

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CARINE DE SOUZA LEAL

**Quem faz a política no município? Perfil social e político
dos vereadores do Rio Grande do Sul (2004-2008)**

**Porto Alegre
2010**

CARINE DE SOUZA LEAL

**Quem faz a política no município? Perfil social e político
dos vereadores do Rio Grande do Sul (2004-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Izabel Noll

**Porto Alegre
2010**

Agradecimentos

Institucionalmente, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política que permitiram a realização desta pesquisa e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes – pela concessão da bolsa durante os dois anos do mestrado.

Intelectualmente, agradeço a todos os professores deste PPG com quem tive aulas que em muito enriqueceram não só este trabalho, mas também permitiram uma compreensão geral da sociedade e política brasileira. Meu agradecimento especial neste sentido à minha orientadora Maria Izabel Noll, pela paciência e abertura nos diálogos, dicas, cortes, puxões de orelha e também pela amizade formada entre nós. Não poderia deixar de agradecer também ao professor Héglio Trindade, que me apresentou a Ciência Política e incentivou a iniciar este curso. Também foram muito importantes para esta pesquisa as disciplinas ministrada pelo professor André Marengo dos Santos, de onde tirei a maior parte dos ‘insights’ teóricos expostos a seguir. Novamente ao professor Marengo, ao professor Luis Gustavo Grohmann e à professora Marcia Dias, agradeço por terem aceitado participar da banca avaliadora.

O curso de pós-graduação em Ciência Política também foi um lugar onde fiz muitos amigos, aos quais também agradeço, tanto pelas contribuições acadêmicas, palpites, livros e textos trocados, quanto pelas festas e risadas fora de aula. Fiquei na dúvida entre citá-los ou não, pois são muitos, e peço desculpas por eventuais esquecimentos: meu agradecimento, portanto, a Ana Patrícia, Augusto, Bianca, César, Dulphe, Eduardo Mello, Eduardo Augusto, Elisandro, Lorena, Marciele, Manoel, Patrícia, Raquel, Romério, Simone e Teresa. Agradecimento especial a Manoel Passos, que possibilitou o acesso ao banco de dados no qual baseio minhas conclusões, a Lorena, pelo apoio e pelos livros

que ainda não devolvi, e a Teresa Marques, pela amizade e cumplicidade criada, e pela ajuda no resumé.

Finalmente, agradeço àqueles que me acompanham há mais tempo e sempre me deram força: minha família e a família do meu namorado, por todo carinho e apoio; meus amigos Cláudio, Cleber, Ernesto, Frederico, Nanda, Nane, Paula e Virgínia, por serem meus amigos. E um agradecimento mais que especial ao Pedro, meu amor, a quem dedicaria este trabalho, não fosse este um tema tão anti-romântico. A ele dedico o meu sorriso e meu coração. E por fim, ao meu pai, por acreditar em mim, e à minha mãe, Rosane, agradeço o exemplo de vida que é.

*Eu quase que nada não sei.
Mas desconfio de muita coisa.*

Guimarães Rosa,
O Grande Sertão: Veredas (p.31)

Resumo

Este trabalho analisa o perfil social e político dos vereadores gaúchos da legislatura 2004-2008. Apoiar-se na literatura sobre partidos e recrutamento político, buscando adaptá-la ao cenário municipal. Objetiva identificar as diferenças entre os vereadores dos partidos com melhor desempenho no Estado (PMDB, PP, PT, PDT, PTB) nos municípios de diferentes portes (pequenos, médio-pequeno, médio, médio-grande e grande). Conclui que apesar de as diferenças entre portes de municípios serem mais fortes, as diferenças entre partidos também são notáveis.

palavras-chave:

vereadores, política municipal, partidos, perfil político, recrutamento, política local, município, Rio Grande do Sul

Resumé

Ce travail analyse le profil social et politique des conseillers municipaux gauchos de la période électorale 2004-2008. Il s'appuie sur la littérature des partis et du recrutement politique, recherchant à s'adapter au scénario municipal. L'objectif est d'identifier les différences entre les conseillers municipaux des partis avec les meilleurs résultats de l'état (PMDB, PP, PT, PDT) dans des municipes de différentes tailles (petits, petit-moyen, moyen, moyen-grand et grand). Le travail conclut que malgré que les différences entre les tailles des municipes soient importantes, les différences entre les partis sont aussi notables.

Mots-clés:

conseillers municipaux, politique municipale, partis, profil politique, recrutement, politique locale, municipes, Rio Grande do Sul

Lista de Tabelas, Figuras e Gráficos

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Desempenho dos Partidos nos Municípios do RS | 50 |
| Tabela 2: Classificação dos Municípios Gaúchos por Tamanho da População..... | 51 |
| Tabela 3: Variação do Desempenho dos Partidos nas Eleições para Prefeito 2000 e 2004 (valores percentuais)..... | 54 |
| Tabela 4: Volatilidade eleitoral nas eleições para prefeitura (2000 e 2004) no RS por tamanho do município..... | 55 |
| Tabela 5: Partidos dos vereadores em 2004 por tamanho de município (valores percentuais)..... | 55 |
| Tabela 6: Número de Diretórios e Comissões Provisórias dos Partidos no RS..... | 57 |
| Tabela 7: Tabela 7 – Amostra por Porte do Município (população)..... | 61 |
| Tabela 8: Amostra por Partidos..... | 61 |
| Tabela 9: Desempenho dos Partidos por Porte de Município..... | 62 |
| Tabela 10: Como se Definem os Vereadores por Partido..... | 63 |
| Tabela 11: Como se Definem os Vereadores por Tamanho da População..... | 63 |
| Tabela 12: Perfil Social dos Vereadores por Tamanho da População... | 65 |
| Tabela 13: Perfil Social dos Vereadores por Partido..... | 67 |
| Tabela 14: Gênero por Tamanho da População e Partido..... | 69 |
| Tabela 15: Idade por Tamanho da População e Partido..... | 69 |
| Tabela 16: Escolaridade por Tamanho da População e Partido..... | 70 |
| Tabela 17: Área profissional por Tamanho da População e Partido..... | 71 |
| Tabela 18: Participação em Organização Social por População..... | 74 |
| Tabela 19: Participação em Organização Social por Partido..... | 74 |
| Tabela 20: Participaram de Organização Social por Tamanho da População e Partido..... | 74 |
| Tabela 21: Tipo de Organização por Tamanho da População..... | 75 |
| Tabela 22: Tipo de Organização por Partido..... | 76 |
| Tabela 23: Participação em Conselhos Municipais por População..... | 77 |
| Tabela 24: Participação em Conselhos Municipais por Partido..... | 77 |

| | |
|---|----|
| Tabela 25: Participação em Conselhos Municipais por Tamanho da População e Partido..... | 77 |
| Tabela 26: Acha que conselhos competem com o mandato parlamentar?..... | 77 |
| Tabela 27: Passagem por Cargos no Executivo por Tamanho da População..... | 78 |
| Tabela 28: Passagem por cargos no executivo por partido..... | 78 |
| Tabela 29: Passagem por cargos no executivo por partido e população..... | 78 |
| Tabela 30: Número de Mandatos por População..... | 80 |
| Tabela 31: Número de Mandatos por Partido..... | 80 |
| Tabela 32: Vereadores Há Três ou Mais Mandatos por Partido e População..... | 80 |
| Tabela 33: Exercício de Atividade Paralela ao Mandato por Tamanho da População..... | 82 |
| Tabela 34: Exercício de Atividade Paralela ao Mandato por Partido..... | 82 |
| Tabela 35: Atividade Exclusivamente Legislativas por Tamanho da População e Partido..... | 82 |
| Tabela 36: Fidelidade partidária por tamanho da população. Já foi filiado a outro partido político?..... | 84 |
| Tabela 37: Infidelidade Partidária por Partido. Já foi filiado a outro partido político?..... | 84 |
| Tabela 38: Fidelidade Partidária por Partido e População (Nunca foram filiados a outro partido) | 84 |
| Tabela 39: Disciplina partidária por tamanho da população..... | 85 |
| Tabela 40: Disciplina partidária por partido..... | 86 |
| Tabela 41: Disciplina partidária por partido e tamanho da população (seguem orientação do partido)..... | 86 |
| Figura 1 – Número de Prefeituras por Partido e Ano do Pleito (BR) | 49 |
| Gráfico 1: Relação População X Taxa de Urbanização (RS)..... | 52 |
| Gráfico 2: Relação População X Índice de Desenvolvimento..... | 52 |
| Gráfico 3: Desempenho dos Partidos por Porte de Município..... | 62 |

Quem faz a política no município? Perfil social e político dos vereadores do Rio Grande do Sul (2004-2008)

Sumário

Resumo

Resumé

Índice de tabelas

| | |
|--|----|
| 1. Introdução..... | 11 |
| 2. Recrutamento Político e Institucionalização Partidária na Política Municipal | 17 |
| 2.1. Reputações, lealdades e institucionalização partidária..... | 19 |
| 2.2. O efeito das regras eleitorais e do recrutamento partidário na construção de reputações políticas | 23 |
| 2.3. Variáveis sociais e ideológicas do recrutamento político ... | 27 |
| 2.4. Tipos de partido | 29 |
| 2.5. Partidos políticos na esfera local no contexto federativo.... | 35 |
| 3. O Sistema Partidário do Rio Grande do Sul | 45 |
| 4. Vereadores gaúchos (2005-2009): perfil social e político..... | 60 |
| 4.1. Perfil sócio-demográfico..... | 64 |
| 4.2. Perfil político | 74 |
| 4.2.1. Construção de capital coletivo..... | 74 |
| 4.2.2. Profissionalização política | 79 |
| 4.2.3. Relação com o partido | 83 |
| 5. Conclusão..... | 92 |
| 6. Referências | 98 |

Introdução

Quem faz a política no município? Esta não é uma pergunta fácil, e este trabalho não conseguirá respondê-la em toda sua amplitude. Objetiva-se, contudo, contribuir elucidando parte da questão. Esta dissertação traça um perfil dos vereadores do Rio Grande do Sul identificando diferenças e semelhanças entre partidos e tipos de município. Com esse objetivo, combinam-se abordagens sobre elite política, estudos legislativos e sistema partidário direcionando e buscando adaptar a literatura ao contexto da política local.

A política local no Brasil foi vista, até meados do século passado, como mera projeção do poder privado que caracterizara as relações centro-periferia do período colonial até, no mínimo, a República Velha (Cintra, 1974). Acreditava-se que os resquícios daquela política tradicional e das práticas coronelistas e mandonistas retratadas por Leal (1949) e Queiroz (1976) só se extinguiriam a partir da maior urbanização e modernização dos municípios. Urbanização e modernização chegaram: já nos anos 1970 a população urbana no Brasil superava a população rural. Aos poucos, a partir do final daquela década, deu-se a transformação no modo de ver a política local: a associação entre democratização e descentralização com maior poder aos municípios passa a ser recorrente. Acreditava-se, então que o município, pela maior proximidade do governo com os eleitores, permitiria maior *accountability* e seria, então, o berço para a nova experiência democrática (Almeida e Carneiro, 2003).

Com essa expectativa, a Constituição de 1988 redefiniu o papel dos municípios tornando-os entes federativos ao lado da União e dos Estados. O novo status conferia ao poder local relativa autonomia político-jurídica; crescente participação no bolo fiscal através de taxação própria e, principalmente, de transferências constitucionais da União e do Estado aos municípios; e, a partir da segunda metade da década de

1990, com as políticas de municipalização de serviços, significativa responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico local e do *welfare*.

Essa redefinição provocou uma onda de estudos sobre poder local, especialmente no âmbito das relações federativas e das políticas públicas (Abrucio, 1996; Arretche, 2000, 2004; Souza, 1996, 2002; Almeida, 2003, 2005) e nas questões referentes à nova experiência democrática promovidas pela implementação de métodos de participação popular na política, como, por exemplo, o Orçamento Participativo em Porto Alegre (Dias, 1996, 2002). À exceção de alguns trabalhos exploratórios (Keurbauy, 2005, 2006) ou de estudos de caso com viés mais antropológico (Kuschinir, 1996; Lopes, 2003; Lopez, 2004), pouca atenção tem sido dada ao estudo dos atores políticos dessa nova configuração federativa e desse suposto “berço” democrático. É essa lacuna que esse trabalho pretende ajudar a preencher.

Assim como nos níveis estadual e federal, o governo municipal é dividido entre o poder executivo e o poder legislativo. O prefeito é escolhido por eleições majoritárias e os vereadores, por eleição proporcional. Municípios de diferentes portes seguem as mesmas regras institucionais para a seleção de seus políticos, variando apenas o número de cadeiras no legislativo e a existência ou não de dois turnos para o executivo. Também tal qual nos outros níveis, os partidos políticos detêm o monopólio da representação política, ou seja, só podem concorrer a qualquer cargo aqueles que são filiados a algum partido político (os mesmos que atuam nos planos estadual e federal). Essas semelhanças institucionais permitem que se utilize muito do arcabouço teórico produzido especialmente sobre o legislativo nacional, adaptando-o para a esfera municipal. Exemplo disso são os estudos que verificaram também para a esfera municipal o chamado ultrapresidencialismo, ou seja, o predomínio do executivo sobre o legislativo, constatado em âmbito nacional, primeiramente por

Figueiredo e Limongi (1999), mas muito presente também na política municipal, principalmente nas cidades de pequeno e médio porte (Abrucio e Couto, 1995; Joffre Neto, 2003, Lopez, 2004). Já o que se pretende verificar nessa dissertação vai ao encontro dos estudos feitos sobre a composição de bancadas partidárias no âmbito federal quando estes se perguntam não só pela representatividade e pelos setores da sociedade de onde provêm os eleitos, mas, sobretudo, quando estes associam padrões de recrutamento político ao grau de institucionalização partidária.

O grau de controle das lideranças partidárias sobre as carreiras políticas é considerado por Panebianco (2004) um indicador de institucionalização partidária. Ao lado desse indicador e entre outros, o grau de sistemicidade dos partidos, ou seja, o quanto as sub-unidades partidárias são coerentes com o centro partidário ou se, ao contrário, correspondem a unidades semi-autônomas, fornece pistas importantes sobre a institucionalização partidária, ou o que, grosso modo, pode-se chamar de força do partido. A oposição partidos fortes *versus* partidos fracos corresponde à dicotomia de carreiras e tipos de políticos *partidários* ou *personalistas*.

Alguns estudos vêm apontando para uma crescente institucionalização do sistema partidário brasileiro. Autores como Figueiredo & Limongi (1999) demonstram um alto padrão de disciplina partidária em importantes votações no Congresso, enquanto que Rodrigues (2002) questiona o desenraizamento dos partidos na sociedade, demonstrando que há correspondência no âmbito legislativo, entre origens sociais e econômicas e identidades partidárias e Peres (2002) demonstra que a volatilidade eleitoral (partidária e especialmente a ideológica) vem decrescendo conforme passam os anos e as eleições. Por sua vez, Roma e Braga (2002) argumentam que, embora mecanismos institucionais (legislação eleitoral, multipartidarismo e federalismo) incentivem a regionalização dos partidos e a dispersão do

poder político, vem se esboçando no Brasil uma tendência de nacionalização nos grandes partidos.

Mais próximos do que se busca verificar nessa dissertação, estudos dedicados à composição e recrutamento da Câmara Federal revelam algumas tendências interessantes como, por exemplo, a forte profissionalização da política, e o maior uso de capitais coletivos (associativos ou partidários) entre partidos de esquerda enquanto que nos de direita verifica-se com maior frequência o uso de capital pessoal (notoriedade, uso da profissão, das relações de parentesco). Isso indicaria que partidos de esquerda são mais institucionalizados ou mais fortes? Será que essas tendências se reproduzem na escala local? Ou, por ser uma espécie de “grau zero” da política, encontrar-se-ia menor profissionalização da política e maior interação da esfera política com as demais esferas sociais? Em síntese: como se comportam os partidos no quesito recrutamento na esfera local: existe coerência nacional, ou são sistemas à parte? E como questão de fundo: em que medida o partido e o tipo de município importam para a análise da política local?

Acreditando ser o perfil da classe política uma *proxy* para o tipo de política que se faz, essa pesquisa indaga: quem, afinal, faz a política no município? Evidentemente, não se pode responder aqui essa pergunta em toda a sua amplitude. Recortes são necessários: optou-se por analisar o legislativo local, ou seja, os vereadores. Ainda assim, algo muito amplo. O Brasil tem, atualmente, 5.563 municípios e 51.225 vereadores. Mais que a quantidade de casos, a maior dificuldade de uma pesquisa nesse nível é a escassez de dados disponíveis. Para as Câmaras maiores, é possível encontrar alguns dados sobre a legislatura vigente, porém quase nada que remeta a uma análise longitudinal. Para as pequenas, a realidade é ainda mais desoladora, a maioria não dispõe sequer de site na Internet. Tendo em vista essas dificuldades, esta pesquisa apoiou-se nas informações do TRE-RS e da Sondagem dos Vereadores realizada em 2005 pelo Espaço do Vereador da Assembléia

Legislativa do Estado, envolvendo questões sócio-econômicas, posições ideológico-partidárias, e opiniões sobre o trabalho legislativo¹.

Pretende-se, a partir desses dados, traçar o perfil político dos vereadores do Rio Grande do Sul, apreendendo as diferenças partidárias e também por porte do município. O que importa mais na composição do perfil da classe política local: partido ou porte do município? Em outras palavras, existe coerência entre os vereadores de determinado partido em uma cidade pequena e em uma cidade grande? Ou, se os vereadores de um mesmo partido apresentam perfis diferentes conforme o tipo de cidade, pode-se inferir que partidos importam menos e que o mais determinante seja o ambiente? Ou é possível esboçar tendências ou tipologias que abranjam diferenças intermunicipais e interpartidárias? Para responder a essas perguntas foram selecionados os vereadores dos cinco partidos com maior número de votos no Estado do Rio Grande do Sul: PT, PDT, PMDB, PTB e PP, o que permite abarcar o espectro ideológico da esquerda à direita, em ordem, ao menos pelo que a bibliografia especializada assim convencionou chamar. As menções ao porte do município devem ser entendidas como número de habitantes, uma vez que esta variável apresentou forte correlação com outras testadas, como se poderá ver no capítulo 3. Dessa forma, foram estabelecidas quatro faixas populacionais onde se devem inserir os municípios (até 10 mil, de 10 a 50 mil, de 50 a 100 mil e mais de 100 mil). O perfil dos vereadores dos diferentes partidos e diferentes tipos de município será traçado por dois núcleos de questões: o primeiro considerando variáveis socioeconômicas; e o segundo focando variáveis propriamente políticas. Baseando-se em estudos

¹ A Sondagem dos Vereadores faz parte do I Censo Legislativo Brasileiro promovido pelo Interlegis (órgão ligado ao Senado Federal). No entanto, apenas os dados do Rio Grande do Sul estão processados de forma razoável (o trabalho foi processado pelo Espaço do Vereador da Assembléia Legislativa do Estado em parceria com a UFRGS). Das 496 câmaras de vereadores do Estado, foram pesquisadas 338 (68,15%), distribuídas conforme tamanho do eleitorado. No total, dos 4584 vereadores gaúchos, foram entrevistados 2771 (60,44%). O fato de a primeira edição da pesquisa ter sido realizada apenas em 2005 impossibilita por ora, uma análise longitudinal. Nosso agradecimento a Manoel Passos e Cláudio Damin pelo acesso aos dados brutos.

realizados sobre o legislativo no âmbito nacional e nos clássicos que associam poder local à política tradicional, esta pesquisa trabalha com a hipótese geral de que o perfil político dos vereadores será mais partidário quanto mais à esquerda estiver no espectro ideológico-partidário e quanto maior for a população do município, e, no sentido contrário (cidade pequena e à direita), mais personalista.

As variáveis sócio-econômicas incluem sexo, idade, escolaridade e atividade profissional. Pelo princípio da representação política pode-se esperar que assim como muda o perfil da sociedade conforme o porte do município, também mude o perfil de sua classe política. Dessa forma, espera-se encontrar numa cidade pequena um maior número de agricultores na Câmara que nas cidades maiores, por exemplo. Da mesma forma, espera-se que o nível de instrução dos vereadores aumente conforme cresce o porte do município. Quanto às chamadas variáveis políticas, que incluem indicadores da fidelidade e disciplina partidária e profissionalização política, as expectativas correspondem à hipótese geral, ou seja, espera-se encontrar vereadores mais fiéis (não tendo pertencido a outro partido) e disciplinados (votando junto com a bancada partidária) e “profissionais da política” (medido por número de mandatos e política como única atividade) em partidos mais à esquerda e em cidades maiores.

No segundo capítulo se faz uma breve reflexão sobre a relação entre tipos de carreira e institucionalização partidária e o sistema partidário dentro da organização federalista. No terceiro capítulo, dedica-se a traçar um mapa partidário do Rio Grande do Sul que deverá orientar os recortes analíticos a partir dos quais serão traçados os perfis partidários e municipais dos vereadores. No quarto capítulo, serão analisados o perfil sócio-demográfico e político dos vereadores gaúchos na legislatura de 2004-2008. Na conclusão, retomam-se os principais pontos da pesquisa que devem indicar a existência ou não de perfis partidários e/ou municipais e em que medida esses apontam para a sistemicidade ou federalização dos partidos no Rio Grande do Sul.

Capítulo 2

Recrutamento Político e Institucionalização Partidária na Política Municipal

Como antecipado na introdução, este é um estudo sobre as organizações partidárias na esfera municipal no Rio Grande do Sul. Como ainda são poucas (ainda que em franco desenvolvimento) as pesquisas nessa área, trabalha-se aqui com o instrumental teórico quem vem embasando esse tipo de estudo em âmbito nacional. As regras e os partidos são praticamente os mesmos. Resta verificar se o comportamento é comparável ou se se trata de uma forma de fazer política distinta.

A maior parte dos estudos sobre partidos políticos no Brasil tem se questionado sobre a institucionalização – forte ou fraca – do nosso sistema partidário. Para tanto, analisam o desempenho dos partidos tanto na esfera eleitoral com na arena legislativa. Na primeira abordagem, buscam apreender a capacidade dos mesmos em criar algum tipo de identificação ou fortalecer preferências entre os eleitores, atuando assim como um facilitador ou orientador na decisão do voto (Kinzo, 2005). Na segunda, privilegiam a análise do comportamento dos partidos e dos políticos já eleitos, com grande destaque para a questão da coesão e disciplina partidária (Figueiredo e Limongi, 1999). Uma terceira linha de análise também é explorada por alguns estudiosos: a que foca a organização partidária em si, não só em estudos

monográficos sobre cada partido, mas que os analisam e comparam enquanto produtores e controladores da representação política a partir dos processos de recrutamento e seleção de candidaturas (Marenco, 2000; Coradini, Marenco e Serna, 2007; Braga, 2008; Perissinoto e Miriade, 2008;).

