capita verificado na amostra se mantenha o mesmo para todos os municípios da população que se enquadrem naquela faixa populacional. Ou seja, assume-se que a despesa per capita de um município da primeira faixa populacional terá comportamento semelhante ao da amostra com estas mesmas características.

Utilizou-se como critério metodológico a abertura do resultado primário dos Municípios “acima da linha”, onde é possível analisar os componentes das receitas e despesas dos governos municipais. Com isso é possível explicar os principais condicionantes da variação do resultado fiscal, assim como estabelecer critérios de avaliação das perspectivas futuras.

## **b) Resultados**

Os resultados indicam que houve um aumento na receita tributária de 5,6% nestes municípios, quando comparado os resultados de 2014 com 2013. Este crescimento foi puxado, em ordem decrescente, por: Outras Receitas Correntes (12,2%), IRRF (10,3%), IPTU (5,9%), ISS (5,2%) e o ITBI (2,1%).

O ISS é o imposto municipal de maior representatividade na receita total do município e vem crescendo ano a ano desde 2004, com a aprovação da Lei Complementar nº116, que aumentou a base de tributação deste imposto.

A expansão do crédito, o crescimento das transferências de renda do governo e aumento da massa salarial, impulsionado pela valorização dos salários mínimo, explicam o forte

crescimento do consumo nos últimos tempos. Como consequência, a expansão do consumo aumentou as arrecadações.

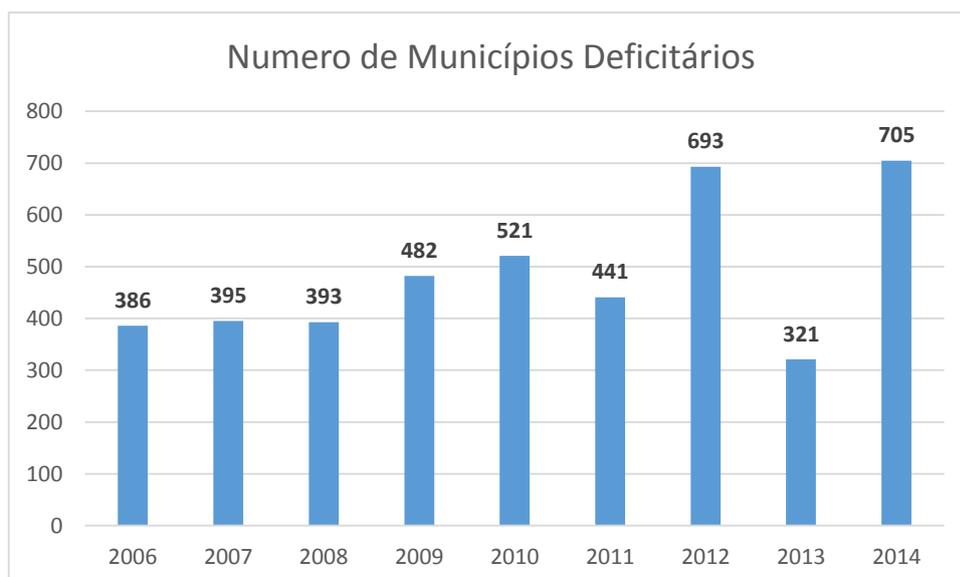
<b>Total dos Municípios</b>	
<b>Contas</b>	<b>Taxa de crescimento</b>
Receita Primária Total	<b>3,3%</b>
Receita Tributária	<b>5,6%</b>
IPTU	<b>5,9%</b>
ISS	<b>5,2%</b>
ITBI	<b>2,1%</b>
IRRF	<b>10,3%</b>
Outras Receitas Tributárias	<b>12,2%</b>
Despesa Primária Total	<b>8,3%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	<b>8,3%</b>
Juros	<b>8,2%</b>
Outras Despesas Correntes	<b>3,9%</b>
Investimentos	<b>21,3%</b>
Resultado Primário	<b>-145,4%</b>

Fonte: SISTN CAIXA e Cálculos dos Autores

No lado das despesas, também há aumento expressivo de todos os itens, com destaque para o investimento que cresceu 21,3%, a despesa com pessoal e encargos sociais teve um crescimento de 8,3%. As demais despesas correntes cresceram 3,9%. Vale resaltar que as despesas com juros tiveram crescimento superior a 8%.