Essa última linha de pesquisa dialoga com a teoria das elites, não ficando porém, presa a ela. Para além da noção defendida pelos elitistas clássicos Pareto, Mosca e Michels de que em todas as sociedades uma minoria organizada dirige uma maioria desorganizada, e não obstante a descrença deles na democracia e no sufrágio universal, muitos estudos foram dedicados à compreensão dessas minorias dirigentes nas democracias contemporâneas. Quem é essa minoria?, indagam estes estudos. No entanto, os objetivos desse tipo de pergunta diferem e não mais se vinculam ao anteriormente chamado “estudo de elites”. De um lado, verifica-se a linha de matriz francesa, onde preponderam os estudos de *sociologia do poder*, preocupada com a representação política. De outro, pesquisas de matriz anglo-saxônica, onde atualmente se destaca a vertente neo-institucionalista, se interessam em avaliar os resultados das políticas desenvolvidas por esses atores em determinados contextos institucionais (Sawicki, 1999). Resumidamente, pode-se dizer que a primeira concentra-se nas variáveis sociais, tendo como questão central a representação política das diferentes classes sociais bem como as estruturas de dominação subjacentes; enquanto a segunda dedica-se prioritariamente às variáveis propriamente políticas que implicam a seleção da classe política e são (ou podem ser) por ela implicadas, tais como regras eleitorais, tipo de organização, institucionalização, e coesão e disciplina interna dos partidos.

Esta dissertação aproxima-se da segunda linha – de interpretação político-institucional. Detentores do monopólio sobre a representação política em grande parte das democracias contemporâneas, os partidos políticos são a variável chave para a compreensão desse processo. Mesmo que parte da literatura aponte que a *pessoa* tem prevalecido

sobre o *partido*, deve-se ter em conta que isso ocorre dentro de determinada configuração partidária – normalmente mais fraca. Este capítulo consiste numa breve revisão bibliográfica sobre essa relação. Na primeira parte do texto são expostos alguns argumentos sobre a relação entre carreiras políticas e institucionalização partidária. Em seguida, apontam-se as variáveis institucionais (regras eleitorais) e organizacionais (mecanismos de recrutamento partidário) que interfeririam nessa relação. A importância da análise das variáveis sociais e ideológicas nos padrões de carreira é vista na terceira parte. Na quarta parte, cotejam-se os argumentos anteriores com aqueles que predizem as transformações organizacionais e funcionais dos partidos e as mudanças do sistema representativo. E, finalmente, considerando-se tratar de um estudo sobre os partidos políticos na esfera local, aborda-se os possíveis impactos que o federalismo pode causar no sistema partidário.

:: reputações, lealdades e institucionalização partidária

Uma das principais preocupações a nortear os estudos sobre a classe política diz respeito ao tipo de *reputação* e *lealdades* que apresentam os representantes políticos. Estes dois aspectos podem ser reduzidos à antinomia “personalismo *versus* partidarismo” tendo implicações sobre o tipo de representação e práticas políticas. A mesma oposição aparece de forma bem clara na noção boudieusiana de *capital político*, que pode ser de tipo pessoal ou coletivo. O político de reputação ou capital pessoal constrói sua carreira baseado na notoriedade e popularidade acumulada em outras esferas – profissional, artística, filantrópica, etc. – que não a política, e as converte em votos. Já o político de reputação partidária deve sua carreira e, sobretudo seus votos, à organização partidária. O partido que é o detentor do capital político - e dos votos - e os transfere, como que por ‘empréstimo’ aos seus candidatos. Essa transferência se dá respeitando a lógica que Bourdieu chamou de *investidura*, pela qual “a instituição dá tudo, a

começar pelo poder sobre a instituição, àqueles que tudo deram à instituição, mas porque fora da instituição e sem a instituição eles nada seriam (...) a instituição investe aqueles que investiram na instituição” (Bourdieu, 1989: 191). O tipo de reputação ou capital, por sua vez, determina a quem o político, uma vez eleito, será leal: se diretamente aos seus eleitores, se ao seu partido. Para o primeiro caso aponta-se uma tendência a comportamentos personalistas, políticas do tipo *pork barrel* visando a favorecer somente sua comunidade de eleitores e maior ocorrência de práticas corruptas. Já para o segundo, espera-se um comportamento mais programático e disciplinado partidariamente, que favoreceria a todos e não apenas determinado reduto eleitoral.

Mais do que uma característica individual, o tipo de *capital político* está ligado à forma de recrutamento exercida pelos partidos, funcionando, portanto, como um importante indicador de institucionalização partidária. O processo de *investidura* descrito acima só é possível em partidos fortemente institucionalizados. Em partidos fortes, os atores políticos tendem a desenvolver suas carreiras *no e para* o partido, engajando-se como militante ou mesmo funcionário remunerado precocemente. A socialização política desse ator é feita dentro do partido. Cria-se assim uma espécie de reservatório de candidatos potenciais, um “viveiro” de militantes, possibilitando o recrutamento endógeno. Em oposição, partidos fracos, sendo menos autônomos em relação ao meio externo, não conseguem criar esses “viveiros” na mesma medida. O partido recorre então ao chamado recrutamento lateral, buscando seus candidatos em setores da sociedade civil, especialmente aqueles cujas categorias profissionais exigem as mesmas qualidades requeridas pelo *métier* político (Dogan, 1999: 172-173) e cuja “autoridade” já se constituiu fora da política (Panebianco, 2005: 114)

Nos partidos com institucionalização mais forte, a atividade política tende a se configurar com as características de uma verdadeira “carreira”: entra-se no partido nos níveis baixos e sobe-se, depois de um longo aprendizado, degrau por degrau. Nos partidos com institucionalização mais fraca, por sua vez, há poucas “carreiras” desse gênero. A uma institucionalização

fraca está associada uma “descontinuidade” na participação em todos os níveis: poucas carreiras “convencionais”, no sentido definido, muitas carreiras rápidas (ingresso diretamente nos níveis altos ou médio-altos) etc. (Panebianco, 2005: 114-115).

Mas o que se entende por institucionalização partidária? Continuando na teoria organizacional de Panebianco, a institucionalização é o processo pelo qual o partido se consolida desenvolvendo interesses e lealdades estáveis. Esses interesses e lealdades, por sua vez, estão ligados à distribuição de incentivos seletivos e coletivos. Por incentivos seletivos entende-se a distribuição de recursos materiais e simbólicos distribuídos para uma minoria de interessados na ascensão na carreira (carreiristas). Já os incentivos coletivos são distribuídos uniformemente entre os membros dos partidos (crentes) visando à manutenção de uma identidade comum. Interessa para a análise da relação entre “carreira” e institucionalização a distribuição de incentivos seletivos, especialmente o poder da organização de nomear ou indicar candidaturas². Como já visto, quanto maior o grau de institucionalização, maior o controle partidário sobre as carreiras. Na tipologia de Panebianco, o grau de institucionalização pode ser inferido a partir de duas dimensões: 1) grau de *autonomia* em relação a outras instituições (p.ex. sindicatos, igrejas) especialmente nos quesitos financiamento e recrutamento; e 2) o grau de *sistemicidade*, referente à coerência estrutural interna entre centro e sub-unidades partidárias. Quanto mais autônomos e sistêmicos, mais elevado o grau de institucionalização dos partidos. O contrário também é verdadeiro: partidos dependentes de organizações externas e com sub-unidades independentes e incoerentes entre si apresentam baixo grau de institucionalização, e, conseqüentemente, menor controle dos líderes sobre as carreiras. Nesses casos, o partido é mais permeável às hierarquias já desenvolvidas na sociedade, sendo possível assim a entrada na vida política por “osmose”. Influiria no grau de institucionalização o modelo originário pelo qual o partido se fundou: se

² A distribuição de incentivos coletivos é um interessante indicador para a análise de engajamento e militância política. Sobre isso ver Gaxie. *Retributions du militantisme* (1977).

a partir de um centro (penetração), se a partir da reunião de várias organizações locais (difusão), sendo o primeiro modelo mais propício à forte institucionalização.

Mainwaring (2005) amplia a noção de institucionalização para a análise de sistemas partidários. O grau de institucionalização é inferido a partir da estabilidade eleitoral e do grau de enraizamento do partido na sociedade. Sistemas fortemente institucionalizados apresentam menor volatilidade eleitoral devido aos fortes vínculos programáticos entre partido e eleitores. Além disso, os atores políticos conferem legitimidade aos partidos e o grau de personalismo é inferior em comparação com os fracamente institucionalizados. O autor demonstrou certa correspondência entre avanço das democracias industriais e institucionalização do sistema partidário: quanto mais desenvolvidos os países, mais institucionalizados tendem a ser seus partidos. Em obra dedicada à análise do sistema partidário brasileiro, Mainwaring (2001) chamou a atenção para a sua fraca institucionalização. Isso seria fruto não só de fatores históricos e culturais³, mas principalmente de incentivos institucionais, entre eles o sistema de lista aberta e o método de seleção de candidatos. A lista aberta tiraria da direção do partido o poder de ordenar a sua lista de deputados e favoreceria o comportamento individualista do político, comprometendo a disciplina e coesão partidárias. Já sobre o método de escolha de candidatos no Brasil, para Mainwaring, em função do federalismo, seria excessivamente descentralizado: exceto para os postos de presidente e vice, a liderança não influi na decisão, ficando essa ao encargo de congressos locais e estaduais.

Considerando a fraca institucionalização partidária (e o conseqüente personalismo político) algo normativamente indesejável, parte do *mainstream* da Ciência Política contemporânea ocupou-se em

³ Mainwaring (2001) aponta como possíveis explicações históricas da baixa institucionalização partidária a inexistência ou debilidade de movimentos e partidos operários, a precedência da expansão do Estado ante a formação de partidos e como fator cultural, o personalismo e hostilidade às organizações (Mainwaring, 2001: capítulo 7).

verificar as causas e formas possíveis de contorná-la. Se a variável *estabilidade/volatilidade eleitoral* parece um dos indicadores mais seguros para mensuração da consolidação do sistema partidário, as variáveis *regras eleitorais* e formas de *recrutamento* de candidaturas surgem não só como indicadores, mas como possíveis causas, além de passíveis de serem mudadas. É sobre o estudo dessas duas variáveis que este texto se debruça a seguir.

:: o efeito das regras eleitorais e do recrutamento partidário na construção de reputações políticas

O efeito das regras eleitorais sobre os sistemas partidários vem sendo discutido desde as chamadas leis sociológicas de Duverger (1954), segundo as quais, por efeitos mecânicos e psicológicos, diferentes regras eleitorais poderiam ter impacto principalmente sobre o número de partidos. Dessa forma, um sistema eleitoral de maioria simples (plurality) levaria a um sistema bipartidário, enquanto que um sistema de representação proporcional favoreceria a organização pluripartidária. Porém, de que maneira regras eleitorais poderiam afetar o tipo de reputação política?

Carey e Shugart (1996) apontaram os incentivos gerados pelas regras eleitorais sobre reputações pessoais ou partidárias. Para eles, sistemas de lista aberta – onde os eleitores que decidem o ordenamento dos candidatos e não os líderes partidários – e elevada magnitude eleitoral aumentariam a competição intrapartidária e incentivariam o recurso à reputação pessoal⁴. No entanto, regras eleitorais são insuficientes para explicar as diferenças interpartidárias em um mesmo país, considerado que diferentes partidos seguindo as mesmas regras eleitorais vigentes num país comportem-se de forma diversa. Rahat e

⁴ Marengo dos Santos (2006) questiona o efeito negativo da lista aberta verificando pouca relação entre tipo de lista e desempenho institucional. Wessels (1999 apud 2006) inverte a relação da magnitude e tipo de reputação. Para ele, “quanto menor (e não maior) a magnitude da circunscrição, mais forte a relevância da reputação personalizada e de orientações distributivistas nos representantes” (Marengo dos Santos, 2006: 726).

Hazan (2001) concentram-se então na organização partidária para avaliar o processo de recrutamento de candidatos. Quem pode ser candidato? Quem escolhe os candidatos? Por meio de que processo? Centralizado ou descentralizado? Eleição interna ou nomeação por liderança? A partir dessas perguntas, os autores inferem o grau de democratização partidária na escolha dos candidatos para, finalmente, avaliar os efeitos de tal processo de recrutamento na coesão partidária. Sistemas excessivamente democráticos - descentralizado e com amplo *selectorate* - poderiam gerar uma dupla fonte de legitimidade (a do partido e a do *selectorate*). Isso por sua vez, poderia comprometer a coesão e disciplina dos deputados eleitos, gerando comportamentos mais personalistas que partidários, comprometendo, por conseguinte, a estabilidade da democracia parlamentar, concluem os autores, ao menos para o caso israelense.

Norris (2006) e Siavelis e Morgenstern (2005) propõem modelos que combinam os dois fatores: regras eleitorais e mecanismos partidários de recrutamento. Norris (2006) utiliza o mesmo roteiro de perguntas de Rahat e Hazan (2001), dando ainda especial atenção para a instituição de cotas (constitucionais ou voluntárias) de gênero e de minorias étnicas para verificar os efeitos do tipo de recrutamento nos processos de decisão dentro do partido, na maior ou menor inclusão no corpo legislativo e, conforme combinação do processo de recrutamento com as regras eleitorais, na *accountability*. A autora concorda com Rahat e Hazan quando afirma que processos descentralizados de recrutamento tendem a gerar comportamentos mais responsivos à localidade que ao partido, especialmente em sistemas de lista aberta (*candidate ballot*) - abrindo espaço para comportamentos personalistas e políticas de *pork barrel*. Por outro lado, recrutamento centralizado nas lideranças partidárias tenderia a gerar maior coesão e disciplina interna, quando combinado com sistemas de lista fechada (*party-ballot*). De qualquer forma, Norris (2006) lembra que, o poder de decisão, quer concentrado na liderança, quer dividido entre um *selectorate* mais amplo, é constrangido pela introdução de ações afirmativas que

garantem cotas para mulheres ou minorias em geral, o que tem contribuído para uma maior inclusão de diferentes setores sociais na arena legislativa.

A lógica proposta pelo modelo de Siavelis e Morgenstern (2005) não difere muito da lógica vista em Norris (2006). Nesse roteiro analítico, recrutamento e seleção⁵ agem tanto como variável dependente quanto como independente: depende da combinação de variáveis institucionais e partidárias para gerar diferentes tipos de candidatos; esses diferentes tipos de candidatos (tipos ideais), por sua vez, serão a variável independente para a análise do comportamento político na arena legislativa e na relação desta com o executivo. Mais uma vez, a lealdade aparece como variável fundamental: a quem o deputado, uma vez eleito, será leal? À liderança do partido (*party loyalists*), aos eleitores (*constituent servants*), a um grupo específico (*group delegates*) ou a eles próprios (*entrepreneurs*)? Isso dependerá de como ele chegou lá. Esses quatro tipos serão resumidamente demonstrados a seguir:

Segundo a tipologia de Siavelis e Morgenstern (2005), tendem a ser leais ao partido os deputados que foram submetidos às seguintes condições: 1) regras eleitorais: sistemas de lista fechada com magnitude moderada, com reeleição permitida e desejada. O sistema de lista fechada permite à liderança partidária o ordenamento dos candidatos em posições mais ou menos prováveis de alcançar a eleição. A magnitude moderada inibe, de um lado, o incentivo personalista da magnitude muito baixa, onde apenas um poderá se eleger e, de outro, o incentivo à competição intra-partidária entre os candidatos gerado pela magnitude muito elevada. 2) regras partidárias: processo de recrutamento e seleção altamente centralizado na elite do partido e financiamento de campanha público aos partidos ou partidário mesmo

⁵ Os autores definem recrutamento como o modo em que potenciais candidatos são atraídos para o partido e seleção como o processo pelo qual são escolhidos de entre o conjunto de potenciais candidatos. Para o primeiro processo, têm importância as características pessoais do indivíduo, como títulos escolares, contatos políticos e trajetória da carreira, bem como características do partido. Já para a seleção, contam as regras eleitorais e partidárias. No entanto, é difícil dissociar um processo do outro. Especialmente em regimes de lista aberta, as características pessoais contam muito na seleção do candidato (Siavelis e Morgenstern, 2005: 6).

tornam o deputado altamente dependente da liderança partidária, aumentando assim sua lealdade e disciplina. A própria comprovação de lealdade ao partido ao longo dos anos de dedicação podem servir aqui de reforço a esse sistema, visto que candidatos leais podem ser “recompensados” com uma posição segura na lista, podendo, assim, se reeleger. Estados unitários tendem, ainda conforme Siavelis e Morgenstern (2005), a produzir políticos mais leais ao partido, visto que o estado federal proporciona um incentivo para ação localizada do político (*pork barrel*).

O segundo tipo ideal é aquele que é mais leal aos eleitores que ao seu partido. Aqui, as condições de recrutamento e seleção praticamente se invertem. No que se refere a 1) regras eleitorais, encontram-se sistema de lista aberta com baixa magnitude. Dessa forma, cabe ao eleitor, e não à liderança partidária, a escolha do representante, que por ser apenas um, ou muito poucos, recorrerão a campanhas valorizando mais aspectos pessoais que partidários. No que tange a 2) regras partidárias, ver-se-á um sistema mais descentralizado de recrutamento e seleção, contando com eleições prévias dentro do partido em vez de simples nomeação pela liderança, e financiamento de campanha individual.

O terceiro tipo ideal é leal não ao partido, mas a determinados grupos particulares. Aqui, mais que as regras eleitorais, importam as regras partidárias. Grupos sociais (movimentos sociais, associações de empresários, sindicatos, igrejas, etc.) têm poder de nomear candidatos e financiam suas campanhas eleitorais.

Já os *entrepreneurs*, quarto tipo ideal proposto pelos autores, apresentam lealdades instrumentais. Mesmo se eleitos através de um partido, e não independentemente, têm comportamento calcado nas suas ambições individuais. Os sistemas eleitorais que favorecem seu surgimento são os de alta magnitude e de lista aberta e, entre as regras partidárias, os sistemas de eleições internas prévias ou auto-nomeação, e financiamento próprio. Esses tipos ideais, dependentes de regras

eleitorais e partidárias, tornam-se variáveis independentes quando se analisa o comportamento legislativo, as formas de campanha, as relações com o executivo, com o partido e com os eleitores. Promessas de campanha e execução de políticas seriam dirigidas ao público que elegeu o deputado.

Ainda assim, nem as regras eleitorais dão conta de explicar diferenças interpartidárias num mesmo contexto institucional, nem a análise do processo de recrutamento partidário na oposição entre democrático ou centralizado (mesmo que em *continuum* e não de forma dicotômica) consegue apreender as diferenças ideológicas (esquerda e direita) ou de tipo de partido (partido de massa, catch all ou cartel).

:: variáveis sociais e ideológicas do recrutamento político

Viu-se com Panebianco (2005) que quanto mais elevado o grau de institucionalização partidária, mais centralizadas são as decisões de sobre recrutamento. Inverter a relação causal, ou seja, centralizar o processo de recrutamento, tornaria o partido mais institucionalizado? Ou seria uma medida artificial que fortaleceria a liderança partidária mas não necessariamente o partido? Marengo e Serna (2007) demonstram que não há correspondência positiva, antes o contrário:

A centralização decisória dos partidos PPD e UDI⁶ produz como resultado perfis menos partidários de carreira política, enquanto a maior descentralização das escolhas entre democratas gera candidatos cujas trajetórias políticas foram projetadas principalmente dentro das fronteiras partidárias. Isso mostra que o método de escolha de candidatos pode não oferecer uma previsão adequada sobre os resultados, em termos de padrões endógenos e perfis partidários de recrutamento legislativo (Marengo e Serna, 2007: 107).

Os autores localizam a diferença entre padrões de carreira não nos mecanismos formais de recrutamento, mas na posição ideológica

⁶ Partidos chilenos: PPD - Partido pela Democracia (esquerda) e União Democrática Independente (direita)

dos partidos, nos recursos sociais dos candidatos e no tempo de existência da organização partidária. Dessa forma, a oposição de reputação partidária *versus* pessoal aparece no espectro ideológico associada à esquerda e à direita, respectivamente. Entre os partidos de “esquerda” - cujos membros são, em grande parte, recrutados entre as camadas mais populares - destacou-se um padrão de carreira mais endógeno, como forma de compensação da carência de recursos eleitorais próprios. No outro extremo, entre os partidos de “direita” - cujas bancadas são compostas em grande parte, por “proprietários urbanos e rurais e profissionais liberais dotados de recursos materiais e de reputação personalizada, com menor dependência da estrutura organizacional partidária” - percebe-se padrão de carreira política lateral, descontínuo e com menor lealdade à filiação partidária (Marengo e Serna, 2007)⁷.

A relação entre posição ideológica e padrão de carreira está ligada às bases sociais dos partidos. Rodrigues (2002) já havia notado, para o caso brasileiro, a correspondência no âmbito legislativo entre origens sociais e econômicas e identidades partidárias, sendo os membros de partidos de esquerda oriundos de setores mais populares, e os de direita provindos de classes mais abastadas. É natural que assalariados, por exemplo, sejam desprovidos de capital de notoriedade pessoal e conseqüentemente se tornem mais dependentes do partido para iniciar-se e manter-se na carreira política. Da mesma forma, é de se esperar que empresários e profissionais liberais disponham de maior independência para ação política.

Indivíduos pertencentes a classes burguesas dispõem de canais de mobilidade alternativos ao partido. Se não fizerem “carreira” rapidamente no partido, procurarão facilmente outros caminhos. Já os indivíduos pertencentes à classe popular não têm (ou não tinham) possibilidades alternativas análogas: de todo modo, a militância política é o único caminho a ser percorrido. Por conseguinte, é mais fácil que permaneçam no partido, independentemente das suas chances de carreira (Panebianco, 2005: 64).

⁷ Os resultados encontrados pelos autores são referentes à análise do recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai.

Isso significa que partidos de esquerda são mais institucionalizados que os de direita? Do ponto de vista da volatilidade eleitoral ou mesmo de bases sociais, não necessariamente. Porém do ponto de vista da centralização decisória e autonomia partidária, é possível responder que sim. Também são os partidos de esquerda os mais próximos do chamado “partido de massa” – tipo mais fortemente institucionalizado de partido. A bibliografia sobre partidos, no entanto, aponta para a decadência desse modelo em prol do *partido profissional-eleitoral* de Panebianco ou ainda dos chamados partidos *catch all*, de Kirchheimer ou, numa evolução mais recente, do *partido cartel*, de Katz e Mair.

:: Tipos de partido

Em meados da década de 1990, Katz e Mair (1997) e Manin (1995) descreveram a evolução dos tipos de partido e das concepções de democracia em que estavam calcados. Os dois textos convergem de certa maneira na conclusão de que a era dos partidos de massa ou da “democracia de partido” findara.

Antes do surgimento dos partidos de massa, vigorava a “democracia de notáveis”, quando a distância entre representantes e representados era bastante reduzida. Isso porque o grupo apto a votar e o grupo de eleitos eram praticamente o mesmo. Assim, sociedade civil e Estado se confundiam. Não havia grandes diferenças ideológicas ou programáticas entre partidos. Os políticos propalavam a defesa de um suposto interesse público, comum a todos (Katz e Mair, 1997). O voto era decidido a partir de uma relação de confiança pessoal. “O candidato inspira confiança por sua personalidade, não por suas relações com outros representantes ou com organizações políticas” (Manin, 1995:13). Dessa forma, o deputado, uma vez eleito, era independente para votar conforme sua consciência e julgamento pessoal.

A industrialização e a urbanização aumentam a parcela da sociedade civil sem ligação com o Estado. A separação entre Estado e sociedade fica mais clara. A ampliação do sufrágio eleitoral permite o surgimento do partido de massa como representante dos excluídos, para ganhar voz e eventualmente o controle sobre o Estado. O modelo partido de massa apresenta-se então como representante de grupos sociais previamente definidos. O partido conta com membros de origem social próxima, que participam ativamente da vida partidária, tendo ali a principal fonte de socialização não só política, mas de amizades também. O partido dispõe de um jornal, a partir do qual é feita a sua doutrinação e propaganda. Os membros contribuem financeiramente, participam em políticas, fazem demandas ao Estado e, por fim, tentam capturar o controle do Estado ocupando postos chave. Segundo esse arquétipo, cada grupo social tem um interesse articulado no programa de “seu” partido. Esse programa não é somente um amontoado de políticas, mas um todo coerente e logicamente conectado. Consequentemente, unidade partidária e disciplina não são só vantajosas, mas são normativamente legítimas (Katz e Mair, 1997: 94). Pela agenda política mais ativista, experiência de vida de seus apoiadores, ethos da luta, esses partidos tendem a ser mais coesos e disciplinados que os partidos burgueses, pois defendem interesse do grupo. A emergência desse modelo esteve ancorada no que Manin (1995) chamou de “democracia de partido”. O voto não é mais decidido por conhecimento pessoal do candidato, seu prestígio social e notoriedade local. As qualidades que especificam os representantes passam a ser o ativismo e a capacidade de organização. Os eleitores não escolhem seus representantes por essa razão, mas essas qualidades são selecionadas pela estrutura interna do partido. A democracia de partido é o governo do ativista e líder partidário, ou do “chefe político” (Manin, 1995: 16). Por essa razão, os representantes não seriam mais indivíduos livres para votar segundo sua consciência e julgamento: eles estão presos à disciplina partidária e dependem do partido que os elegeu. E, sendo assim, o Parlamento deixaria de ser um fórum de

debate deliberativo, uma vez que os deputados já viriam com a decisão fechada do partido (Manin, 1995).

Acreditava-se que o modelo, que inicialmente caracterizou os partidos de esquerda ligado às causas populares, se expandiria para os demais grupos sociais, atingindo assim a representação política de diferentes segmentos da sociedade. Acontece que os partidos tradicionais não poderiam ser a favor da representação de grupos definidos, pois seriam sempre minoria. Dessa forma, assumem apenas a forma de partidos de massa, mas na prática continuam a enfatizar a independência do parlamentar. Além disso, dispunham quase sempre de recursos de Estado para sua manutenção e propaganda, enquanto no modelo partido de massa puro descrito por Duverger, a propaganda e o financiamento eram prerrogativas militantes (Katz e Mair, 1997). Assim, apesar de adotarem alguns aspectos organizacionais de partido de massa, os “partidos de direita” mantêm a idéia de um único interesse nacional e recrutam seus membros nos mais variados setores da sociedade, com apelos amplos, dando origem assim ao que Kirchheimer (1966) chamou de partido *catch all* ou *pega-tudo*.

Esse novo modelo mudou a noção de partido como representante de setores pré-definidos da sociedade. O sistema *catch all* não demora a seduzir também partidos de esquerda. Segundo Katz e Mair (1997), depois de chegarem ao poder, os esquerdistas também alcançam o controle sobre recursos do Estado e também passam a defender políticas mais universais para manter sua posição e vão, assim aos poucos, perdendo a característica de representantes de um único grupo. No modelo unidimensional de Downs (1957), o partido se dirige ao centro o suficiente para conquistar novos eleitores, porém não tanto que o faça perder os antigos adeptos. Progressivamente, a atenção, antes voltada para os filiados, se desloca para os eleitores. Fundamental nesse processo, para Panebianco (2005: 513), é a progressiva profissionalização das organizações partidárias. Antes estruturado por uma burocracia partidária “representativa”, as funções partidárias

passam a ser exercidas cada vez mais por profissionais de diferentes áreas (comunicação, marketing, administradores, etc)⁸.

Katz e Mair (1997) apontam alguns fatores externos às organizações partidárias que contribuíram para o fortalecimento desse novo modelo (*catch all* ou *professional-eleitoral*). Primeiro, a erosão das fronteiras entre grupos e consequente dificuldade de identificar grupos separados. Segundo, o crescimento econômico e o aumento da necessidade de políticas do “Estado de Bem-Estar”, que facilitou a elaboração de programas muito parecidos, que atendem aos interesses de todos ou quase todos. Terceiro, a expansão dos meios de comunicação de massa que permitiu o maior alcance da propaganda partidária, maior público e, conseqüentemente, eleitores se comportando mais como consumidores que como participantes ativos. Ainda segundo esses autores, esse novo modelo de partido está ligado a uma nova concepção de democracia (americanização) que torna as eleições como um momento de escolha de líderes e não mais de políticas ou programas. Programas passam a ser prerrogativas de líderes partidários e não mais dos membros do partido. Manin (1995) vai além, denominando o novo período como “democracia de público”⁹, em que os meios de comunicação, e não mais os partidos, são os principais mediadores. A decisão do voto volta a ser uma escolha entre

⁸ Esse aspecto fez com que o autor preferisse a denominação “profissional-eleitoral” a “catch all”, bem como “burocrático de massa” a simplesmente “de massa”.

⁹ A expressão “democracia do público” mostra a preferência de Manin pela metáfora da política como teatro, em vez de mercado. Para o autor, “a metáfora teatral expressa a diferença entre aqueles que tomam a iniciativa dos termos da escolha e aqueles que fazem as escolhas, e realça a independência parcial dos primeiros. A metáfora do mercado, ao contrário, contém muitas dificuldades que se tornam visíveis ao desdobrá-la em todas as suas implicações. Há razões, sem dúvida, para descrever os políticos como empresários que competem para ganhar votos e maximizar seus benefícios - as recompensas materiais e simbólicas do poder. Mas caracterizar os eleitores como consumidores é bem menos apropriado. Um consumidor que entra num mercado econômico sabe o que quer: suas preferências independem dos produtos que lhe são ofertados. A teoria econômica supõe que as preferências dos consumidores são exógenas. Na política, entretanto, esse suposto não é realista e contraria a experiência. Na maior parte das vezes, quando um cidadão entra no que se poderia chamar de mercado político, suas preferências não estão ainda formadas. Ao contrário, elas se firmam à medida que ele vai tomando conhecimento dos debates públicos. Na política a demanda não é exógena; de modo geral, as preferências não preexistem à ação dos políticos” (Manin, 1995: 26).

personalidades e não mais entre partidos, o que de certa forma, se parece com a “democracia de notáveis” do final do século XIX. No entanto, dada a distância entre representantes e representados, “os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os “comunicadores”, pessoas que dominam as técnicas da mídia” (Manin, 1995).

Katz e Mair (1997) constataram ainda a emergência de um quarto tipo de partido: o partido cartel. Essa denominação vem da baixa competitividade que caracteriza o sistema partidário dessa nova fase. Todos os partidos importantes têm acesso ao governo, através das grandes coalizões. Assim, o Estado, controlado pelos principais partidos, acaba se tornando o principal financiador destes, seja a partir de subsídios que eles próprios criam em seu benefício seja a partir de espaço nos meios de comunicação concedido pelo Estado aos partidos. Dessa forma, o apoio financeiro de eleitores e filiados se torna dispensável. Os partidos se tornam mais representantes do Estado que da sociedade civil, assumindo uma função de mediadores entre as duas esferas. A ideia de mediação admite que os partidos tenham interesses próprios. Assim, sua habilidade é não só de mobilizar eleitores, mas de manipular o Estado para seus próprios interesses.

Essa sucessão ou evolução de modelos de partido implica uma desinstitucionalização partidária, pelo menos nos termos em que partidos vinham sendo concebidos. Eles se tornam menos representativos de setores determinados da sociedade civil, mais permeáveis à atuação de grupos de interesses e cada vez mais profissionalizados. Uma das conseqüências disso seria a maior personalização nas campanhas políticas. Se como Panebianco (2005: 520) prediz, “a época dos partidos/instituições fortes acabou” seria o fim também dos padrões endógenos de carreira?

Como demonstraram Marengo e Serna (2007) para os casos do Brasil, Chile e Uruguai, o recrutamento endógeno promovido por

partidos de esquerda promove a maior inclusão dos setores mais populares da sociedade na arena política. Nesse padrão é possível “começar de baixo”. Já no recrutamento lateral são recrutados indivíduos já notabilizados em outras esferas, mais independentes da liderança do partido o que poderia gerar menor coesão partidária. Nesse segundo padrão a figura da *pessoa* prepondera sobre a do *partido*. Para alguns, isso ameaça a estabilidade da democracia parlamentar (Rahat e Hazan, 2001) por introduzir “mais incertezas quantos aos resultados eleitorais”, ser “inimiga da accountability eleitoral”, podendo assim “enfraquecer os regimes democráticos” (Mainwaring, 2005: 275-276). De outro lado, outros autores apontam para a mudança tanto organizativa como de função sofridas pelos partidos e pelo próprio sistema representativo de democracia. Detecta-se o enfraquecimento dos partidos de massa (Panebianco, 2005; Katz e Mair, 1997) e da chamada de “democracia de partido” (Manin, 1995). Os políticos são cada vez menos eleitos por parecer-se com e representar os eleitores, tampouco por programas de governo tão bem delineados. São cada vez mais escolhidos por suas capacidades técnico-administrativas e habilidade com os meios de comunicação. Já não são mais os partidos os responsáveis únicos pela socialização política de seus membros. A emergência dos chamados *partidos cartel* – muito mais uma parte do estado que manifestação da sociedade (Katz e Mair, 1997) – e da “democracia do público” – mediada mais pelos meios de comunicação que pelos partidos (Manin, 1995) – modifica os critérios de representatividade e conseqüentemente as formas de recrutamento das elites governantes. Mas, segundo o prognóstico desse segundo grupo de autores, seria só uma nova etapa e não o fim da democracia.

Todas essas teorias sobre partidos e democracia foram desenvolvidas tomando-se como referência a política em nível nacional. Esse trabalho procura verificar em que medida são válidas também para o contexto local no Brasil – mais especificamente no Rio Grande do

Sul. Para tanto, precisa-se investigar o efeito da organização federativa do Estado nas organizações partidárias.

:: Partidos políticos na esfera local no contexto federativo

Analisar o sistema partidário na esfera local implica que se considere a organização federativa do Estado. Embora tenha adotado a forma de federação há mais de cem anos, ao longo de sua história política, o Brasil alternou momentos de maior centralização ou descentralização do poder. Essa alternância foi, de certa forma, acompanhada por diferentes arranjos partidários. A literatura especializada contabiliza sete sistemas partidários. Durante o Império, as elites políticas se combinaram num arranjo bipartidário (liberais e conservadores) que garantisse a unidade territorial a partir de uma forte centralização política. A proclamação da República trouxe consigo o federalismo altamente descentralizado, com fraca união nacional, tanto que os partidos se organizavam apenas nos Estados, sendo, na maior parte do Brasil, partidos únicos estaduais (Republicanos) representante de oligarquias regionais. A relação do governo central com o estadual e o local se dava a partir do sistema que ficou conhecido como coronelismo¹⁰. Após a Revolução de 30, esboça-se um pluripartidarismo embrionário polarizado nos extremos pelos comunistas e integralistas, que será abortado em 1937 pelo golpe que instituiu o Estado Novo. De 1937 a 1945 o Brasil vivenciará novamente forte centralização do poder a partir do fortalecimento da estrutura estatal por Vargas e a extinção de todos os partidos políticos. O período democrático de 1945 a 1964 combina federalismo e pluripartidarismo. Não se trata mais do mesmo

¹⁰ O coronelismo foi um sistema de compromisso no qual, em troca de apoio político e votos arregimentados pelos coronéis (a maioria deles em decadência econômica), o governo estadual lhes garantia o poder local, sobretudo através do controle de cargos públicos que iam de delegado de polícia, coletores de impostos até professora primária. Outra parte do compromisso se dava entre os governos estaduais e federal: os governadores apoiavam o presidente e esse lhes reconhecia o domínio no Estado. (Ver LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-ômega, 1986).

federalismo da primeira República, mas um modelo mais equilibrado entre os poderes dos diferentes níveis. Quanto ao pluripartidarismo, ele sofrerá pela ausência de vínculos fortes entre partidos e sociedade: dois dos três principais partidos eram fortemente ligados ao Estado (PSD e PTB) enquanto o partido opositor (UDN) era gerenciado pela oligarquia contrária à Vargas. A ditadura militar, considerando certas unidades da federação como as maiores fontes de possível oposição ao regime, organiza-se na forma que Abrucio (1998) denominou modelo unionista autoritário, retirando dos estados e municípios grande parte da autonomia que lhes eram conferidos pela constituição de 1946. O regime militar extingue ainda todos os partidos do período anterior e determina a criação de duas organizações que funcionariam provisoriamente como partidos: ARENA (governo) e MDB (oposição consentida). É o bipartidarismo tutelado. O processo (lento e gradual) de abertura democrática começa com a reformulação da estrutura partidária em 1979, com o objetivo de fragmentar a oposição. Criam-se então seis partidos: PDS, PMDB, PFT, PTB, PT e PP (incorporado ao PMDB em 1981). Isso não obstante, a lógica bipartidária impera nas primeiras eleições democráticas, para governador, em 1982 – PMDB *versus* PDS (partido oriundo do ARENA).

Essa retomada histórica explicita a forte associação entre autoritarismo e centralização, assim como entre democracia e descentralização. No mesmo sentido, a descentralização se associa com maior número de partidos. Deve-se ter o cuidado, no entanto, de não maniqueizar essa relação. Kugelmas & Sola (1999: 64) lembram que “se há um movimento pendular, não há simetria nesse movimento”, havendo, portanto, alguns aspectos de continuidade (path dependence) de um regime para outro. Segundo os autores, “o que de fato ocorre é uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais”. Isso não obstante, a relação de autoritarismo com centralização é bastante forte da literatura política. Tanto é assim que, diante da

abertura democrática, a Constituinte tenha agido sob forte imperativo descentralizador. A Constituição de 1988 deu, sob esse imperativo, ampla autonomia não só aos Estados, como também aos municípios, que se tornavam também entes federativos – mesmo status da União e dos estados – único caso em todos os países federados do mundo.

Se de um lado o impulso descentralizador vinha daqueles que associam descentralização a práticas mais democráticas de governo, uma segunda força motriz provinha de grupos regionais tradicionais aproveitando-se do enfraquecimento do Estado nacional. Fortaleciam-se os poderes estadual e local, com maior autonomia e participação tributária e fiscal, mas pouco se atentava para a coordenação entre os diferentes níveis de governo. “De 1982 a 1994, vigorou um federalismo estadualista, não-cooperativo e muitas vezes predatório” (Abrucio, 1998, 2003, 2005). E dessa forma, compromete-se o ideal democratizante da maior descentralização.

Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade de os estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos (Abrucio, 2005, p. 47).

A maior autonomia e maior participação orçamentária das unidades sub-nacionais, não sendo acompanhada de definição mais clara de papéis entre os níveis de governo, fez com que, como alguns analistas sugerem, o governo central dividisse os bônus, arcando porém com todo os ônus. Os governadores passavam a ter poder de influência sobre os deputados federais de seu estado superior ao das lideranças partidárias ou do presidente da República, pois controlavam tanto as possibilidades eleitorais como os recursos que os deputados precisavam para satisfazer seu eleitorado. Esse grande poder dos governadores no novo federalismo brasileiro fez com que Abrucio (1998) os denominasse os *barões da federação* e a Câmara de deputados de “Assembléia dos Estados”.

Por conta de tudo isso, muitos cientistas políticos vêem na organização institucional do federalismo no Brasil um grande entrave à consolidação democrática. Considerando-se o *continuum* proposto por Stepan (1999) para analisar países federativos entre os mais e menos restritivos da maioria (*demos constraining*), encontraremos o Brasil no extremo de restrição: uma federação com uma segunda câmara altamente desproporcional, lembrando que um voto para Senador em Roraima equivale a 144 votos em São Paulo (além da primeira câmara já ser também altamente desproporcional)¹¹, com amplos poderes, atuando em vários assuntos, devendo aprovar todas as leis e ainda detendo prerrogativas exclusivas sobre determinados temas; uma constituição extremamente detalhada que exige supermaiorias para aprovação de mudanças e onde quaisquer poderes residuais cabem aos estados; e finalmente, um sistema partidário fragmentado, onde apesar da existência de partidos nacionais, as campanhas se desenvolvem com fundos privados, o que favoreceria uma política localista¹².

As críticas ao federalismo – à sua organização institucional restritiva e ao excessivo poder controlado pelos estados - seguem, especialmente pela dificuldade que ele imporia à organização de partidos nacionais. Aliás, a mesma literatura que critica o federalismo, também vê o sistema partidário brasileiro como de baixa institucionalização, subdesenvolvido, “estruturalmente frágeis e socialmente desenraizados”. A consequência disso seria a “crescente volatilidade das preferências políticas dos atores sociais, objetivada em um comportamento eleitoral altamente instável” (Lamounier e Meneghelo, 1986; Mainwaring, 2001).

Na visão de Mainwaring (2001), o federalismo implicaria também uma federalização dos partidos políticos, o que influiria diretamente no

¹¹ A desproporcionalidade na primeira câmara brasileira se dá pela estipulação de um número mínimo (8) e de um máximo (70) de representantes para cada Estado independentemente da população. Dessa forma, Roraima, que conforme sua população deveria ter apenas um deputado federal, elege oito, enquanto São Paulo, em vez de 115, elege apenas 70 (Stepan, 1999).

¹² Stepan (1999) – ver tabelas de 1 a 4.

método de seleção de candidatos e conseqüentemente, no seu desempenho depois de eleitos. Para conquistar ou manter poder, o político deveria então se voltar às esferas municipal e estadual. Prestígio nacional não seria antídoto contra a falta de apoio das bases locais, o que favoreceria a heterogeneidade das bancadas e as práticas clientelistas. Nesse sentido, Mainwaring (2001) avalia que o federalismo dificulta a coesão nacional do partido uma vez que os políticos são incentivados a construir suas carreiras no nível estadual, e concorda com Abrucio sobre serem os governadores quem controlam empregos e verbas que interessam aos deputados federais, exercendo por isso forte influência sobre as bancadas, superior à influência das lideranças partidárias.

Outro brasileiro, Barry Ames (2001), ao concentrar-se na organização espacial-geográfica da política brasileira, também detecta a fragilidade dos partidos políticos. Para ele, “são os partidos estaduais, e não os nacionais, que escolhem os candidatos ao legislativo” (Ames, 2003: 63). Também aqui a crítica principal é ao sistema eleitoral RP de lista aberta, tendo a organização federativa papel coadjuvante nos entraves da democracia. Ainda segundo Ames (2003:73-74), “diferentemente dos distritos de um representante, que favorecem a localidade como clivagem dominante, ou da RP de lista fechada, que favorece a classe, a RP de lista aberta com distritos de grande magnitude deixa à própria campanha a determinação dos segmentos do eleitorado que obterão representação”. Mas para ele, se em certa medida essa abertura e flexibilidade são bastante democráticas, por outro lado, se dão à custa da fraqueza dos partidos e da personalização da política. Dessa forma, Ames (2003) finalmente conclui que uma das reformas necessárias seria a reestruturação do federalismo a fim de reduzir o excesso de *veto players*. Mas questiona, “se é muito pouco provável que o Brasil mude a base constitucional formal do federalismo, será que o fortalecimento dos partidos políticos no plano nacional poderá mudar, *de facto*, o federalismo?” (Ames, 2003: 349).

Em outra vertente da Ciência Política, estudos empíricos diminuem o pessimismo em relação a institucionalização do sistema partidário brasileiro. Autores como Figueiredo & Limongi (1999) rebatem a idéia de fragilidade demonstrando um alto padrão de disciplina partidária em importantes votações no Congresso, enquanto que Rodrigues (2002) questiona o desenraizamento, demonstrando que há correspondência no âmbito legislativo, entre origens sociais e econômicas e identidades partidárias e Peres (2002) demonstra que a volatilidade eleitoral (partidária e especialmente a ideológica) vem decrescendo conforme passam os anos e as eleições. De acordo com essa vertente, portanto, não obstante o sistema federalista altamente restritivo e o sistema eleitoral de lista aberta, o sistema partidário brasileiro é razoavelmente institucionalizado e tende a o ser ainda mais.

Tendo sido pioneiros em demonstrar empiricamente a força de partidos políticos e de suas lideranças na política brasileira, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002) voltam aos dados das votações no Congresso agora para testar o argumento de que governadores exercem pressão nas bancadas estaduais superior à pressão do presidente ou dos próprios partidos aos quais os deputados são filiados. Os autores que defendem essa tese reconhecem que o poder dos governadores começou a diminuir a partir de mudanças estruturais promovidas pelo governo FHC. Esse é, porém, para Cheibub, Figueiredo e Limongi o principal indicador de que o poder dos governadores sobre os deputados federais não era tão decisivo assim. Afinal, como esses deputados tão dependentes de sua base estadual e do apoio do governador aprovariam medidas que limitariam justamente o poder, recursos e a autonomia de seus estados?

Despite the large number of institutional veto-players that may exist in the Brazilian system, it is clear that the federal government was successful in passing significant legislation imposing political controls and financial losses on the state and municipal governments. (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2002: 6)

E as medidas de reestruturação que diminuíram o poder das unidades sub-nacionais e elevou o do governo central não foram poucas. Limitou-se a descentralização de recursos (criando novas taxas não sujeitas a redistribuição e elevando outras já existentes), restringiu-se a autonomia dos estados e municípios, impondo a privatização ou fechamento de bancos estaduais, limitou-se a capacidade de endividamento dos estados e instituiu-se regras de controle como a “lei de responsabilidade fiscal”, além de serem redefinidas as funções de cada nível de poder, sendo muitas políticas sociais transferidas para estados e municípios.

Os testes de Cheibub, Figueiredo e Limongi (2002) demonstraram que os níveis de disciplina partidária permaneciam elevados mesmo em questões que modificassem a estrutura federativa e afetassem os interesses estaduais; que não existe congruência relevante entre deputados de um mesmo estado nessas questões; e que, devido ao fato de o controle da agenda parlamentar pertencer basicamente ao Presidente e às lideranças partidárias, os recursos de patronagem obtidos normalmente a partir das emendas orçamentárias são mais disponíveis para os que apóiam o governo central do que ao estadual. Tudo isso comprova que os deputados seguem a lógica partidária e não a estadualista, como reivindica a literatura sobre federalismo no Brasil.

Dessa forma, os autores respondem a questão de Ames (2003) se partidos políticos fortes poderiam mudar o federalismo. Para eles,

In our view, the role of political parties and the ability of the president to form stable legislative coalitions are a result of both the way the Brazilian congress is organized and the president's ability to control the legislative agenda. These factors **neutralize the centrifugal incentives generated by Brazil's strong federalism and permissive electoral and partisan legislation.** (Cheibub, Figueiredo & Limongi, 2002:.21 – grifo meu)

Além disso, Cheibub, Figueiredo & Limongi (2002) lembram a importância da organização federativa e mesmo da lista aberta para a

representatividade política. Nesse sentido, também Abrucio (2003) reconhece que um certo componente regional dos partidos é importante para manter a dupla identidade do cidadão – nacional e estadual – condição federalista. Os teóricos clássicos sobre federalismo são ainda mais radicais nessa questão: para William Riker e Daniel Elazar, o modelo ideal de sistema partidário numa federação é o mais descentralizado e regionalizado possível a fim de preservar a autonomia das diferentes regiões (Roma e Braga, 2002:49).