A CNM vem alertando os gestores municipais e os governos federais e estaduais que as competências das prefeituras vem aumentando muito mais que os recursos arrecadados e disponibilizados para as mesmas. Os dados corroboram essa percepção, pois, no agregado, as despesas primárias estão crescendo muito mais do que as receitas primárias. Isso demonstra um cenário preocupante, caracterizando um quadro de déficit nas contas públicas municipais.

No gráfico abaixo, nota-se que 705 municípios tiveram resultado primário deficitário, ou seja, gastos maiores do que sua receita, em 2014. Esse valor corresponde a 52% do total de municípios avaliados\*.



**Fonte:** Relatório Resumido de Execução Orçamentária - STN

Quando a análise se aplica a todo o período de 2006 a 2014, o número de municípios deficitários diverge ao longo do tempo. Em 2012 e 2014 há uma divergência grande com a média dos outros anos, superando-as e sendo maior inclusive do que o número de municípios deficitários em 2009 e 2010, anos da crise econômica mundial.

#### Finanças Municipais em proporção a RCL

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Tributária	22,2%	22,2%	21,9%	22,6%	23,4%	22,9%	23,8%	24,7%	27,3%
IPTU	7,1%	6,8%	6,2%	6,6%	6,6%	6,3%	6,3%	6,5%	7,2%
ISS	9,7%	10,0%	10,2%	10,5%	11,1%	11,0%	11,5%	11,7%	12,8%
ITBI	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,6%	2,8%
IRRF	2,1%	2,2%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,3%	2,5%	2,9%
ORT	2,3%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%	2,2%
Pessoal	45,8%	45,9%	48,8%	48,4%	47,3%	46,2%	49,3%	51,6%	58,5%
Juros	2,2%	2,0%	2,0%	2,0%	1,8%	1,7%	1,6%	1,4%	1,6%
ODC	44,9%	44,6%	49,9%	45,4%	45,0%	42,8%	44,1%	42,9%	46,7%
Investimentos	11,6%	9,7%	12,2%	8,7%	10,3%	9,9%	11,3%	7,6%	9,6%

Fonte: SISTN CAIXA e Calculos dos Autores

A Receita Corrente Líquida, analisada na tabela acima, é o resultado da subtração das deduções e contribuições sociais da receita corrente. O ISS foi o imposto que mais cresceu em 2014 também em percentual da RCL alcançando o patamar de 12,8% da RCL. Em 2006, a arrecadação do mesmo tributo correspondia a 9,7% da RCL, um aumento superior a 3 p.p.

Vale salientar o aumento do ITBI (Imposto sobre Transmissões de Bens Imóveis) em 1,2 p.p. passando de 1,6% da RCL em 2006 para 2,8% da RCL em 2014. Esse crescimento evidencia o quão aquecido o mercado imobiliária brasileiro esteve no período.

Na despesa a situação é preocupante, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101 de 2000) limita o gasto com pessoal dos municípios do Poder Executivo em 54% da RCL, percentual este ultrapassado no último ano. Em 2006 o gasto com pessoal em proporção da RCL era de 45,8%, totalizando um aumento superior a 8 p.p. Boa parte deste aumento pode ser explicado pela política de valorização do salário mínimo.

### **c) Conclusão**

A CNM, com um objetivo de alertar e auxiliar os municípios na gestão das finanças municipais faz um acompanhamento da situação das finanças municipais anuais. Analisando os dados do RREO fica clara a compatibilidade desses com o discurso que vem sendo defendido pela instituição no último ano: há uma crise sistêmica onde a receita própria dos municípios está crescendo bem aquém do que as obrigações destinadas aos municípios.

As receitas próprias municipais tiveram um crescimento de 3,3% no ano de 2014, e as despesas no mesmo período foi de 8,3%. A despesa com pessoal que cresceu em 2014 mais de 15%, e correspondeu a mais de 58% da RCL, ultrapassando o limite estipulado pela LRF. O número de municípios que estão em situação deficitária mais que dobrou de 2013 para 2014, passando de 321 para 705 municípios.

A confederação defende um pacto federativo mais justo para tentar diminuir essas distorções que acontece quando os governos decidem nas esferas superiores, mas o onus das decisões acabam onerando os entes subnacionais.