Roma e Braga (2002) questionam a radicalização dessa noção e demonstram que o Brasil vai contra essa tendência e mesmo assim (ou talvez justamente por isso) caminha para a consolidação democrática. Segundo eles, embora mecanismos institucionais (legislação eleitoral, multipartidarismo e federalismo) incentivem a regionalização dos partidos e a dispersão do poder político, vem se esboçando no Brasil uma tendência de nacionalização nos grandes partidos. Isso se deve, segundo os autores, à “ação estratégica das lideranças partidárias na composição de alianças e da coordenação das preferências partidárias dos eleitores” (Roma e Braga, 2002: 51). Os dados apresentados indicam uma menor dispersão eleitoral da representação partidária nos estados, ou seja, as porcentagens e votos conquistadas pelos partidos se assemelham nas diferentes categorias de pleito (Câmara de Deputados, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais), embora determinados partidos possam continuar mais expressivos numa região do que em outra. De qualquer forma, os grandes partidos têm ampliado sua penetração territorial (na ordem de maior penetração: PMDB, PSDB, PFL, PT, PPB, PTB e PDT), conseguindo agregar a maior parte das preferências dos eleitores em praticamente todos os estados. Os autores chamam a atenção ainda para elevada congruência nas eleições para as diferentes casas legislativas, especialmente quando analisadas por blocos ideológicos, o que, demonstraria um voto mais partidário¹³

¹³ Roma e Braga (2002) associam voto partidário a voto ideológico. Deve-se, no entanto, lembrar que as motivações de voto em determinado partido podem ser determinadas por desempenho de

que personalista. Outro fator que colabora na nacionalização dos partidos é o comportamento das lideranças partidárias na consumação de suas alianças eleitorais congruentes – na maioria das vezes – com as alianças nacionais. Portanto,

há uma forte correlação entre as forças eleitorais dos partidos entre os distintos níveis de governo cujas oscilações decorrem dos resultados das eleições e da composição da coalizão de governo federal. Os partidos políticos se tornam, assim, unidades nacionais durante as eleições para presidente da república. Essa autoridade nacional seria garantida no parlamento mediante a formação de alianças de vários partidos – coalizões de governo ou de oposição. Por isso, o grau de desarmonia da distribuição do poder político no interior da Federação diminui ao longo da democratização (Roma & Braga, 2002: 71).

Viu-se com essa breve revisão bibliográfica que, se por um lado, optou-se pelo regime federativo no Brasil por associá-lo a práticas mais democráticas; de outro, ele tem sido visto como um “empecilho” à governabilidade do país, pelo excesso de *veto players* e pela regionalização partidária que produz. Estudos empíricos, no entanto, demonstraram que o tempo tem sido favorável à maior consolidação e nacionalização do sistema partidário não obstante o federalismo.

Dividir o poder, limitando assim o poder da maioria e defendendo os direitos das minorias, é o princípio do federalismo. Porém, a organização institucional do federalismo no Brasil é, como demonstrou Stepan (1999), excessivamente restritiva à maioria. Deve-se lembrar, no entanto, que variáveis como o poder de agenda do Executivo (Figueiredo & Limongi, 1999, 2002) e a crescente nacionalização dos partidos (Peres, 2002; Roma & Braga, 2002) podem amenizar os efeitos predatórios do excessivo *demos constraining*. Portanto, a análise do federalismo deve levar em conta uma série de fatores, não só

governo e não propriamente pelo espectro esquerda *versus* direita. No entanto, essa discussão não será feita aqui.

institucionais, como a heterogeneidade cultural, política ou econômica que o caracteriza.

Deve-se, por fim, lembrar que a estrutura federativa é replicada no sistema partidário. A Lei Orgânica dos Partidos de 1971 (lei nº 5.697) previa que os partidos deveriam estruturar-se em três níveis – municipal, estadual e nacional e também regia a interação entre as esferas:

Na base da organização, as convenções escolhiam os candidatos aos postos do Executivo e do Legislativo, enquanto os diretórios indicavam a comissão executiva e o presidente, que se responsabilizavam pela gestão cotidiana do partido. A mesma estrutura se repetia nos planos estadual e nacional. As convenções municipais mandavam representantes à convenção estadual, que definia as candidaturas para todos os pleitos estaduais e nacionais cujo distrito eleitoral coincidissem com o Estado. Da mesma forma, delegados estaduais participavam da Convenção Nacional e da escolha do Diretório Nacional. (Maria Hemínia e Carneiro, 2008: 409-10)

Mesmo com a extinção dessa lei em 1995 e da maior liberdade dada à organização interna dos partidos, o princípio da organização dos partidos nos três níveis federativos foi mantido. E, não obstante alguns estudos apontarem para crescente nacionalização dos partidos, considera-se não só válido, como imprescindível para o nosso estudo, isolarmos o sistema partidário do Estado do Rio Grande do Sul, recorte do nosso objeto de estudo. Analisar o sistema partidário gaúcho, é, portanto, o objetivo do próximo capítulo.

Capítulo 3

O Sistema Partidário do Rio Grande do Sul

Viu-se que ao longo de sua história independente, o Brasil vivenciou diversas configurações institucionais e que, oscilando entre períodos de centralização e descentralização do poder, a literatura especializada contabiliza sete sistemas partidários. Quando se observa o sistema partidário do Rio Grande do Sul, essas mudanças aparecem de forma mais sutil, sendo perceptíveis algumas continuidades, sobretudo no que diz respeito à polarização, que Noll e Trindade atribuem à cultura política platina semelhante à dos países vizinhos Uruguai e Argentina.

Este capítulo fará uma breve revisão bibliográfica sobre o sistema partidário do Rio Grande do Sul observando as diferenças por tamanho de município, avaliando, posteriormente, as eleições municipais mais recentes e seu impacto no desenho partidário gaúcho. Esse desenho é necessário para a definição das variáveis estudadas no capítulo seguinte: partidos e porte do município.

A forte polarização já é vista como inerente à política do Rio Grande do Sul desde a clássica distinção proposta por Trindade (1978) entre o conservadorismo liberal e o conservadorismo autoritário nos últimos tempos do Império. A primeira tradição é oriunda dos federalistas seguidores de Gaspar Silveira Martins; enquanto a segunda é seguidora do “positivismo castilhistas” de Julio de Castilhos. Entre guerras e pactos, pode-se dizer que a versão autoritária prevaleceu na República Velha, culminando com a conquista do poder em âmbito nacional por Getulio Vargas e com a instauração do Estado Novo. Ainda

assim, a oposição liberal se fazia presente no Estado através do Partido Libertador (PL), enquanto nos outros Estados prevalecia o partido estadual único (republicano). Com a reabertura política de 1946 e a implantação do pluripartidarismo, aponta-se no Rio Grande do Sul, a permanência daquela primeira cisão, dessa vez objetivada na oposição PTB *versus* partidos consevadores anti-PTB - PSD, PL e UDN. Os dois principais partidos dessa polarização - PTB e PSD -, graças às alianças que permitiam a expansão da abrangência eleitoral, se alternariam perfeitamente no Governo do Estado: em 1947, o PSD elegeu o governador; em 1950, o PTB; em 1954, PSD; em 1958, PTB novamente e, enfim, em 1962 o PSD (Noll e Trindade, 2005). O bipartidarismo (MDB e Arena) imposto pelo regime militar a partir de 1965 cristalizaria a polarização anterior: trabalhistas e próximos ao trabalhismo se reagrupam no MDB, enquanto que os “anti-PTB” se reúnem no situacionista ARENA (Xausa e Ferraz, 1981). A reabertura política de 1982 e o multipartidarismo que a acompanhou não impediram que, num primeiro momento, se mantivesse um certo bipartidarismo de fato, ou seja, a oposição entre PDS e PMDB, oriundos da Arena e do MDB respectivamente. No entanto, novos atores políticos passam a assumir papel importante no cenário político gaúcho: o PDT¹⁴, herdeiro do trabalhismo petebista, e, mais adiante, o PT, apresentando-se como novidade política. O rápido crescimento do PT, entretanto, permitiu que se falasse no final dos anos 90 em uma retomada da polarização político partidária, no padrão PTB/anti-PTB nos anos 50 e 60 para PT/anti-PT na atualidade (Noll, Trindade e Passos, 2004).

Tavares (1997) contesta a versão do bipartidarismo de fato tanto no cenário de 1945-1964, quanto no atual período democrático constitucional. Para ele, se configurava no Estado o que Sartori chamou de pluripartidarismo centrífugo polarizado. O argumento mais forte do

¹⁴ Em Porto Alegre a disputa pelo Estado em 1982 foi multipartidária, incluindo além de PDS e PMDB, o PDT com toda a tradição trabalhista de Leonel Brizola. O PDT sai vencedor na capital (181.330 votos contra 177.575 do PMDB e 154.399 do PDS). A diferença que se dá na capital influi na eleição para governo do Estado: o PDS vence, por uma diferença próxima aos 20 mil votos, o PMDB (Baquero, 1984:17).

autor está amparado pela noção duvergeriana de que eleições de plurality, como são as majoritárias para senador, governador e presidente tendem a produzir sistemas bipartidários e que, para testar a efetividade desse bipartidarismo seria necessário avaliar o desempenho partidário nas eleições proporcionais. Segundo Tavares (1997), o que se viu no período constitucional de 1946 foram alianças estratégicas para eleições majoritárias, enquanto que no legislativo (tanto na Assembleia como na representação gaúcha na Câmara de Deputados) o quadro era de pluripartidarismo, onde os dois principais partidos juntos não somavam 90% das cadeiras, pressuposto do bipartidarismo segundo Rae, adotado pelo autor.

Mais do que a fragmentação partidária na disputa para cargos executivos ou legislativos, interessa para o nosso estudo a distribuição partidária nos municípios gaúchos. Noll e Trindade (2004) tomaram o município como unidade de análise dos dados referentes às eleições para a Assembleia Legislativa e assim puderam calcular o índice de dominação partidária. Para os autores, as coligações feitas nas disputas majoritárias abriram caminho para o pluripartidarismo na medida em que permitiam o crescimento de pequenos partidos, que, de outra forma, não teriam representação.

A análise por município apontou para diferentes comportamentos políticos conforme o tamanho do eleitorado ao longo das mudanças no sistema partidário. Segundo os autores, no período 45-66, a dominação petebista se distribuía regularmente entre os diferentes portes de município, enquanto os partidos anti-PTB dominavam apenas em municípios de menos de 50 mil habitantes e, mais significativamente, em municípios com menos de 20 mil. No período bipartidário, o MDB “herda” a dominância do PTB nas cidades com mais de 50 mil habitantes, e transfere no pós-79 para PMDB e PDT o padrão.

Já nos municípios de 20 a 50 mil habitantes, a mudança do sistema partidário de 1966 permitiu que boa parte de antigos territórios petebistas fossem tomados pela Arena e não o MDB (considerado

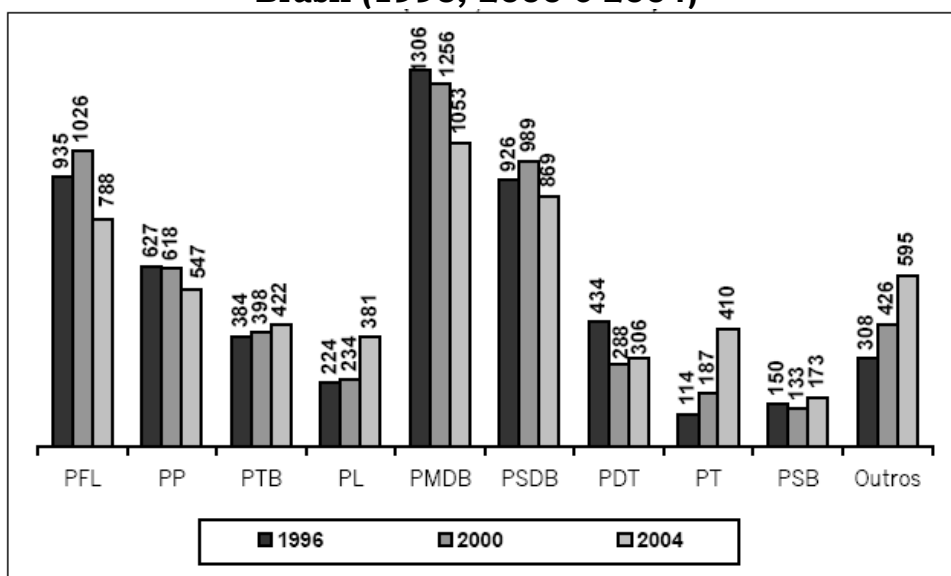
“herdeiro” natural). “Com a reformulação partidária de 1979, no entanto, o PMDB e o PDT recuperam a maioria dos municípios tradicionalmente dominados pelo PTB” (Trindade e Noll, 2004, p.102).

Também nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes, a Arena seria dominante na maior parte dos municípios antes controlados pelo PTB; e mais uma vez, no período pós-79, PMDB e PDT recuperariam parte importante dos municípios outrora petebistas.

Viu-se que no imediato pós-79 os partidos que mais se destacaram no cenário político gaúcho foram, pelo lado “conservador”, o PDS (atual PP) e pelo lado “populista”, o PMDB e o PDT. No entanto, a atual experiência democrática permitiu a emergência de novos partidos, como o PSDB, oriundo de cisões no PMDB; o PFL, fruto de cisão do PDS, além do crescimento do PTB, que surgiu junto com o PDT reivindicando a herança trabalhista, porém com linhas mais conservadoras e, finalmente, o surgimento de um partido novo, de caráter urbano e popular, o PT.

Analisando as eleições municipais de 1996, 2000 e 2004 em todos os municípios brasileiros, Avelar e Walter (2008) perceberam o predomínio (ainda que descendente) do PMDB, seguido por PSDB e PFL (também decaindo) e depois por PP, PTB, PT e PDT em termos de número de prefeituras conquistadas.

Figura 1 – Número de Prefeituras Por Partido e Ano do Pleito Brasil (1996, 2000 e 2004)



Fonte: Avelar e Walter, 2008, p.103

Já quando se analisa a hierarquia partidária do Rio Grande do Sul isoladamente, vê-se que PFL (atual DEM) e PSDB têm pouca expressão municipal, ainda que este último partido tenha conseguido eleger a governadora do Estado em 2006. Os partidos que dominam a esfera local gaúcha – tanto executiva quanto legislativa – são PP e PMDB, seguidos, em ordem, por PDT, PT e PTB¹⁵. A tabela 1 demonstra a coerência entre os partidos dominantes no executivo e no legislativo na porcentagem de cargos ocupados. Salvo uma acentuada queda do PP e leve ascensão do PDT e do PT em relação às prefeituras conquistadas, poucas alterações são observadas entre os pleitos de 2000 e 2004.

¹⁵ Na eleição de 2008 o quadro partidário gaúcho continua tendo PP e PMDB como os principais partidos em número de prefeituras e cadeiras no legislativo. Na disputa pelas prefeituras a ordem ficou: PP (146), PMDB (143), PDT (64), PT (60), PTB (31), PSDB (19), DEM (13), PSB (12) e PPS (4). Chamou a atenção o declínio do PDT, que perdeu 33 prefeituras e o crescimento do PT, que ganhou 17 a mais em relação a 2004. Em relação ao número de vereadores se verificou um recuo do PDT, que perdeu 9% de suas cadeiras e o crescimento de PPS, PSDB e PSB. Não usaremos os dados de 2008 na análise porque não conseguimos detalhamento por porte de cidade. (Fonte: Especial Eleições 2008, Zero Hora)

**Tabela 1: Desempenho dos Partidos nos Municípios do RS
(valores percentuais arredondados) ¹⁶**

| | % de prefeitos eleitos | | % de vereadores eleitos | |
|---------|------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|
| | 2000 N= 497 | 2004 N= 496 | 2000 N= 5124 | 2004 N= 4584 |
| PP | 35 | 27 | 28 | 26 |
| PMDB | 28 | 28 | 26 | 26 |
| PDT | 16 | 20 | 18 | 17 |
| PT | 7 | 9 | 9 | 11 |
| PTB | 6 | 6 | 8 | 9 |
| PSDB | 3 | 3 | 4 | 5 |
| DEM/PFL | 3 | 4 | 4 | 3 |
| PSB | 1 | 2 | 2 | 2 |
| outros* | 0 | 2 | 1,1 | 1,9 |

Fonte: TRE-RS

* outros partidos = PPS, PL, PHS, PC do B, PSL, PV, PT do B e PST

Porém um simples ranking sobre o número de prefeituras conquistadas ainda revela muito pouco das peculiaridades da política municipal. Dada a disparidade entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, sendo que quase a metade tem menos de dez mil habitantes, importa considerar o porte das prefeituras conquistadas. O estudo já mencionado de Avelar e Walter (2008) avalia os padrões partidários considerando as diferenças de porte do município (tamanho da população) e de índice de qualidade de vida (IDH) dos mesmos. As autoras concluem que:

Os partidos de direita, de configuração tradicional e oligárquica dominam nos municípios menores e de baixa qualidade de vida; os partidos de centro dominam nas regiões de melhor qualidade de vida e, sobretudo, nos municípios micro e pequenos, enquanto os partidos de esquerda são urbanos, ali têm sua origem e, como os dados sugerem, conquistam eleitores dos municípios maiores para os de tamanho médio. Em suma, um mapa partidário municipal em mutação lenta, contudo, constante (Avelar e Walter, 2008, p.117).

¹⁶ Foi utilizado aqui o valor percentual para que a diferença do N de cada eleição e dos diferentes cargos (vereador e prefeito) não comprometesse a comparação.

Essa lenta mutação estaria por sua vez ligada aos processos de “o desenvolvimento, a urbanização e a participação em grupos associativos de pessoas das camadas menos favorecidas”. Nosso estudo segue a mesma direção do trabalho de Avelar e Walter (2008) ao tentar desenhar um mapa partidário municipal, considerando a diversidade dos municípios.

A população do Rio Grande do Sul, já no ano de 2004, ultrapassava a casa dos 10 milhões de habitantes distribuídos de forma nada uniforme pelos 496 municípios que compõem o Estado. Enquanto cerca de 5 milhões concentram-se em 18 grandes cidades (população superior a 100 mil habitantes), outros 335 pequenos municípios com menos de 10 mil habitantes cada abrigam no total menos de 1 milhão e meio de pessoas. Desses, 229 têm menos de cinco mil habitantes. É objetivo deste trabalho apreender o efeito que a diferença no porte do município pode ter sobre a forma como se faz a política municipal.

Tabela 2: Classificação dos Municípios Gaúchos por Tamanho da População

| População (em mil habitantes) | Número de municípios |
|--|---------------------------------|
| até 5000 | 229 |
| 5001 a 10000 | 106 |
| 10001 a 20000 | 63 |
| 20001 a 50000 | 57 |
| 50001 a 100000 | 23 |
| 100001 a 500000 | 17 |
| mais de 500000 | 1 (Porto Alegre) |

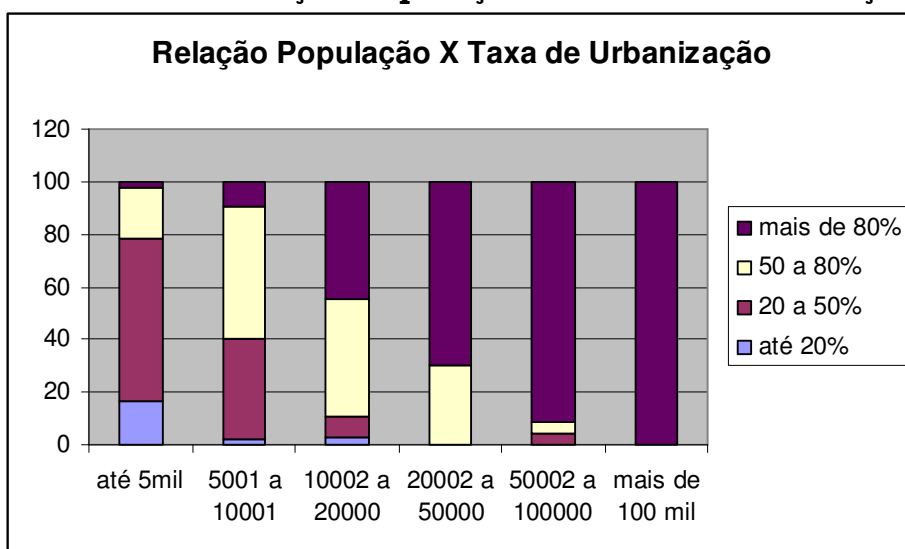
Fonte: IBGE

Além da diferença no tamanho da população do município, cogitou-se analisar os efeitos da taxa de urbanização e do índice de desenvolvimento (IDESE)¹⁷, mas, conforme se pode verificar nos gráficos

¹⁷ O Idese é um índice sintético, inspirado no IDH, que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos: Educação; Renda; Saneamento e Domicílios; e Saúde. O Idese total para o Estado do RS é de 0,760. Fonte: FEE

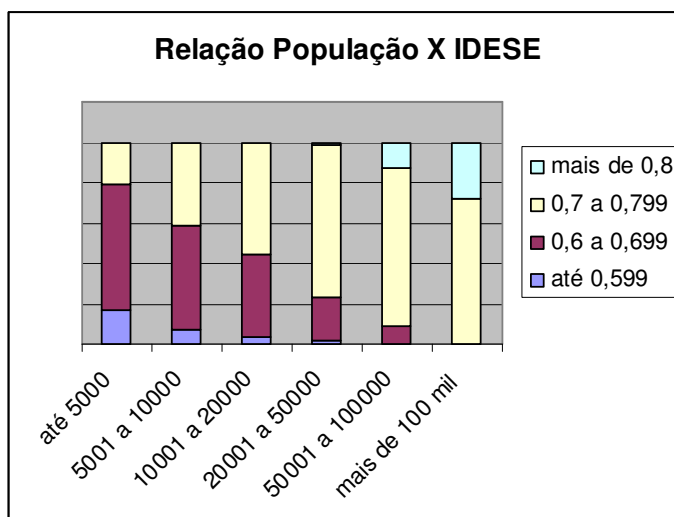
1 e 2, o tamanho da população do município se revelou fortemente associado¹⁸ com ambos (IDESE). Com poucas exceções, os municípios com grandes populações tendem a ser mais urbanizados e desenvolvidos que os pequenos. Por essa razão e com fins de simplificação, priorizaremos para o perfil geral apenas os dados referentes ao número de habitantes de cada cidade.

Gráfico 1 – Relação População X Taxa de Urbanização (RS)



Fonte: Fundação de Economia e Estatística do RS

Gráfico 2 – Relação População X Índice de Desenvolvimento



Fonte de dados: Fundação de Economia e Estatística do RS

¹⁸ Qui quadrado $\leq 0,002$

Definido o porte do município (tamanho da sua população) como variável independente, o próximo passo é observar a distribuição dos partidos políticos no Estado e entre os diferentes tipos de municípios. Viu-se na tabela 1 que a força dos partidos em termos de números de prefeituras e cadeiras no legislativo conquistadas está assim hierarquizada: PP, PMDB, PDT, PT, PTB, PSDB, DEM/PFL e PSB.

A tabela 3, por sua vez, apresenta a variação dos partidos nas eleições para prefeitura entre um pleito e outro conforme o tamanho da cidade. Nos micromunicípios (menos de cinco mil habitantes) o domínio é dos progressistas, mas foi também aí que o partido registrou seu declínio de forma mais acentuada, cedendo espaço ao PDT e ao PT. Nos municípios com mais de 100 mil habitantes, que concentram quase metade da população gaúcha, os petistas, apesar de manterem o maior número de prefeituras, começam a perder prefeituras para os partidos centristas PMDB e PSDB. O PDT, partido que mais cresceu em 2004 no Rio Grande do Sul, continua com pouca expressão nas cidades maiores.

Tabela 3 - Variação do Desempenho dos Partidos nas Eleições para Prefeito 2000 e 2004 (valores percentuais)¹⁹

| | | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | total |
|---------|------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| PP | 2000 | 36,1 | 32,5 | 56,5 | 5,6 | 35,1 |
| | 2004 | 29,3 | 23,3 | 30,4 | 0 | 26,8 |
| | | -6,8 | -9,2 | -26,1 | -5,6 | -8,3 |
| PMDB | 2000 | 30,7 | 24,2 | 17,4 | 16,7 | 28,0 |
| | 2004 | 28,7 | 25,0 | 30,4 | 27,8 | 27,8 |
| | | -2 | 0,8 | 13 | 11,1 | -0,2 |
| PDT | 2000 | 14,3 | 20,8 | 13,0 | 5,6 | 15,5 |
| | 2004 | 19,4 | 23,3 | 13,0 | 5,6 | 19,6 |
| | | 5,1 | 2,5 | 0 | 0 | 4,1 |
| PT | 2000 | 6,0 | 5,0 | 0 | 50,0 | 7,1 |
| | 2004 | 7,5 | 9,2 | 4,3 | 33,3 | 8,7 |
| | | 1,5 | 4,2 | 4,3 | -16,7 | 1,6 |
| PTB | 2000 | 6,3 | 5,8 | 4,3 | 11,1 | 6,3 |
| | 2004 | 6,6 | 6,7 | 0 | 5,6 | 6,3 |
| | | 0,3 | 0,9 | -4,3 | -5,5 | 0 |
| DEM | 2000 | 2,7 | 4,2 | 0 | 5,6 | 3,0 |
| | 2004 | 4,2 | 1,7 | 8,7 | 0 | 3,6 |
| | | 1,5 | -2,5 | 8,7 | -5,6 | 0,6 |
| PSDB | 2000 | 1,5 | 6,7 | 4,3 | 5,6 | 3,0 |
| | 2004 | 1,5 | 6,7 | 4,3 | 16,7 | 3,4 |
| | | 0 | 0 | 0 | 11,1 | 0,4 |
| PSB | 2000 | 1,5 | 0,8 | 4,3 | 0 | 1,4 |
| | 2004 | 1,5 | 1,7 | 8,7 | 0 | 1,8 |
| | | 0 | 0,9 | 4,4 | 0 | 0,4 |
| Outros* | 2000 | 0,9 | 0 | 0 | 0 | 0,6 |
| | 2004 | 1,5 | 2,5 | 0 | 11,1 | 2,0 |
| | | 0,6 | 2,5 | 0 | 11,1 | 1,4 |

*(PL, PPS, PHS)

Fonte: TRE - Tabulação da autora

A tabela 4 nos permite observar a volatilidade eleitoral entre as eleições de 2000 e de 2004. Se para o geral do Estado observa-se baixa volatilidade²⁰ (8.5% de variação), o mesmo não acontece quando se faz o corte por tamanho do município. Nesse caso, percebe-se que quanto maior o município, maior a volatilidade. Se por um lado a alta

²⁰ A volatilidade partidária eleitoral é o somatório, dividido por dois, das volatilidades eleitorais de cada um dos diferentes partidos individuais (PV) que obtiveram votos em duas eleições consecutivas ou apenas numa delas. (Tavares, 1997: 187) Sendo assim,

Volatilidade eleitoral RS =

$$\frac{8,3 + 0,2 + 4,1 + 1,6 + 0 + 0,6 + 0,4 + 0,4 + 1,4}{2} = 8,5\%$$

2

volatilidade denotaria um sistema partidário menos institucionalizado, por um vínculo entre eleitores e programas partidários supostamente mais fraco; por outro, ela indicaria um nível mais alto de competitividade nas eleições de cidades maiores.

Tabela 4 - Volatilidade eleitoral nas eleições para prefeitura (2000 e 2004) no RS por tamanho do município

| População | Volatilidade (%) |
|------------------|-------------------------|
| Até 10 mil | 8,75% |
| 10 a 50 mil | 11,75% |
| 50 a 100 mil | 30,4% |
| Mais de 100 mil | 33,35% |
| Total RS | 8,5% |

Não foi possível calcular a volatilidade para o legislativo municipal, mas pode-se ler na tabela 5 que, assim como em relação às prefeituras, os vereadores do PP também alcançam melhor desempenho nos micromunicípios.

Tabela 5 - Partidos dos vereadores em 2004 por tamanho de município (valores percentuais)

| Partido | Tamanho do Município | | | | total |
|----------------|-----------------------------|-------------|--------------|-----------------|--------------|
| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | |
| PP | 28,3 | 24,5 | 23,6 | 7,6 | 25,9 |
| PMDB | 25,9 | 26,0 | 22,4 | 18,4 | 25,3 |
| PDT | 15,1 | 17,1 | 16,8 | 12,0 | 15,6 |
| PT | 11,0 | 8,6 | 9,3 | 22,8 | 11,0 |
| PTB | 8,9 | 9,6 | 11,2 | 14,6 | 9,5 |
| PSDB | 3,8 | 6,6 | 6,2 | 7,6 | 4,9 |
| PFL | 2,7 | 2,1 | 1,9 | 1,3 | 2,4 |
| PSB | 1,7 | 2,2 | 2,5 | 1,9 | 1,9 |
| PSL | 0,8 | 1,9 | 0,6 | 2,5 | 1,2 |
| PPS | 0,7 | 0,3 | 4,3 | 3,8 | 1,0 |
| PL | 0,4 | 0,7 | | 3,2 | 0,6 |
| PHS | 0,5 | | | | 0,3 |
| PC DO B | | 0,1 | 1,2 | 2,5 | 0,3 |
| PV | | 0,1 | | 1,3 | 0,1 |
| PTC | 0,1 | | | | 0,0 |
| PSTU | 0,1 | | | | 0,0 |
| PSDC | | | | 0,6 | 0,0 |
| Não respondeu | | 0,1 | | | 0,0 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,000

Fonte: Sondagem dos Vereadores RS (tabulação da autora)

Já nos municípios com mais de cem mil habitantes os progressistas elegem apenas 7,6% dos vereadores, ficando atrás de PT, PMDB, PTB e PDT, dividindo a quinta posição com o PSDB. O inverso ocorre com o Partido dos Trabalhadores: com desempenho modesto nos municípios pequenos, o PT dobra o número de seus vereadores nas cidades com mais de cem mil habitantes. Como pode ser observado no gráfico 3, nessas cidades a diferença de percentual entre os partidos é menor, e aumenta a participação dos pequenos partidos, indicando maior competitividade. PMDB, PDT e PTB apresentam desempenhos mais estáveis em municípios de diferentes portes. O PMDB mantém-se entre as duas primeiras forças em todas as faixas, enquanto os trabalhistas do PDT e do PTB se alternam entre a terceira e a quarta posição.

É interessante se ter em conta também a penetração da organização partidária nos municípios. Como lembram Roma e Braga (2008), “a estrutura dos partidos brasileiros está organizada de acordo com o formato geral definido pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que determina a criação de órgãos e instâncias de decisão aos níveis nacional, estadual e municipal, além de conselhos especializados e de departamentos de representação setorial”. Nota-se na tabela 6 que a penetração municipal dos partidos é bastante coerente com o número de prefeituras e cadeiras legislativas conquistadas (tabela 1). Considerando-se o número de diretórios municipais tem-se a reprodução exata da hierarquia de partidos: PP, PMDB, PDT, PT, PTB (exceção é o caso do PSDB, que apesar dos 308 diretórios, não alcançou sucesso nos pleitos municipais).

Tabela 6 – Número de Diretórios e Comissões Provisórias dos Partidos no RS

| | Diretório | Provisório | Total |
|------|------------------|-------------------|--------------|
| PP | 468 | 27 | 495 |
| PMDB | 482 | 12 | 494 |
| PT | 376 | 110 | 486 |
| PTB | 121 | 362 | 483 |
| PDT | 430 | 51 | 481 |
| PSDB | 308 | 63 | 371 |
| DEM | 93 | 179 | 272 |

Fonte: TRE-RS, consulta em fevereiro 2009

Sobre a diferença entre diretórios e comissões provisórias, Braga (2008) observou para o caso do Estado de São Paulo que

os diretórios são autônomos em relação à instância superior no que diz respeito às decisões relacionadas à organização, à escolha de dirigentes e à seleção de quadros a cargos eletivos, mas são subordinados às mesmas no que diz respeito aos recursos para manter a infra-estrutura básica. Na estrutura partidária, os órgãos mais frágeis são as comissões provisórias porque são totalmente dependentes dos diretórios. Normalmente, a maior incidência de comissões provisórias ocorre no início da formação e expansão da estruturação do partido. Depois disso, a frequência de comissões provisórias geralmente resulta do controle da direção partidária sobre o processo de seleção não só de candidatos, mas também de membros do diretório local e de delegados que participarão de outros eventos deliberativos (Braga, 2008, p.460).

A coincidência entre os “rankings” de penetração organizacional e de penetração eleitoral sugere que quanto mais independente a organização partidária municipal for em relação às suas instâncias superiores, maiores as chances de sucesso eleitoral no município. Por outro lado, isso poderia afetar a sistemicidade dos partidos, ou seja a coerência estrutural interna entre centro e sub-unidades partidárias (Panebianco, 2004). Quanto mais sistêmicos, mais elevado o grau de institucionalização dos partidos²¹. O contrário também é verdadeiro:

²¹ Outra variável importante para avaliar a institucionalização partidária, para Panebianco (2005) é o grau de autonomia dos partidos em relação a outras

partidos com sub-unidades independentes e incoerentes entre si apresentam baixo grau de institucionalização, e, conseqüentemente, menor controle dos líderes sobre as carreiras. Nesses casos, o partido é mais permeável às hierarquias já desenvolvidas na sociedade, sendo possível assim a entrada na vida política por vias não exclusivamente políticas, as chamadas entradas laterais, ou por “osmose” (Dogan, 1999).

O próximo capítulo tentará avaliar uma variável da sistemicidade dos partidos políticos: o perfil de seus vereadores nos municípios de diferentes portes. Optou-se por analisar apenas os cinco principais partidos, PT, PDT, PMDB, PTB e PP, o que, coincidentemente, cobre o espectro ideológico da esquerda à direita. Será que o perfil dos políticos desses partidos é semelhante mesmo em cidades de portes diferentes? Em outras palavras, o progressista que ganha votos nas cidades menores tem o mesmo perfil daquele que perde cadeiras nos grandes centros? O petista que não consegue se eleger nos pequenos municípios é o mesmo que elege bancadas significativas nos municípios de maior população?

Pelo princípio da representação política pode-se esperar que assim como muda o perfil da sociedade conforme o porte do município, também mude o perfil de sua classe política. Dessa forma, encontra-se numa cidade pequena um maior número de agricultores na Câmara que nas cidades maiores, por exemplo. O esperado também ocorrerá em relação à escolaridade: o nível de instrução dos vereadores aumenta conforme cresce a população do município. Além do perfil social - idade, sexo e escolaridade - busca-se, a seguir, verificar o “perfil político” dos vereadores do Rio Grande Sul. Será que se pode falar de algum tipo de “profissionalização” da política, como constatada na esfera federal (Marenco dos Santos, 2007; Perissinotto e Miriade, 2008) também em âmbito local? Nesse ponto, as variáveis mais importantes

instituições, como igreja, sindicatos, etc. No entanto, temos poucos instrumentos para avaliar autonomia neste trabalho.

são militância em algum tipo de movimento social, número de mandatos e fidelidade partidária. Essas e outras questões serão vistas com maior detalhamento no capítulo seguinte.

Capítulo 4

Vereadores gaúchos (2005-2009): perfil social e político.

Neste capítulo será apresentado um perfil dos vereadores gaúchos eleitos em 2004. Esse perfil contempla, no primeiro momento, as características sócio-demográficas e, a seguir, os aspectos propriamente políticos. Pretende-se a partir daí apreender o impacto tanto do porte do município quanto do partido na composição do legislativo local. Antes da análise do perfil, algumas considerações sobre a amostra se fazem necessárias.

Os dados apresentados foram extraídos da Sondagem realizada pela Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2005 com os vereadores eleitos no Estado em 2004. Ao todo, a pesquisa entrevistou 2771 vereadores, ou seja, 60,44% dos 4584 vereadores no exercício do mandato. Para fins dessa dissertação, optou-se por concentrar a análise nos cinco partidos com maior número de vereadores eleitos: PP, PMDB, PDT, PT e PTB (que somam 2396 entrevistados, o que corresponde a 86,5% da amostra inicial). Dada a disparidade na distribuição da população do Rio Grande do Sul, outro recorte analítico se faz necessário: o porte do município. Dos 496 municípios gaúchos, 335, ou seja, 67,5% têm menos de 10 mil habitantes; 143 (28,8%) têm porte médio e foram divididos em “médio-pequeno” (entre 10 e 50 mil habitantes) e “médio-grande” (de 50 a 100 mil habitantes); e apenas 18 (3,6%) podem ser considerados grandes municípios, com mais de 100 mil habitantes – nos quais, apesar de serem poucos, se concentra a maior parte (47%) da população gaúcha²².

Esses dois fatores – porte do município e partido – constituem as duas variáveis independentes da pesquisa. Busca-se verificar o impacto

²² Conforme contagem da população IBGE (2007)

de cada uma delas na composição do legislativo local. Para tanto, é necessário que a amostra seja minimamente fidedigna com o total dos vereadores do Rio Grande do Sul, o que se pode verificar nas tabelas 7 e 8.

Tabela 7 – Amostra por Porte do Município (população)

| População | N° de municípios RS | Amostra |
|-----------------------------|----------------------------|----------------|
| Pequenos (até 10 mil) | 335 (67,5%) | 1516 (63,3%) |
| Médio-pequenos (10001 a 50) | 120 (24,2%) | 627 (26,2%) |
| Médio-grandes (50001 a 100) | 23 (4,6%) | 134 (5,6%) |
| Grandes (mais de 100 mil) | 18 (3,6%) | 119 (4,9%) |
| total | 496 (100%) | 2396 (52,3%) |

Fonte sobre população: IBGE - Censos Demográficos; Contagem da População 2007

Tabela 8: Amostra por Partidos

| Partidos | Eleitos 2004 | Amostra |
|-----------------|---------------------|----------------|
| PP | 1206 (26,3%) | 710 (30%) |
| PMDB | 1194 (26,0%) | 695 (29%) |
| PDT | 756 (16,5%) | 428 (18%) |
| PT | 512 (11,2%) | 301 (13%) |
| PTB | 390 (8,5%) | 262 (11%) |
| Total | 4058 (87,5%) | 2396 (100%) |

Fonte sobre eleitos: TRE-RS

Apresentadas as duas variáveis independentes, o primeiro teste a ser feito é a relação entre elas: como se dá o desempenho de cada partido em municípios de portes diferentes? O que mais chama a atenção nessa relação e pode ser visualizado na gráfico 3, é a troca de posições do PP e do PT: o primeiro domina nas cidades pequenas e médias com percentuais em torno de 30% e cai drasticamente para apenas 10% dos vereadores das cidades com mais de 100 mil habitantes. No PT se dá o movimento contrário: é o principal partido nos grandes municípios, com 30% dos vereadores e tem participação modesta no legislativo dos municípios pequenos e médios, em torno de 11%. O PMDB se equipara ao PP entre os partidos que mais elegem vereadores nas cidades de portes pequenos e médio, tem um leve decréscimo nas cidades grandes, mas se mantém como segunda força política. O PDT se apresenta como terceira força política do Estado,

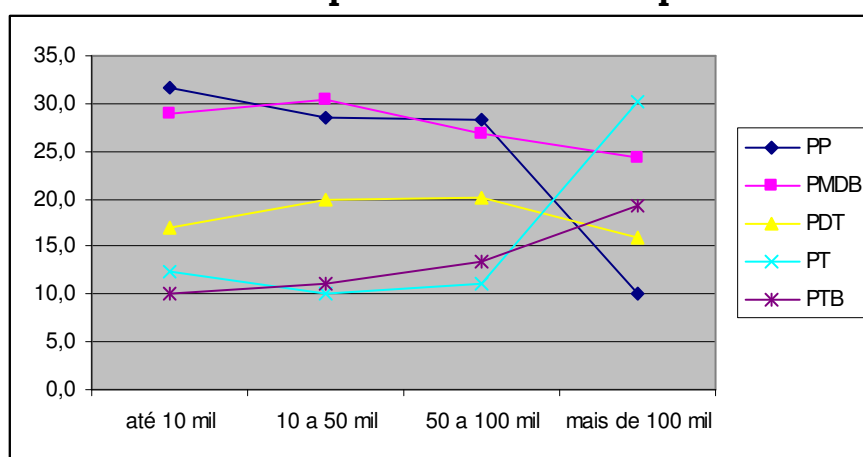
apresentando melhor desempenho nas cidades de porte médio e caindo para a quarta posição nas cidades com mais de 100 mil habitantes, onde é superado pelo PTB, que apresenta crescimento linear e progressivo conforme aumenta o porte da cidade.

Tabela 9: Desempenho dos Partidos na Votação para Câmara de Vereadores por Porte de Município (amostra)

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|-------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| PP | 31,7 | 28,5 | 28,4 | 10,1 | 29,6 |
| PMDB | 29,0 | 30,3 | 26,9 | 24,4 | 29,0 |
| PDT | 17,0 | 19,9 | 20,1 | 16,0 | 17,9 |
| PT | 12,3 | 10,0 | 11,2 | 30,3 | 12,6 |
| PTB | 10,0 | 11,2 | 13,4 | 19,3 | 10,9 |
| total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,000

Gráfico 3: Desempenho dos Partidos na Votação para Câmara de Vereadores por Porte de Município



A comparação entre PP e PT é uma boa ilustração para as teorias que vêm nas pequenas cidades do interior um reduto para a política conservadora tradicional, onde se pode ler “de direita”; e nas cidades maiores um espaço mais aberto à modernização e participação política, ou à “esquerda” (AVELAR e WALTER, 2008, FARIA, 1978; TRINDADE, 1972).

Coincidentemente, os partidos com melhores desempenhos nos permitem preencher o espectro ideológico da esquerda para a direita (ou pelo que assim se convencionou chamar pela literatura corrente). Dessa

forma, tem-se o PT como esquerda; PDT como centro-esquerda; PMDB como centro; PTB como centro-direita e PP como direita²³. Condizente ou não com as práticas e discursos políticos, esse tipo de classificação importa na medida em que permite apreender a tomada de posição de forma relacional. Nesse sentido, é bastante ilustrativa a forma como os vereadores se posicionam no espectro ideológico, ou seja, como ele se afirma em relação ao outro.

Tabela 10: Como se Definem os Vereadores por Partido (%)

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| direita | 2,7 | 14,3 | 20,4 | 19,5 | 38,9 | 22,5 |
| centro-direita | 0,7 | 5,8 | 11,8 | 11,5 | 18,6 | 11,3 |
| centro-esquerda | 18,3 | 28,3 | 24,6 | 22,5 | 3,1 | 17,9 |
| esquerda | 57,8 | 15,0 | 2,7 | 5,3 | 2,0 | 11,9 |
| não se define nestes termos | 17,9 | 33,2 | 34,4 | 35,1 | 33,7 | 32,0 |
| não respondeu | 2,7 | 3,5 | 6,1 | 6,1 | 3,8 | 4,5 |

Pearson = 0,000

Tabela 11: Como se Definem os Vereadores por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|-----------------------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| direita | 26,1 | 18,3 | 14,2 | 6,7 | 22,5 |
| centro-direita | 10,1 | 13,7 | 12,7 | 12,6 | 11,3 |
| centro-esquerda | 12,1 | 24,2 | 38,8 | 33,6 | 17,9 |
| esquerda | 11,5 | 10,2 | 11,9 | 25,2 | 11,9 |
| não se define nestes termos | 34,6 | 30,5 | 20,1 | 20,2 | 32,0 |
| não respondeu | 5,6 | 3,1 | 2,2 | 1,7 | 1,5 |
| total | 100 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Pearson = 0,000

Apesar de a maioria dos vereadores (32%) “não se definir nesses termos”, não há dúvidas sobre a posição dos extremos do espectro ideológico: 76,1% dos vereadores do PT se posicionam à esquerda e 57,1% dos do PP à direita. A maioria do PDT se situou no centro-esquerda, condizente com a literatura sobre partidos, embora um

²³ Embora não se pretenda debater a atualidade desse tipo de classificação, se manterá essa ordem nas tabelas por partido.

percentual não desprezível tenha afirmado ser de direita. PMDB e PTB oscilaram entre centro-esquerda e direita, o que, no caso do PMDB talvez se explique pela tese dos “vários PMDBs”, parte progressista, parte conservadora. Cabe observar que nos dois partidos, o percentual dos que se colocam à direita é maior nas cidades pequenas do que nas médias e grandes. Por fim, a tabela 11 confirma uma “esquerdização” nos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Contextualizada a amostra, parte-se agora para a análise do perfil social e político dos vereadores gaúchos. O perfil social se concentra nas variáveis demográficas referentes a gênero, idade, escolaridade e ocupação²⁴. No perfil político se procura elencar questões sobre atuação política prévia (participação em organizações civis, conselhos, cargos no executivo), profissionalização política (número de mandatos e existência ou não de atividade paralela) e relação com o partido (fidelidade e disciplina partidária).

A apresentação buscará apreender as variações tanto por partido quanto por porte de município, de forma que cada item será exposto em três tabelas: a primeira por faixa de município, a segunda por partido e a terceira cruzando as duas variáveis. Como forma de minimizar a diferença de números absolutos e simplificar as tabelas, os números informados correspondem ao percentual da coluna (seja a de município seja a de partido). Na tabela que cruza partido e porte de município cada célula corresponde ao percentual dos vereadores do partido em cada faixa de município, ou seja, cada faixa de município totaliza 100%.

3.1 Perfil sócio-demográfico

Pelo princípio da representação política pode-se imaginar que assim como muda o perfil da sociedade conforme o porte do município, também mude o perfil de sua classe política. Dessa forma, é de se esperar que o porte da cidade influencie mais fortemente o perfil sócio-

²⁴ Talvez demográfico seja um termo mais adequado que social na medida em que os dados de que dispomos não nos fornecem indicadores muito precisos de posição social.

demográfico da classe política que o partido. Ainda assim, se pode tentar apreender nos partidos algumas nuances relativas à inclusão maior ou menor de determinados segmentos da sociedade. É o que se busca verificar a seguir.

Tabela 12: Perfil Social dos Vereadores por Tamanho da População

| Sexo | | | | | |
|---------------------------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
| masculino | 88,9 | 89,3 | 84,4 | 89,2 | 88,8 |
| feminino | 11,1 | 10,7 | 15,6 | 10,8 | 11,2 |
| Idade | | | | | |
| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | |
| 18-30 | 8,9 | 7,4 | 8,8 | 6,4 | 8,3 |
| 31-40 | 32,7 | 29,5 | 21,9 | 19,1 | 30,4 |
| 41-50 | 38,7 | 40,5 | 45,6 | 39,5 | 39,6 |
| 51-60 | 16,2 | 18,5 | 21,3 | 28,0 | 17,8 |
| mais de 60 | 3,6 | 4,0 | 2,5 | 7,0 | 3,8 |
| Escolaridade | | | | | |
| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
| fundamental | 51,9 | 25,9 | 15,5 | 13,9 | 40,6 |
| médio | 31,6 | 38,4 | 34,8 | 20,3 | 32,9 |
| superior | 16,1 | 35,2 | 48,4 | 62,7 | 25,7 |
| não informou | 0,5 | 0,5 | 1,2 | 3,2 | 0,7 |
| Área profissional prévia | | | | | |
| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
| agricultura | 42,0 | 13,7 | 5,0 | 5,7 | 30,2 |
| serviço público | 19,6 | 25,6 | 21,1 | 24,1 | 21,5 |
| comércio | 14,4 | 20,5 | 19,9 | 16,5 | 16,5 |
| profissional liberal | 3,9 | 12,2 | 18,0 | 23,4 | 8,1 |
| indústria | 4,9 | 7,0 | 10,6 | 7,0 | 5,9 |
| serviços | 4,2 | 7,9 | 6,2 | 8,2 | 5,5 |
| pecuária | 1,0 | 1,4 | 0,6 | - | 1,0 |
| informal | 0,5 | 0,4 | - | - | 0,4 |
| não respondeu | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 1,3 | 0,4 |
| outra | 9,2 | 10,8 | 18,0 | 13,9 | 10,4 |

Pearson

Sexo= 0,335 | Idade = 0,000 | Escolaridade = 0,000 | Ocupação = 0,000

Os vereadores das cidades **pequenas** (menos de 10 mil habitantes) são predominantemente homens (89%), concentram-se nas faixas etárias de 41 a 50 anos (39%) e 31 a 40 (33%), com escolaridade de nível fundamental (52%) e provêm, na maior parte, da agricultura (42%) e do serviço público (20%). Na segunda faixa populacional, de 10

a 50 mil habitantes, estão os vereadores de municípios **médio-pequeno**, que se apresentam majoritariamente como homens (89%), com idades em torno de 41 a 50 anos (40%) e 31 a 40 (29%), de escolaridade entre os níveis médio (38%) e superior (35%), oriundos prioritariamente do serviço público (26%) e do comércio (20,5%), mas também alguns da agricultura (14%) e das profissões liberais (12%). Nos municípios classificados como **médio-grandes** (de 50 a 100 mil habitantes) prevalecem ainda os homens, porém numa proporção menor que nas demais faixas populacionais (84%), concentrados na faixa etária dos 41 aos 50 anos (46%) com escolaridade de nível superior (53%), oriundos quase quase na mesma proporção do serviço público (21%), do comércio (20%) e das profissões liberais (18%). Por fim, os municípios **grandes**, com mais de 100 habitantes contam com vereadores do sexo masculino (89%), relativamente mais velhos, na faixa etária de 41 a 50 anos (39,5%) e 51 a 60 (28%), com escolaridade de nível superior (63%) e provindos do funcionalismo público (24%), das profissões liberais (23%) e do comércio (16,5%).

À exceção da variável gênero, que não revelou grandes diferenças entre os municípios de diferentes portes, as demais variáveis sócio-demográficas apresentam elevado índice de correlação com o tamanho da população. Dessa forma, constata-se que, apesar de em todas as faixas populacionais predominar a média de **idades** em torno de 41 a 50 anos, os vereadores tendem a “envelhecer” conforme aumenta o município. A **escolaridade** também aumenta conforme cresce a população do município. Se analisados os extremos - níveis fundamental e superior -, se verifica o decréscimo do primeiro e o incremento do segundo de forma linear. Por fim, a variável **ocupacional** também apresenta variações interessantes. O serviço público aparece como principal lugar de recrutamento de vereadores em todas as faixas de município, exceto nos municípios pequenos, onde fica atrás do setor agrícola – o que deve se justificar pelas menores taxas de urbanização e de burocratização dos municípios menores. O comércio

aparece como “segunda força” nos municípios de porte médio, enquanto que os profissionais liberais crescem linearmente conforme aumenta a população – acompanhando, de certa forma, a escolaridade.

Tabela 13: Perfil Social dos Vereadores por Partido

| Sexo | | | | | | |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
| masculino | 88,3 | 91,6 | 87,1 | 89,7 | 87,9 | 88,6 |
| feminino | 11,7 | 8,4 | 12,9 | 10,3 | 12,1 | 11,4 |
| Idade | | | | | | |
| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
| 18-30 | 9,7 | 8,4 | 7,1 | 9,2 | 8,7 | 8,4 |
| 31-40 | 37,3 | 32,0 | 26,7 | 33,2 | 27,9 | 30,1 |
| 41-50 | 39,0 | 40,4 | 42,7 | 35,9 | 37,9 | 39,7 |
| 51-60 | 12,3 | 15,7 | 18,6 | 18,3 | 21,2 | 18,0 |
| mais de 60 | 1,7 | 3,5 | 4,9 | 3,4 | 4,2 | 3,9 |
| Escolaridade | | | | | | |
| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
| fundamental | 36,5 | 43,5 | 38,7 | 42,4 | 42,1 | 40,7 |
| médio | 30,2 | 32,9 | 31,9 | 33,6 | 34,2 | 32,8 |
| superior | 32,6 | 23,6 | 28,5 | 23,7 | 23,2 | 26,0 |
| Área profissional prévia | | | | | | |
| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
| agricultura | 41,2 | 26,6 | 28,3 | 23,7 | 33,1 | 30,6 |
| serviço público | 25,2 | 20,6 | 21,9 | 21 | 22,3 | 22,1 |
| comércio | 9 | 18,7 | 16,4 | 21,4 | 16,8 | 16,5 |
| profissional liberal | 4,7 | 10 | 8,8 | 9,2 | 7,3 | 8,1 |
| indústria | 5 | 4,7 | 7,3 | 7,6 | 3,7 | 5,5 |
| serviços | 3,7 | 8,6 | 5,8 | 3,4 | 3,8 | 5,2 |
| pecuária | 1 | 0,9 | 0,6 | 0,4 | 1,8 | 1 |
| informal | 0,3 | | 0,1 | 0,8 | 0,8 | 0,4 |
| outra | 9,3 | 9,8 | 10,5 | 12,6 | 10 | 10,3 |

Pearson

Sexo = 0,192 | Idade = 0,008 | Escolaridade = 0,088 | Ocupação = 0,000

O perfil sócio-demográfico dos vereadores não varia muito de partido para partido. Os resultados tendem a se aproximar daqueles encontrados nos municípios pequenos, uma vez que é aí que se encontra a maior parte dos vereadores – o que acaba “puxando” a média. À exceção da ocupação, as demais variáveis apresentaram apenas ligeiras diferenças entre os partidos. Em relação ao **gênero**, o

PDT apresentou menor número de mulheres (apenas 8,4% dos vereadores petetistas). No que tange à **idade**, a média está entre 41 e 50 anos. O PT aparece como um partido mais “jovem” na medida em que apresenta um maior percentual abaixo dessa média (47% dos petistas têm menos de 40 anos e apenas 14% têm mais de 51). Pela mesma lógica, comparativamente, PP e PMDB aparecem como partidos mais “velhos”, com 25 e 23% respectivamente de seus vereadores com mais de 51 anos e 36 e 34% com menos de 40. Quanto à **escolaridade**, a maioria em todos os partidos tem apenas o nível fundamental. Se comparado apenas entre aqueles que têm nível superior, destacam-se os vereadores do PT e do PMDB com 32 e 28%, respectivamente, de seus vereadores com nível superior completo ou incompleto. Embora não se disponha de dados precisos sobre a **ocupação prévia**²⁵ dos vereadores, a informação sobre setor da economia em que atuava já fornece alguns resultados que podem corroborar, também para o nível local, a tese de Rodrigues (2002) sobre as bases sociais dos partidos. Os vereadores petistas são, na sua maioria, oriundos da agricultura e do serviço público. O mesmo se dá entre os vereadores dos demais partidos, mas entre estes se verifica, quando comparado ao PT, maior peso do comércio e das profissões liberais.

Um quadro mais fiel do perfil partidário dos vereadores gaúchos só poderá ser traçado se cruzadas as informações sobre partido e porte do município. Desta forma, minimiza-se o peso das cidades menores na amostra e se tem uma noção mais precisa do impacto do tipo do município e do partido político no perfil do legislativo local.

²⁵ A ocupação, assim como a renda, costumam ser bons indicadores de origem ou posição social. Infelizmente, os dados da Sondagem não contemplam nenhum desses indicadores. O mais próximo que se chega disso é a questão sobre área profissional que atuava antes (ou paralelamente) do mandato. No entanto, essa informação não diferencia, por exemplo, na agricultura, os trabalhadores rurais dos proprietários de terra, nem na indústria, empregados de patrões, nem no comércio, o porte do empreendimento ou mesmo se trata-se de um comerciante ou de um vendedor.

Tabela 14: Gênero por Tamanho da População e Partido

| | | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|-----------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| até 10 mil | masculino | 90,9 | 92,6 | 87,5 | 88,1 | 88,1 | 89,1 |
| | feminino | 9,1 | 7,4 | 12,5 | 11,9 | 11,9 | 10,9 |
| 10 a 50 mil | masculino | 90,5 | 88,8 | 86,3 | 91,4 | 88,8 | 88,5 |
| | feminino | 9,5 | 11,2 | 13,7 | 8,6 | 11,2 | 11,5 |
| 50 a 100 mil | masculino | 64,3 | 88,9 | 86,1 | 88,9 | 84,2 | 84,2 |
| | feminino | 35,7 | 11,1 | 13,9 | 11,1 | 15,8 | 15,8 |
| mais de 100 mil | masculino | 80,6 | 100,0 | 86,2 | 95,7 | 75,0 | 87,4 |
| | feminino | 19,4 | 0,0 | 13,8 | 4,3 | 25,0 | 12,6 |

Tabela 15: Idade por Tamanho da População e Partido

| | | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| até 10 mil | 18-30 | 11,2 | 8,9 | 7,1 | 11,3 | 8,8 | 8,9 |
| | 31-40 | 40,6 | 33,9 | 28,2 | 37,1 | 29,6 | 32,0 |
| | 41-50 | 36,9 | 38,5 | 42,1 | 34,4 | 38,3 | 38,9 |
| | 51-60 | 10,7 | 15,2 | 18,0 | 14,6 | 19,2 | 16,6 |
| | mais de 60 | 0,5 | 3,5 | 4,6 | 2,6 | 4,2 | 3,6 |
| 10 a 50 mil | 18-30 | 7,9 | 8,0 | 7,4 | 4,3 | 8,9 | 7,7 |
| | 31-40 | 33,3 | 34,4 | 25,4 | 34,3 | 26,8 | 29,4 |
| | 41-50 | 38,1 | 39,2 | 45,0 | 40,0 | 36,3 | 40,1 |
| | 51-60 | 15,9 | 15,2 | 16,9 | 18,6 | 23,5 | 18,5 |
| | mais de 60 | 4,8 | 3,2 | 5,3 | 2,9 | 4,5 | 4,3 |
| 50 a 100 mil | 18-30 | 7,1 | 11,1 | 2,8 | 5,6 | 10,5 | 7,5 |
| | 31-40 | 42,9 | 18,5 | 19,4 | 22,2 | 21,1 | 22,6 |
| | 41-50 | 28,6 | 63,0 | 47,2 | 38,9 | 44,7 | 46,6 |
| | 51-60 | 21,4 | 7,4 | 27,8 | 27,8 | 21,1 | 21,1 |
| | mais de 60 | | | 2,8 | 5,6 | 2,6 | 2,3 |
| mais de 100 mil | 18-30 | 5,6 | 0 | 10,3 | 13,0 | 0 | 6,7 |
| | 31-40 | 25,0 | 10,5 | 20,7 | 13,0 | 0 | 16,8 |
| | 41-50 | 55,6 | 42,1 | 31,0 | 30,4 | 25,0 | 39,5 |
| | 51-60 | 11,1 | 36,8 | 27,6 | 34,8 | 66,7 | 29,4 |
| | mais de 60 | 2,8 | 10,5 | 10,3 | 8,7 | 8,3 | 7,6 |

Tabela 16: Escolaridade por Tamanho da População e Partido

| | | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|-------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | fundamental | 47,6 | 56,0 | 50,0 | 51,7 | 51,8 | 51,5 |
| | médio | 34,8 | 29,2 | 29,8 | 32,5 | 33,5 | 31,7 |
| | superior | 17,6 | 14,8 | 19,3 | 15,9 | 14,3 | 16,4 |
| 10 a 50 mil | fundamental | 25,4 | 28,8 | 20,5 | 38,6 | 23,5 | 25,5 |
| | médio | 27,0 | 41,6 | 38,4 | 37,1 | 38,0 | 37,6 |
| | superior | 47,6 | 29,6 | 40,5 | 24,3 | 38,0 | 36,5 |
| 50 a 100 mil | fundamental | 6,7 | 11,1 | 13,9 | 16,7 | 18,4 | 14,2 |
| | médio | 20,0 | 33,3 | 36,1 | 44,4 | 26,3 | 32,1 |
| | superior | 66,7 | 55,6 | 50,0 | 38,9 | 55,3 | 53,0 |
| mais de 100 mil | fundamental | 11,1 | 15,8 | 17,2 | 13,0 | 8,3 | 13,4 |
| | médio | 16,7 | 26,3 | 17,2 | 21,7 | 33,3 | 21,0 |
| | superior | 69,4 | 57,9 | 62,1 | 60,9 | 58,3 | 63,0 |

Quanto ao **gênero** se constata que, apesar de as médias partidárias não diferirem muito, quando analisado por porte de município se percebe um incremento da participação feminina nas bancadas do PT e do PP nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Em quase todos os partidos e faixas de município a **faixa etária** que prevalece é a de 41 a 50 anos. Enquanto nas duas primeiras faixas (municípios pequenos e médio-pequenos) o restante tem, na maior parte, menos de 40 anos, esse resíduo é misto nos médio-grandes – PT, PDT e PP têm vereadores mais jovens e PMDB e PTB têm vereadores mais velhos. Nas cidades de mais de 100 mil habitantes a idade média dos vereadores cresce em todos os partidos, principalmente no PP e PTB, que têm a maioria de seus vereadores na faixa de 51 a 60 anos. PT, PDT e PMDB continuam com a maioria de seus vereadores na faixa dos 41 a 50 anos. O PMDB apresenta a distribuição etária mais equilibrada de todos os partidos: 10% dos vereadores com menos de 30 anos e 10% com mais de 60. No PT, a maior parte dos vereadores que estão fora da média de idade 41-50 estão abaixo dela, ou seja, têm menos de 40 anos. No PDT, a maior parte está acima da média, ou seja, tem mais de 50 anos.

Em todos os partidos analisados, o percentual de vereadores com curso superior cresce conforme aumenta a população. Nas cidades com até 10 mil habitantes a diferença do mais escolarizado (PMDB) para o menos (PP) é pequena, varia apenas 5 pontos percentuais. Nos municípios médios e grandes, o PT apresenta o maior percentual de vereadores com curso superior. Nos com mais de 100 mil habitantes, a diferença do PT para o PP (menos escolarizado) é de 11%. Nos municípios médios a diferença ultrapassa os 20% (PT o mais escolarizado e PTB o menos).

Tabela 17: Área profissional por Tamanho da População e Partido

| | | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|----------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| até 10 mil | agricultura | 57,8 | 38,1 | 38 | 35,8 | 43 | 41,8 |
| | serviço público | 16 | 19,8 | 21,8 | 18,5 | 21,2 | 20,3 |
| | comércio | 9,1 | 15,2 | 15,5 | 19,9 | 13,7 | 14,5 |
| | profissional liberal | 1,1 | 6,2 | 5 | 3,3 | 3,1 | 4 |
| 10 a 50 mil | agricultura | 17,5 | 12,8 | 12,6 | 8,6 | 15,1 | 13,4 |
| | serviço público | 34,9 | 24 | 24,2 | 27,1 | 25,7 | 26 |
| | comércio | 11,1 | 22,4 | 18,9 | 27,1 | 22,3 | 20,7 |
| | profissional liberal | 12,7 | 12 | 12,6 | 12,9 | 12,3 | 12,4 |
| 50 a 100 mil | agricultura | 6,7 | 0 | 8,3 | 11,1 | 2,6 | 5,2 |
| | serviço público | 66,7 | 11,1 | 8,3 | 16,7 | 23,7 | 20,9 |
| | comércio | 0 | 33,3 | 16,7 | 11,1 | 28,9 | 20,9 |
| | profissional liberal | 0 | 18,5 | 25 | 16,7 | 28,9 | 20,9 |
| mais de 100 mil | agricultura | 11,1 | 0 | 10,3 | 0 | 0 | 5,9 |
| | serviço público | 38,9 | 21,1 | 24,1 | 21,7 | 8,3 | 26,1 |
| | comércio | 8,3 | 21,1 | 13,8 | 21,7 | 16,7 | 15,1 |
| | profissional liberal | 11,1 | 36,8 | 20,7 | 30,4 | 33,3 | 23,5 |

A relação partido e **área profissional** indica que, nas **cidades pequenas**, os cinco partidos têm a maior parte de seus vereadores oriundos do setor agrícola – o PT significativamente mais que os outros. Os funcionários públicos aparecem bem distribuídos entre os partidos. Comerciantes aparecem em maior proporção no PTB e menor no PT. São poucos profissionais liberais entre os vereadores de cidades

pequenas, estando eles concentrados em maior peso no PDT e PMDB. Já nas **idades médio-pequenas**, os profissionais liberais aparecem com igual peso em todos os partidos analisados. Comerciantes mais uma vez, têm maior peso no PTB, enquanto que o PT se apresenta como um partido de funcionários públicos (com uma proporção superior a dos demais partidos). O peso do funcionalismo público no PT é ainda maior nas **idades de porte médio-grande** (50 a 100 mil habitantes), com quase 67% dos seus vereadores sendo oriundos desse setor. O comércio alcança maior representação no PDT e no PP e nenhuma no PT. Os profissionais liberais são mais relevantes no PP e no PMDB e nulos no PT. Como visto na tabela 12 (por tamanho da população), os vereadores das **idades grandes** são prioritariamente recrutados no serviço público e nas profissões liberais. Nos dois partidos mais fortes nessa faixa de município (PT e PMDB) os funcionários públicos têm maior representação – no PT é ainda mais forte (39% de seus vereadores contra 24% dos vereadores peemedebistas). As profissões liberais aparecem com maior peso no PDT, PP e PTB, sendo pouco expressivas no PT. A terceira fonte de recrutamento, o comércio, mais uma vez aparece com peso menor no PT, sendo mais significativa entre os partidos trabalhistas PDT e PTB.

Rodrigues (2002) quando analisou a origem sócio-profissional das bancadas partidárias da Câmara de Deputados sugeriu que partidos onde houvesse predomínio de algum setor social seriam mais homogêneos, teriam sua linha ideológica e programática mais nítida, e, por consequência seriam mais coesos e disciplinados. Nesse sentido, cabe analisar o perfil de cada partido:

O PT apresenta-se como o mais homogêneo: exceto na faixa de municípios pequenos, onde se notou predomínio absoluto do setor agrário (57%), nos demais municípios é um partido de funcionários públicos, com mais de 30% de seus vereadores sendo oriundos desse setor, chegando a quase 67% nos municípios médio-grandes. Nenhuma outra categoria se aproxima desse percentual.

O PDT tem características bem diferentes conforme o porte do município: nos pequenos é um partido do setor agrário; já nos municípios médio-pequenos tem seus vereadores recrutados em proporções próximas no funcionalismo público e no comércio. Nas cidades entre 50 e 100 mil habitantes o predomínio é do comércio e é mais acentuado, chegando aos 33% de seus vereadores. Nos municípios maiores, com mais de 100 mil, predominam os profissionais liberais, que compõem mais de 36% da bancada.

O PMDB é o mais heterogêneo, alterna setores dominantes, mas nenhum chega a representar mais de 30% do partido, exceto nas cidades pequenas, onde, assim como nos demais partidos, domina o setor agrário. Nas cidades médio-pequenas, aparece uma proporção mais elevada de funcionários públicos, nas médio-grandes são os profissionais liberais que têm maior representação e por fim, nas cidades grandes, funcionalismo público e profissionais liberais dividem o domínio.

O PTB também faz seu recrutamento em fontes bastante variadas. Nas cidades pequenas, recruta no setor agrário; nas médio-pequenas, se aproxima do PDT tendo o domínio dividido entre oriundos do comércio e do serviço público; nas médio-grandes o comércio perde espaço para as profissões liberais que dividirão seu espaço ainda com o serviço público e; nas cidades grandes prevalecerá sobre as demais com 30% de representação. Serviço público e comércio serão a segunda fonte de recrutamento (22% cada).

O PP é pouco homogêneo também. Nas cidades pequenas, tem a maioria de seus vereadores provindos do setor agrícola; nas cidades médio-pequenas a maioria, ainda que não muito expressiva, vem do funcionalismo público; nas médio-grandes, profissionais liberais e comerciantes são as principais categorias representadas e, finalmente, nas cidades grandes, o domínio é dos profissionais liberais.

4.2 Perfil político

Viu-se que quanto às origens sociais, o tamanho da cidade importa mais que o partido ao qual pertence o vereador, embora algumas nuances partidárias tenham sido notadas. Mas e em relação às questões propriamente políticas? Será que nesse ponto as diferenças partidárias serão mais fortes ou mais uma vez terá maior peso o porte do município em que atua o vereador? Antes do mandato esse vereador atuou em algum tipo de organização social ou conselho municipal? Exerceu cargos no executivo? Há quanto tempo é vereador? Pode-se falar em profissionalização no cargo? E em relação ao partido: é fiel? É disciplinado? A partir dessas questões se pretende elaborar um “perfil político” do vereador gaúcho.

4.2.1 Construção de capital coletivo

Tabela 18: Participação em Organização Social por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| sim | 81,2 | 78,3 | 72,4 | 83,2 | 80,1 |
| não | 17,7 | 19,5 | 26,1 | 13,4 | 18,4 |
| não respondeu | 1,1 | 2,2 | 1,5 | 3,4 | 1,5 |
| total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,019

Tabela 19: Participação em Organização Social por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| Sim | 87,4 | 79,9 | 80,3 | 76,0 | 78,3 | 80,1 |
| Não | 11,6 | 18,5 | 18,3 | 22,1 | 20,1 | 18,4 |
| não respondeu | 1,0 | 1,6 | 1,4 | 1,9 | 1,5 | 1,5 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,73

Tabela 20: Participaram de Organização Social por Tamanho da População e Partido

| População | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 86,1 | 80,5 | 79,8 | 76,2 | 82,5 | 81,2 |
| 10 a 50 mil | 92,1 | 80,8 | 80,0 | 72,9 | 72,1 | 78,3 |
| 50 a 100 mil | 93,3 | 70,4 | 80,6 | 77,8 | 55,3 | 72,4 |
| mais de 100 mil | 83,3 | 78,9 | 89,7 | 82,6 | 75,0 | 83,2 |

A pergunta sobre a participação ou não em algum tipo de organização social alcançou elevado número de respostas positivas, não indicando, porém, nenhuma tendência por tamanho de município ou por partido, embora tenha aparecido com percentual suavemente mais alto nas cidades maiores e no PT. Ao se isolarem apenas as respostas dos que alegam ter participado de alguma organização social (tabela 20), mais uma vez, nenhuma tendência pode ser traçada. Já ao se discriminar o tipo de organização algumas diferenças aparecem. As organizações que aparecem com maior freqüência são as ligadas à Igreja e as associações de moradores. 42,4% dos vereadores alegam participar ou ter participado de algum movimento ligado à Igreja, enquanto 29,3% deles alegam participação em associações de moradores. Embora a dupla militância não esteja excluída, é interessante notar na tabela 21 que, conforme aumenta a população, diminui a importância da igreja e aumenta o peso das associações de moradores, quase que invertendo os percentuais. Já as organizações de classe parecem ser mais importantes nos municípios muito pequenos e nos muito grandes, tendo seu peso diminuído nas cidades de porte médio.

Tabela 21: Tipo de Organização por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | Média |
|-------------------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| Igreja ²⁶ | 49,5 | 33,2 | 23,1 | 22,7 | 42,4 |
| Associação de moradores | 23,0 | 38,4 | 43,3 | 45,4 | 29,3 |
| Organizações de classe | 17,5 | 11,5 | 11,2 | 17,6 | 15,6 |

Pearson = 0,000

Na tabela 22, onde se pretende apreender as variações partidárias, percebe-se que as duas principais formas de militância alegadas (Igreja e associações de moradores) não apresentam correlação com partido. Em contrapartida, a participação de organizações de classe sim, sendo bastante expressiva no PT e relativamente fraca nos demais partidos.

²⁶ Dos que têm participação em movimentos da igreja, 83% são católicos e 14% são evangélicos. Está de acordo com a amostra total, visto que 84,5% dos entrevistados são católicos e 11% são evangélicos. Dentre os que se dizem católicos, 42% já participou de alguma organização religiosa. Esse percentual é maior entre os evangélicos: 52% deles participam ou participaram de alguma organização religiosa

Tabela 22: Tipo de Organização por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-------------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| Igreja | 34,6 | 40,4 | 45,5 | 42,4 | 44,1 | 42,4 |
| Associação de moradores | 26,6 | 33,2 | 30,1 | 34,0 | 25,6 | 29,3 |
| Organizações de classe | 38,9 | 14 | 12,2 | 8,4 | 12,5 | 15,6 |

Pearson:

Igreja = 0,019

Associação = 0,119

Organizações de classe = 0,000

Na categoria “organizações de classe” foram agrupadas organizações patronais (FIERGS e FEDERASUL), e organizações de trabalhadores rurais (MST, FETAG) e urbanos (CUT, Força Sindical, CGT). Agrupar patrões e empregados poderia ser problemático não fosse a pouca expressividade das organizações patronais na amostra. Em números absolutos, apenas 23 vereadores da amostra alegam participação em alguma organização desse tipo. Esses se encontram mais concentrados nas cidades de porte médio e dispersos entre todos os partidos, menos no PT, que não tem nenhum.

Participação em Conselhos

Outra forma de participação política prévia, mais institucionalizada, é a participação em algum tipo de Conselho Municipal - uma novidade institucional visando a chamada governança, mas que, conforme Souza (2004), materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros, sendo muitas vezes, especialmente nos municípios pequenos e pobres, meros homologadores das decisões do prefeito – e sendo os membros conselheiros indicados por este. Não é o objetivo aqui testar a eficácia ou independência dos conselhos municipais, mas apenas testar a conversão ou coincidência entre os cargos de conselheiro e vereador²⁷. Na tabela 23, 56,6% dos vereadores

²⁷ Como a amostra não indica a época da participação nos Conselhos, não é possível afirmar que haja anterioridade ou não deste tipo de participação. Por outro lado, a criação dos Conselhos Municipais, mesmo sendo uma determinação constitucional, na prática vem se efetivando desde o final da década de 1990 e início dos 2000, em

gaúchos afirma ter participado de algum tipo de Conselho – o número elevado talvez seja indicativo de que não se trata de uma conversão, mas que participaram já na condição de vereador.

Tabela 23: Participação em Conselhos Municipais por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| Sim | 57,8 | 55,6 | 52,6 | 51,3 | 56,6 |
| Não | 41,3 | 42,6 | 45,1 | 47,9 | 42,2 |
| não respondeu | 0,9 | 1,8 | 2,3 | 0,9 | 1,2 |

Pearson = 0,351

Tabela 24: Participação em Conselhos Municipais por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| Sim | 66,2 | 51,3 | 60,9 | 52,5 | 53,1 | 56,6 |
| Não | 33,1 | 47,5 | 38,3 | 45,5 | 45,3 | 42,2 |
| não respondeu | 0,7 | 1,2 | 0,9 | 1,9 | 1,6 | 1,2 |

Pearson = 0,000

Tabela 25: Participação em Conselhos Municipais por Tamanho da População e por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 67,8 | 55,3 | 61,4 | 52,0 | 53,7 | 57,8 |
| 10 a 50 mil | 61,3 | 48,4 | 63,4 | 55,1 | 50,6 | 55,6 |
| 50 a 100 mil | 66,7 | 40,7 | 52,8 | 47,1 | 57,9 | 52,6 |
| mais de 100 mil | 66,7 | 31,6 | 44,4 | 52,2 | 50,0 | 51,3 |

Tabela 26: Acha que conselhos competem com o mandato parlamentar?

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|-----|------|------|------|------|------|-------|
| Sim | 19,6 | 22,2 | 26,2 | 28,6 | 22,8 | 23,9 |
| Não | 76,1 | 72,2 | 69,6 | 64,9 | 71,3 | 70,9 |

A questão relativa à participação em conselhos municipais não se apresentou associada com o tamanho da cidade. Em todas as faixas de município, encontrou-se mais de 50% do vereadores já tendo participado de algum tipo de conselho (de saúde, da criança e adolescente, de segurança, etc), embora haja um leve decréscimo nessa participação conforme aumenta a população. Associação mais forte é encontrada na análise por partido. Mais uma vez, o partido que se

função da gestão de fundos e participação nas políticas públicas criadas pelo Governo Federal.

diferencia é o PT, com índice de participação superior a 60% em todas as faixas de municípios. O partido com menor índice de participação em conselhos é o PDT. Curiosamente, a participação ou não em conselhos não está associada com a opinião segundo a qual conselhos competem com o mandato parlamentar. De forma geral, os vereadores não vêem os conselhos como concorrentes, ainda assim, o percentual dos que pensam assim é maior entre os vereadores do PTB e do PMDB.

Cargos no executivo

A passagem por cargos no executivo, principalmente Secretarias Municipais, é outra forma importante de construção de capital político. É a forma mais partidária, visto que envolve um processo de investidura, comentado por Bourdieu (1989) pela qual o partido investe naquele que investiu no partido, contribuindo mesmo para elevar o capital pessoal do indivíduo em questão.

Tabela 27: Passagem por Cargos no Executivo por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | Total |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| Sim | 30,5 | 43,4 | 41,0 | 48,7 | 35,4 |
| Não | 63,9 | 49,6 | 55,2 | 47,1 | 58,8 |
| não respondeu | 5,5 | 7,0 | 3,7 | 4,2 | 5,8 |

Pearson = 0,000

Tabela 28: Passagem por Cargos no Executivo por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| Sim | 27,2 | 36,4 | 35,0 | 36,6 | 38,2 | 35,4 |
| Não | 67,1 | 57,2 | 57,4 | 58,8 | 57,7 | 58,8 |
| não respondeu | 5,6 | 6,3 | 7,6 | 4,6 | 4,1 | 5,8 |

Pearson = 0,010

Tabela 29: Passagem por Cargos no Executivo por Tamanho da População e por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 23,5 | 31,1 | 29,5 | 30,5 | 33,9 | 30,5 |
| 10 a 50 mil | 25,4 | 44,8 | 46,3 | 37,1 | 48,0 | 43,4 |
| 50 a 100 mil | 26,7 | 44,4 | 36,1 | 61,1 | 39,5 | 41,0 |
| mais de 100 mil | 50,0 | 42,1 | 41,4 | 56,5 | 58,3 | 48,7 |

Apesar de ser, na maior parte das vezes, uma nomeação partidária, a passagem por cargos no executivo (secretarias, vice-prefeituras ou mesmo prefeituras) apresentou associação mais forte com o porte do município que com partidos. No geral, apresentou-se mais importante nas cidades com mais de 100 mil habitantes e apresentou maior percentual entre os vereadores do PP e o menor entre os do PT.

No Partido dos Trabalhadores, a participação em cargos no executivo cresce linearmente conforme aumenta a população, acompanhando também o crescimento do partido em número de cadeiras e prefeituras (que também aumenta conforme aumenta a cidade). Porém a associação entre força do partido em cada faixa de município e ocupação dos seus partidários em cargos no executivo não explica o caso do PP, que apesar de ter sua importância drasticamente reduzida nas cidades grandes, tem um percentual elevado de seus vereadores tendo exercido cargos no executivo previamente também em municípios de mais de 100 mil habitantes.

4.2.2 Profissionalização política

A democracia representativa tem levado à profissionalização da política. Sem entrar no mérito de isso ser bom ou ruim para a democracia (há quem pense que é bom na medida em que amplia a *expertise* da classe política e quem ache que isso compromete o traço representativo da democracia), pretende-se apenas esboçar alguns elementos que podem ajudar a apreender se há ou não o fenômeno da profissionalização também na política local. Para tanto, selecionamos duas questões: a primeira sobre o número de mandatos exercidos e a segunda sobre a existência de alguma atividade paralela ao mandato.

Tabela 30: Número de Mandatos por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| 1 | 50,9 | 52,6 | 29,9 | 39,0 | 49,6 |
| 2 | 24,0 | 21,1 | 29,9 | 22,0 | 23,5 |
| 3 | 11,7 | 11,8 | 14,2 | 18,6 | 12,2 |
| 4 | 4,7 | 4,5 | 14,9 | 10,2 | 5,5 |
| 5 | 1,7 | 2,4 | 4,5 | 6,8 | 2,3 |
| mais de 5 | 0,4 | 1,1 | 1,5 | 2,5 | 0,8 |
| não respondeu | 6,6 | 6,4 | 5,2 | 0,8 | 6,2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,000

Tabela 31: Número de Mandatos por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | média |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| 1 | 57,9 | 46,1 | 48,8 | 51,0 | 48,3 | 49,6 |
| 2 | 24,4 | 23,0 | 24,1 | 21,1 | 23,7 | 23,5 |
| 3 | 8,4 | 13,8 | 11,3 | 14,2 | 13,1 | 12,2 |
| 4 | 2,3 | 8,0 | 5,7 | 5,0 | 5,4 | 5,5 |
| 5 | 0,3 | 2,6 | 2,6 | 1,1 | 3,0 | 2,3 |
| mais de 5 | 0,0 | 0,5 | 0,7 | 1,9 | 0,8 | 0,8 |
| não respondeu | 6,7 | 6,1 | 6,8 | 5,7 | 5,6 | 6,2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Pearson = 0,021

Tabela 32: Vereadores há Três ou Mais Mandatos por Partido e População

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Média por população |
|-------------------|------|------|------|------|------|---------------------|
| até 10 mil | 9,7 | 23,4 | 18,3 | 17,2 | 19,8 | 18,5 |
| 10 a 50 mil | 11,1 | 20,8 | 21,3 | 15,7 | 22,3 | 19,8 |
| 50 a 100 mil | 6,7 | 29,6 | 27,8 | 66,7 | 42,1 | 35,1 |
| mais de 100 mil | 19,4 | 63,2 | 34,5 | 40,9 | 58,3 | 38,1 |
| Média por partido | 11,0 | 24,8 | 20,3 | 22,2 | 22,3 | 20,8 |

Quase 50% da amostra encontra-se no primeiro mandato. O número de mandatos apresentou-se altamente correlacionado com o tamanho do município no sentido que quanto maior o município, maior o número de mandatos exercidos pelos vereadores. Para ser considerado “vereador profissional”, no entanto, propõe-se aqui o corte arbitrário de 3 ou mais mandatos. Analisados a partir desse corte, o percentual médio de “profissionais” é de 20,8%, enquanto que nos municípios médio-grandes e grandes esse percentual chega a 35,1 e 38,1% respectivamente. A análise por partido apresentou índice de

correlação menor. Ainda assim, pode-se observar considerável redução do percentual de vereadores petistas a partir do terceiro mandato em relação aos demais e à média: apenas 11% dos vereadores do PT ultrapassaram o terceiro mandato enquanto nos demais partidos esse percentual é superior a 20%.

A tabela 32 permite a análise da “profissionalização” dos partidos por porte de município. Todos os partidos apresentaram maior proporção de vereadores profissionais nos municípios grandes, exceto o PTB que tem quase 67% de seus vereadores de cidades médio-grandes exercendo três ou mais mandatos. Nas cidades com mais de 100 mil habitantes chama a atenção o alto percentual do PDT e do PP, em torno dos 60%, o que pode significar, de um lado, uma dificuldade de renovação no partido e por outro, o fenômeno da “cadeira cativa”. Não deixa de ser curioso que nos mesmos municípios onde se nota a “cadeira cativa”, também se observe a maior volatilidade eleitoral.

Outro indicador de profissionalização é a pergunta sobre a existência de alguma atividade profissional paralela ao mandato. Conforme a Constituição brasileira²⁸, o cargo de vereador é o único cargo político que permite o exercício paralelo de outra atividade profissional remunerada. No entanto, nota-se, pela tabela 33, que quanto maior a cidade, mais complexos os seus problemas e maior o tempo demandado pela atividade legislativa. Dessa forma, é natural que o número de vereadores que não têm outra atividade além da política seja superior nos municípios de mais de 100 mil habitantes (27,7%, enquanto a média é de 8,3%).

²⁸ Título III (Da Organização do Estado), Capítulo VII (Da Administração Pública). Seção I (Disposições Gerais), artigo 38, inciso III: “investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior”. O inciso anterior refere-se ao prefeito que não podendo acumular sua função e outra (privada ou pública) poderá escolher entre os dois salários (Constituição Federal, Editora Verbo Jurídico, atualizada até fevereiro/2006).

Tabela 33: Exercício de Atividade Paralela ao Mandato por Tamanho da População

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| Não | 4,5 | 11,6 | 19,4 | 27,7 | 8,3 |
| Sim | 94,7 | 86,3 | 77,6 | 71,4 | 90,4 |
| não respondeu | 0,8 | 2,1 | 3,0 | 0,8 | 1,3 |

Pearson = 0,000

Tabela 34: Exercício de Atividade Paralela ao Mandato por Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| Não | 10,6 | 8,9 | 6,9 | 11,8 | 7,2 | 8,3 |
| Sim | 87,0 | 90,0 | 92,1 | 87,8 | 91,4 | 90,4 |
| não respondeu | 2,3 | 1,2 | 1,0 | 0,4 | 1,4 | 1,3 |

Pearson = 0,071

Tabela 35: Atividade exclusivamente legislativas por Tamanho da População e Partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 4,8 | 4,7 | 3,6 | 6,6 | 4,4 | 4,5 |
| 10 a 50 mil | 7,9 | 13,6 | 9,5 | 17,1 | 11,7 | 11,6 |
| 50 a 100 mil | 33,3 | 18,5 | 19,4 | 11,1 | 18,4 | 19,4 |
| mais de 100 mil | 36,1 | 21,1 | 24,1 | 30,4 | 16,7 | 27,7 |

Por sua vez, a análise por partido não se mostrou correlacionada com a exclusividade da atividade política. Na média, PT e PTB apresentaram números levemente superiores nesse quesito. O percentual é mais expressivo nos mesmos dois partidos nas cidades com mais de 100 mil habitantes. Ali mais de 30% dos petebistas e petistas têm na vereança sua única atividade. Entre os demais partidos, esse número gira em torno dos 20%, sendo menor no PP.

Esperava-se que aqueles que não exercem outra atividade além da legislativa fossem os mesmos que estão no terceiro ou mais mandatos. Isso não ocorreu. O índice pearson entre as duas variáveis é 0,606. Dos que têm na política sua única ocupação apenas 44 (ou 22,1%) já passaram do terceiro mandato, enquanto 139 (69,8%) estão no primeiro ou segundo mandato.

O tempo de mandato, e, conseqüentemente a maior profissionalização, pode ser um indicativo da relação que o vereador

estabelece com o partido. Ao promover maior estabilidade no recrutamento parlamentar permite a criação de um estoque de informação e maior coesão intrapartidária (Marenco, 2000). Por outro lado, como lembram Perissinotto e Miriade (2007), a excessiva profissionalização traria problemas para o sistema representativo:

O acúmulo de capital político (objetivado no controle da máquina partidária, no acesso a cargos, na rede de relações políticas e na “força eleitoral”) torna esses profissionais capazes de controlar ostensivamente o universo da representação política. Esse fato (...) colocaria evidentes problemas para a democracia representativa brasileira, que poderia tornar-se cada vez menos democrática (i.e, cada vez mais fechada aos outros estratos da população) e cada vez menos representativa (i.e, dominada por políticos preocupados quase que exclusivamente com sua reeleição).

4.2.3 Relação com o partido

Nesse ponto se assenta uma das principais discussões sobre o sistema político-partidário brasileiro: afinal, o mandato é do partido ou da pessoa eleita? Como o vereador se relaciona com o seu partido? Parte da bibliografia sobre o sistema partidário brasileiro aponta para a fraca institucionalização dos partidos e excessiva personalização da política. Isso seria ainda mais evidente na política municipal, na medida que o contato com o político é mais direto, mais próximo. Os principais indicadores dessa personalização seriam a infidelidade partidária, ou seja, a mudança de partido; e a indisciplina partidária, quando o político eleito vota contra a orientação do partido. Sobre a primeira questão, 69,3% dos vereadores afirmam nunca terem sido filiados a outro partido político, enquanto 30,6% admitem já terem mudado de partido ao menos uma vez (não se tem como precisar o número de migrações partidárias).

**Tabela 36: Fidelidade Partidária por Tamanho da População
Já foi filiado a outro partido político?**

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | média |
|---------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| Não | 71,6 | 66,5 | 61,2 | 63,0 | 69,3 |
| Sim | 28,2 | 33,5 | 38,1 | 37,0 | 30,6 |
| não respondeu | 0,1 | | 0,7 | | 0,1 |

Pearson = 0,008

**Tabela 37: Infidelidade Partidária por Partido
Já foi filiado a outro partido político?**

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Média |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|
| Não | 69,1 | 64,7 | 74,4 | 37,8 | 78,7 | 69,3 |
| Sim | 30,6 | 35,0 | 25,5 | 62,2 | 21,3 | 30,6 |
| não respondeu | 0,3 | 0,2 | 0,1 | | | 0,1 |

Pearson = 0,000

Tabela 38: Fidelidade Partidária por Tamanho da População e Partido (Nunca foram filiados a outro partido)

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Média |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 66,8 | 68,1 | 76,8 | 41,1 | 80,2 | 71,6 |
| 10 a 50 mil | 68,3 | 60,8 | 70,5 | 35,7 | 77,7 | 66,5 |
| 50 a 100 mil | 80,0 | 55,6 | 72,2 | 16,7 | 68,4 | 61,2 |
| mais de 100 mil | 77,8 | 57,9 | 65,5 | 39,1 | 66,7 | 63,0 |

A questão da fidelidade partidária apresentou-se mais relacionada ao partido que ao porte do município. Pela tabela 36 se verifica que a fidelidade parece mais cara aos vereadores de cidades pequenas. Pela tabela 37 se pode dizer que os vereadores mais fiéis, isto é, que nunca se filiaram a outro partido, são os do PP (78,7%) e do PMDB (74,4%). Já quando se observa os partidos por tamanho de município (tabela 38), uma inversão interessante acontece: nas cidades pequenas e médio-pequenas, os vereadores do PP aparecem como os mais fiéis, enquanto que nas grandes e médio-grandes, os mais fiéis são os do PT – essa inversão se dá com percentuais quase coincidentes (80 e 77%). O PMDB acompanha o movimento do PP, ou seja, seus vereadores são mais fiéis nas cidades pequenas (76,8%). No PDT, o percentual dos vereadores que nunca se filiou a outro partido é próximo dos 60%, sendo mais elevado também nas cidades pequenas. Já o PTB é o partido que

apresentou menor percentual de vereadores fiéis, não chegando a 50% em nenhuma faixa de município. Ou seja, mais da metade de seus vereadores já foi filiada a outro partido. Embora não se possa estabelecer uma equação direta, é interessante cotejar esse resultado com a análise do desempenho desses partidos por porte de município. PP e PMDB alcançam melhores desempenhos nas cidades pequenas e médias, enquanto que o PT tem seu melhor desempenho nas cidades grandes. Onde o desempenho é bom, o custo da troca de partido deve ser superior. Em contrapartida, se o partido não tem uma votação muito expressiva, o custo da migração tende a diminuir. Dessa forma, PDT e PTB, que têm desempenhos mais modestos em todas as faixas de município, apresentaram índice de fidelidade também modestas.

O segundo indicador analisado é o da disciplina partidária. Os vereadores responderam à seguinte pergunta de múltipla escolha: “Quando, em uma votação na Câmara de Vereadores, o seu partido adota uma posição diferente da sua sobre a aprovação de um determinado projeto, o senhor de uma maneira geral: (a) se submete à orientação do seu partido; (b) segue a sua consciência, e vota contra a orientação do seu partido; (c) não tem regra definida, e analisa caso a caso”. A maioria (52,5%) escolheu pela terceira opção, analisa caso a caso; 27,3% alegou votar conforme sua consciência, contra a orientação partidária se fosse o caso; e 19,5% afirmou seguir a orientação partidária, mesmo que discordasse.

Tabela 39: Disciplina partidária por tamanho da população

| | até 10 mil | 10 a 50 mil | 50 a 100 mil | mais de 100 mil | Total |
|-----------------------------------|------------|-------------|--------------|-----------------|-------|
| segue a orientação do seu partido | 17,1 | 21,1 | 20,5 | 43,2 | 19,6 |
| contra o partido | 27,7 | 28,8 | 31,8 | 13,6 | 27,5 |
| caso a caso | 55,3 | 50,1 | 47,7 | 43,2 | 52,9 |

Pearson = 0,000

Tabela 40: Disciplina partidária por partido

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| segue a orientação do seu partido | 32,0 | 15,8 | 17,2 | 20,5 | 18,8 | 19,6 |
| contra o partido | 21,5 | 30,5 | 27,6 | 24,3 | 29,3 | 27,5 |
| caso a caso | 46,5 | 53,7 | 55,3 | 55,2 | 51,9 | 52,9 |

Pearson = 0,000

Tabela 41: Disciplina partidária por partido e tamanho da população (seguem orientação do partido)

| | PT | PDT | PMDB | PTB | PP | Total |
|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| até 10 mil | 19,6 | 16,3 | 16,4 | 16,8 | 17,3 | 17,1 |
| 10 a 50 mil | 44,4 | 11,2 | 18,5 | 22,9 | 21,9 | 21,1 |
| 50 a 100 mil | 42,9 | 14,8 | 16,7 | 27,8 | 16,2 | 20,5 |
| mais de 100 mil | 69,4 | 42,1 | 20,7 | 31,8 | 41,7 | 43,2 |

A questão da disciplina partidária mostrou-se altamente relacionada tanto com o porte do município quanto com o partido ao qual pertence o vereador. Analisando apenas aqueles que afirmam seguir a orientação partidária, percebe-se que são em número bem mais elevado nos municípios grandes – mais que o dobro do percentual das cidades de menor porte (tabela 39). Na análise por partido (tabela 40), o percentual de vereadores disciplinados é superior no PT (32%). Nos demais partidos, gira em torno dos 20%, sendo o PDT o menos disciplinado (apenas 15,8 responderam seguir a orientação do partido). A análise por partido e porte do município (tabela 41) mostra que nas cidades pequenas, onde o contato com o eleitor é mais próximo, a disciplina partidária fica em segundo plano, não chegando a 20%. Nas cidades de porte intermediário a importância da disciplina cresce drasticamente no PT, dobrando o percentual de vereadores que seguem a orientação partidária. No PDT, o percentual diminui levemente; no PMDB e no PP se mantém sem grandes alterações, enquanto no PTB apresenta um progressivo e gradual incremento conforme aumenta a cidade. O PT continua sendo, incontestavelmente, o partido mais disciplinado também e forma ainda mais acentuada nas cidades com mais de 100 mil habitantes, onde seu percentual de disciplina é de 69,4%. Nas cidades grandes a disciplina partidária também aumenta

sensivelmente entre os vereadores do PP e do PDT. 41,7% dos vereadores do PP nas cidades com mais de 100 mil habitantes obedecem à orientação partidária (a média do partido é de 18,8 de disciplina). Entre os pedetistas, a diferença é ainda maior: enquanto a média de disciplina do partido é de 15,2%, nas cidades grandes chega a 42,1%. Os vereadores do PTB também tendem a ser mais disciplinados nas cidades maiores, porém a diferença não é tão acentuada. Já no PMDB, o aumento da disciplina, embora existente, é pouco significativo, ficando em 20,7%.

Contrariando a hipótese inicial, e a exemplo do perfil social levantado na primeira parte do capítulo, a maior parte das questões utilizadas para compor o perfil político dos vereadores do Rio Grande do Sul apresentou correlação mais forte com o tamanho do município que com o partido político. Exceção foram as questões sobre participação em Conselhos (que se mostrou mais fortemente relacionada ao partido, mais especificamente o PT) e a sobre a fidelidade partidária, que se revelou igual e fortemente associada ao partido e ao porte do município.

Ainda assim, os dados permitem um desenho aproximado do perfil político dos vereadores de cada partido.

No Partido dos Trabalhadores, a grande maioria dos vereadores (quase 58%) se classifica ideologicamente à esquerda. O desempenho do partido é baixo nos municípios pequenos e médios e se eleva para o primeiro lugar nos grandes municípios, com mais de 100 mil habitantes. Na construção do capital político, viu-se que 87,4% dos vereadores petistas participaram de alguma organização social. O índice é superior ao dos demais partidos, embora estes também tenham participado em percentual elevado. A maior parte dos petistas atuou ou atua em organizações de classe como MST, FETAG, CUT, CGT e Força Sindical, sendo também expressivo o número dos que participaram de organizações ligadas à Igreja. Os vereadores petistas também estão entre os que mais participaram em Conselhos Municipais. Mais de 60%

deles participou de algum em todas as faixas de municípios. Comparativamente aos demais partidos, o PT é o que tem menor número de vereadores tendo exercido algum cargo no executivo, apenas 27,2%. Esse índice se eleva a 50%, porém, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, onde cresce também seu sucesso eleitoral e o número de prefeituras conquistadas. No quesito profissionalização, é o partido com maior número de novatos. Apenas 11% dos vereadores petistas estava no seu terceiro ou mais mandatos, enquanto nos outros partidos o índice passava de 20%. Mais uma vez, o número se eleva nas cidades onde tem melhor desempenho, ou seja, com mais de 100 mil habitantes. Em contrapartida, a questão sobre exercício de atividade profissional paralela ao mandato indica que os vereadores petistas tendem a ser mais profissionalizados, especialmente em cidades acima de 50 mil habitantes, onde mais de 30% deles dedicam-se exclusivamente à vereança. No item relação com o partido, a questão da fidelidade, ou seja, o fato de não ter sido filiado a outro partido antes, parece tão cara aos petistas quanto aos demais partidos, embora seja significativamente mais forte nos municípios acima de 50 mil habitantes, quando fica em torno de 80%. É na disciplina partidária, ou seja, na declaração de que votariam com o partido mesmo que discordassem deste que os petistas se destacam. Mais de 30% dos vereadores alegam seguir a orientação partidária, sendo que nos municípios com mais de 100 mil habitantes esse índice beira os 70%.

Vimos que entre os trabalhistas do PDT, a maioria se classifica ideologicamente como centro esquerda (28%) ou esquerda (15%). Cerca de 80% dos pedetistas participaram ou participam de organizações sociais extra-partidárias e cerca de metade deles atuou ou atua em algum tipo de conselho municipal. Essa participação é maior quanto menor o município. 36% dos vereadores do PDT passaram por algum cargo no executivo, sendo que nas cidades de porte médio isso aconteceu com maior frequência (44%). O PDT é o partido com maior número de vereadores “profissionais” ou seja, que já passaram por três

ou mais mandatos (24,8). Nas cidades com mais de 100 mil habitantes, justamente onde seu desempenho tem uma leve queda, esse indicador de profissionalização chega a 63,2%, demonstrando o fenômeno da “cadeira cativa”. Cerca de 9% dos pedetistas são exclusivamente vereadores, não exercendo atividade profissional paralela, assim como nos demais partidos, esse índice se eleva conforme aumenta o porte e a complexidade do município. Em termos de relação com o partido, constatou-se que quase 65% nunca foi filiado a outro partido. Esse índice é levemente inferior nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Por fim, os vereadores do PDT foram os que menos demonstraram preocupação com a disciplina partidária: 30,5% deles disseram que votariam contra o partido caso não concordassem com algum posicionamento partidário. Porém o percentual de disciplina se eleva consideravelmente (42% - enquanto que nas outras faixas fica entre 11 e 16%) nas cidades com mais de 100 mil habitantes, onde também se encontrou o maior número de vereadores cativos, há mais de 3 mandatos. Isso pode indicar que o tempo de partido realmente “educa” a uma postura mais partidária e disciplinada nas votações.

O PMDB é o partido com melhor distribuição no estado, sendo primeira ou segunda força em municípios de todos os portes. Os vereadores deste partido se dividem na classificação ideológica: a maioria (24,6%) se classifica como centro-esquerda, e a segunda maior parte (20,4%) se considera de direita, demonstrando com isso ser um partido bastante heterogêneo. Cerca de 80% de seus vereadores atuaram ou atuam em organizações sociais, principalmente ligadas à Igreja ou associações de moradores. Em torno de 60% participaram de conselhos municipais, sendo o segundo partido com maior participação em conselhos, atrás do PT. A porcentagem dos que tiveram algum cargo no executivo se aproxima dos demais partidos (35%), sendo levemente mais significativa nas cidades entre 10 e 50 mil habitantes. 20,3% dos vereadores peemedebistas entrevistados estavam no exercício do seu terceiro (ou mais) mandatos, e esse índice cresce conforme cresce a

cidade. O PMDB é o partido que apresentou o maior número de vereadores com atividade profissional paralela à atividade legislativa (92,1%). Esse percentual desce conforme aumenta o porte do município. Os peemedebistas são os segundos em termos de fidelidade partidária, apenas 25,5% deles foram filiados a outro partido. O índice só é menor que o do PP (78,7%). Já no quesito disciplina partidária, os vereadores do PMDB são os segundos mais indisciplinados do geral (17,2%) e primeiros se consideradas as cidades com mais de 100 mil habitantes (20,7%). Esse fato se coaduna com a tese da heterogeneidade do partido.

Assim como no PMDB, os vereadores do PTB se dividem ideologicamente entre centro-esquerda (22,5%) e direita (19,5%), indicando ser também um partido pouco homogêneo. 76% deles participaram ou participam de organizações sociais fora do partido, principalmente associações de bairro. Esse número é maior nas cidades com mais de 100 mil habitantes. O índice médio de participação em conselhos municipais é de 52,5% e não apresenta muita diferença entre portes de municípios. 36,6% dos vereadores petebistas tiveram algum cargo no executivo, percentual que não se afasta muito dos demais partidos. Porém, nos municípios entre 50 e 100 mil habitantes o partido se destaca, com 61,1% dos vereadores já tendo passado por cargos do tipo. É também nessa faixa de municípios que o partido se destaca com 66,7% dos seus vereadores já tendo exercido três ou mais mandatos, enquanto sua média no Estado é de 22,3%. O PTB é o partido que mais tem vereadores sem outra atividade profissional paralela (11,8%), percentual que chega a 30,4% nos municípios com mais de 100 mil habitantes. No quesito relação com o partido, o PTB foi o único partido cuja maioria de seus vereadores alegou já ter sido filiada a outro partido (62,2%). Apesar disso, os petebistas ficam em segundo lugar na disciplina partidária (20,5%), atrás apenas do PT (32%). A disciplina aumenta conforme aumenta o porte do município, mas a questão da

fidelidade não apresenta padrão, tendo se apresentado bem menor nos municípios na faixa dos 50 a 100 mil habitantes.

Finaliza-se com a análise do Partido Progressista. O partido apresentou desempenho eleitoral completamente oposto ao do PT, ou seja, obteve sucesso nos municípios pequenos e médios e uma drástica queda nos municípios grandes, com mais de 100 mil habitantes. Ideologicamente, também se classificou no extremo oposto ao do Partido dos Trabalhadores, com 38,9% de seus vereadores se considerando de direita. Na construção do capital político, viu-se que 78,3% dos progressistas participaram ou participam de organizações sociais, sendo o índice maior encontrado nos municípios com menos de 10 mil habitantes (82,5%) e nas organizações ligadas à Igreja (44,1%). 38,2% dos vereadores do PP ocupou algum tipo de cargo no executivo, sendo esse número bem mais expressivo em cidades com mais de 100 mil habitantes. Também é nessa faixa de município que o PP tem os vereadores mais longevos em termos de número de legislatura: 58,3% dos seus vereadores já estavam no terceiro ou mais mandatos, ficando atrás só do PDT nessa faixa (63,2%) e mantendo média estadual próxima a dos demais partidos (22,%), exceto PT (11%). Poucos legisladores do partido tem na vereança sua única atividade profissional (7,2%), e diferentemente dos demais partidos, esse índice não chega aos 20% nem nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Na relação dos vereadores com o partido, o PP é o que apresentou maior fidelidade: 78,7% dos progressistas da amostra nunca foram filiados a outro partido político. No entanto, fidelidade não implica disciplina. A média estadual de disciplina é próxima a dos demais partidos, exceto PT (32%), ficando em 18,8%. Na questão disciplinar, apresentou comportamento parecido com o do PDT, ou seja, na faixa de municípios com mais de 100 mil habitantes, onde teve vereadores com mais tempo de vereança, demonstrou também maior disciplina, com 41,7% da amostra alegando votar conforme a orientação partidária ainda que contra sua convicção pessoal.

5 Conclusão

A pergunta que abriu este trabalho foi ampla: “Quem faz a política no município?”. O recorte que reduziu a pesquisa à análise dos vereadores do Rio Grande Sul na legislatura 2004-2008 reformulou a questão. A curiosidade que passou a mover o trabalho foi o quanto os partidos políticos importam na política municipal e em que medida as diferenças de contexto sócio-econômico ou de porte das cidades interfeririam no perfil de sua classe política.

Partindo do pressuposto de que regras e instituições importam, e considerando que estas são praticamente as mesmas nos diferentes níveis federativos, adotou-se como base teórica a perspectiva neo-institucionalista que avalia sistemas partidários e processos de recrutamento e seleção de candidatos em âmbito nacional, tentando adaptá-la ao contexto municipal.

Viu-se no levantamento bibliográfico que regras eleitorais e formas de seleção de candidaturas interfeririam no perfil da classe política e também no grau de institucionalização partidária. Dessa forma, o sistema de lista aberta somado à propalada descentralização dos partidos incentivariam no Brasil práticas – ou reputações e lealdades – políticas mais personalistas e menos partidárias e, conseqüentemente, partidos mais fracos do ponto de vista organizacional. Apesar das predições teóricas, alguns estudos empíricos demonstraram que o sistema partidário brasileiro não é tão desinstitucionalizado. Peres (2002) demonstrou uma tendência a maior estabilidade eleitoral dos principais partidos no decorrer das eleições em diferentes níveis, Figueiredo & Limongi (1999) constataram um alto padrão de disciplina partidária em importantes votações no Congresso, enquanto Rodrigues (2002) verificou certa correspondência no âmbito legislativo, entre origens sociais e econômicas e identidades partidárias. Marengo e Serna (2007), em consonância com a tese de Panebianco e de

Dogan (1999), chamaram a atenção para a posição ideológica durante a avaliação das reputações políticas personalizadas ou partidárias. Dessa forma, a oposição de reputação partidária *versus* pessoal aparece no espectro ideológico associada à esquerda e à direita, respectivamente. Entre os partidos de “esquerda” - cujos membros são, em grande parte, recrutados entre as camadas mais populares - encontra-se um padrão de carreira mais endógeno, como forma de compensação da carência de recursos eleitorais próprios. No outro extremo, entre os partidos de “direita” - cujas bancadas são compostas em grande parte, por “proprietários urbanos e rurais e profissionais liberais dotados de recursos materiais e de reputação personalizada, com menor dependência da estrutura organizacional partidária” - percebe-se padrão de carreira política lateral, descontínuo e com menor lealdade à filiação partidária (Marengo e Serna, 2007).

Ao se tentar trazer essa mesma perspectiva para a realidade política municipal, verificou-se que o porte da cidade tem maior poder de interferência sobre o perfil da classe política que o partido em si. Não se deve, porém, deduzir daí que o sistema partidário do Rio Grande do Sul não seja institucionalizado. Pelo quesito estabilidade eleitoral se poderia afirmar justamente o contrário, tendo em vista que o índice de volatilidade no Estado foi de apenas 8,5%. Porém, notou-se no corte por porte de município que quanto maior o município, maior esse índice, passando dos 30% em cidades com mais de 50 mil habitantes. Se por um lado a alta volatilidade denotaria um sistema partidário menos institucionalizado, por um vínculo entre eleitores e programas partidários supostamente mais fraco, por outro, ela indicaria um nível mais alto de competitividade nas eleições de cidades maiores.

Este trabalho se absteve de entrar no mérito do que significam as posições de esquerda e direita na política local gaúcha, mas não pôde deixar de notar que com a análise dos cinco partidos com melhor desempenho no Estado se preencheria todo o espectro ideológico conforme considerado pela bibliografia corrente. Dessa forma, foram

observados, da esquerda para a direita: PT, PDT, PMDB, PTB e PP. Os dois partidos dos 'extremos' foram os que apresentaram as diferenças mais notáveis, reforçando a ideia de que existe um posicionamento ideológico diferenciado ou, pelo menos, uma tomada de posição relacional, ou seja, afirmam-se como oposição um ao outro. Com essas posições, se verificou que, conforme bibliografia e mesmo o senso comum, os municípios menores tendem mais à direita, enquanto os maiores tendem à esquerda.

O objetivo em analisar os dados sobre os perfis dos vereadores gaúchos, ainda que de apenas uma legislatura, era ver em que medida podemos notar diferenças partidárias – já que se auto-posicionam em campos opostos – ou se o que se as diferenças observáveis seriam de acordo com o porte do município.

No que diz respeito às questões levantadas sobre perfil social dos vereadores gaúchos, onde se poderia testar o enraizamento social dos partidos, não surpreende em nada o fato de o porte do município ter pesado mais que as diferenças partidárias. Nesse sentido, observou-se que quanto maior a cidade, a tendência é que os vereadores sejam mais velhos e mais escolarizados. No que tange à área profissional, serviço público e comércio se equivaleram nos diferentes tamanhos de municípios, ficando a diferença mais notável a cargo da agricultura (expressiva apenas nos municípios pequenos) e das profissões liberais (que apresentaram crescimento linear conforme aumenta a população).

As diferenças interpartidárias, no entanto, não são desprezíveis. Os vereadores do PT são mais jovens, enquanto que os do PP e PMDB figuram entre os mais velhos. Em relação à escolaridade, PT e PMDB apresentaram o maior número de vereadores com nível superior. Assim como nos demais partidos a aumento do número dos graduados acompanhou o crescimento da população. Mas a diferença mais notável entre os partidos se dá no quesito área profissional. Em todos os partidos analisados, percebe-se dominância da agricultura e do serviço

público, mas essas áreas aparecem com mais frequência entre os petistas, enquanto os demais partidos cedem espaço para vereadores oriundos do comércio e das profissões liberais.

Em termos gerais, também foi verificada uma variação intermunicipal maior que a variação interpartidária. Nesse quesito foram avaliadas três variáveis: capital político, profissionalização e relação com o partido.

A participação em organizações sociais se mostrou a principal forma de construção de capital político em todos os partidos e portes de município. A diferença que se nota é o tipo de organização: enquanto nos municípios pequenos predominam as organizações ligadas à Igreja, nos municípios maiores, elas cedem espaço para as associações de moradores como fonte de legitimação. A força dessas associações de bairro em municípios grandes se justifica justamente pelo tamanho e favorece o aparecimento do “voto distrital”, ou seja, vereadores obtendo votação concentrada em algumas regiões da cidade. Esse fenômeno não se justifica em cidades pequenas, uma vez que muitas delas tem população equivalentes às de bairros de grandes municípios, e quase todos se conhecem. Todos os partidos buscam legitimação nesses dois tipos de organização. Os vereadores petistas, no entanto, se diferenciam pelo forte apoio de uma terceira base: as das organizações de classe, tais como sindicatos e MST. As outras formas de legitimação testadas foram a participação em Conselhos e a passagem por cargos no Executivo. A participação em Conselhos não apresentou diferença significativa quanto ao porte do município, e a comparação interpartidária apontou para uma participação mais significativa dos vereadores petistas. Já a passagem por cargos no Executivo se mostrou relevante para todos os partidos de forma equivalente, e aumentando conforme aumenta o porte da cidade.

Quanto à profissionalização dos vereadores gaúchos, a diferença mais significativa é quanto ao porte do município: quanto maior, mais

elevada a chance de encontrar profissionais da política, tanto no quesito número de mandatos quanto na questão referente à atividade paralela. É nos municípios com mais de 100 mil habitantes que se encontra o maior número de vereadores com três ou mais mandatos e tendo na vereança sua atividade exclusiva. As duas variáveis analisadas não apresentaram correlação forte entre si. Dessa forma, os vereadores petistas estão entre os mais “novatos” (com menos de 3 mandatos), mas também entre os mais “exclusivos”, ou seja, tem na vereança sua única atividade profissional.

Finalmente, no que toca a relação do vereador com o partido, conforme se esperava, a influência do partido é tão ou mais importante que a do porte do município. Foram analisadas as questões sobre fidelidade (já foi filiado a outro partido?) e da disciplina (caso discordasse da posição do partido em determinado projeto, como votaria?). A questão da fidelidade mostrou que, no geral, os vereadores do PP e PMDB são os que menos mudam de partido. Ao analisar as diferenças partidárias nos diferentes tipos de município, observou-se uma relação entre desempenho eleitoral e fidelidade partidária. Ou seja, nos municípios pequenos, onde PP e PMDB tem seus melhores desempenhos e onde a volatilidade eleitoral é menor, esses vereadores se mostraram mais “fiéis”; já nos grandes (acima de 50 mil), onde o desempenho do PT é maior, o partido também apresentou maior fidelidade. No quesito disciplina partidária a diferença interpartidária e intermunicipal foi ainda mais marcada. Nos municípios com mais de 100 mil habitantes, a disciplina se mostrou importante para 43% dos vereadores, enquanto nas demais faixas de município, esse índice era a metade disso. Votar junto com o partido, mesmo contra sua posição pessoal, também se mostrou um valor mais importante entre os vereadores petistas – em todas as faixas de município (embora menos acentuado nos pequenos) – que entre os demais. Apesar disso, não é desprezível o fato de que cerca de 40% dos vereadores do PP e do PDT das cidades com mais de 100 mil habitantes tenham demonstrado

comportamento disciplinado. É nesses municípios que os vereadores desses partidos se mostraram mais longevos, ou seja, com maior número de mandatos.

Apesar de notarmos que o perfil político dos vereadores está mais associado ao tamanho do município que ao partido a que está filiado, se pode perceber na análise por faixa de municípios que existem diferenças interpartidárias – em maior ou menor grau conforme a questão. Com isso, conclui-se que, ao contrário do que vertentes antropológicas sugerem, partidos importam mesmo na política local. Acredita-se que essa conclusão não elimina a hipótese de que redes e facções sejam tão ou mais determinantes nessa área.

Esta pesquisa teve um caráter exploratório e se propôs a fazer um mapeamento geral do legislativo municipal gaúcho. É importante que mais pesquisas como a Sondagem do Vereadores Gaúchos (2004-2008), realizada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, sejam feitas para que esse mapa seja aprimorado e atualizado. Espera-se que o trabalho aqui desenvolvido sirva de apoio para pesquisas mais específicas sobre política local, visto que o tema é muito amplo, longe de ser esgotado e passível de outras abordagens teóricas e metodológicas.

Referências

ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, USP/Hucitec, 1998.

_____. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In BENEVIDES, Maria Victoria, VANNUCHI, Paulo e KERCHÉ, Fabio (orgs). Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.225-265.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.

AVELAR, Lucia e Walter, Maria Inez. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. Campinas: Opinião Pública, vol. 14, nº 1, Maio, 2008, p. 96-122, 2008

BOURDIEU. Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Difel, 1989

BRAGA, M.S.S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo In Opinião Pública vol. 14 no.2. Campinas, nov. 2008

CAREY, J. e SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. Electoral Studies, 14/4, 1996

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, 2008

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: Pontos e bordados – escritos de história e política. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2005

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress. XXVI Encontro Anual ANPOCS, Caxambu, 22 a 26 Outubro 2002.

CORADINI, Odaci L. Origens sociais, mediação e processo eleitoral num município de imigração italiana. In: BARREIRA, Irllys e PALMEIRA, Moacir (orgs). Candidatos e candidaturas: enredos de campanha eleitoral no Brasil. São Paulo: Annablume, 1998.

_____. Em nome de quem? Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001

_____. Engajamento associativo-sindical e recrutamento de elites políticas: tendências recentes, 2007

DANTAS, H. Partidos políticos e alianças em eleições municipais: ideologia ou pragmatismo? 32º Encontro da ANPOCS

DIAS, Marcia. Hegemonia e polarização. A reconfiguração de forças políticas no município de Porto Alegre (1988 a 2000). Civitas – Revista de Ciências Sociais Ano 2, nº 1, pp.157-179, junho 2002

DIAS, Marcia R. . Democracia Local: principais tendências da literatura acadêmica contemporânea. Cadernos de Sociologia e Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, n. N 2, 1996.

DOGAN, Mattei. Les professions propices à la carrière politique. IN: OFFERLÉ, Michel. La profession politique. XIXe.-Xxe. Siècles. Paris, Belin, 1999.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999 (original de 1957)

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo, FGV, 1999

GAXIE, Daniel. Économie des parties et rétributions du militantisme. Revue française de science politique, pp.123-154, Paris: février 1977

GRILL, Igor G. As bases sociais dos compromissos: a constituição de um espaço de concorrência eleitoral do sul do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado em Ciência Política UFRGS, 1999.

_____. “Família”, direito e política no Rio Grande do Sul: os usos do parentesco e dos títulos escolares no exercício do métier. São Cristóvão, SE: Tomo, n.10, pp.85-111, jan/jun 2007

GROHMANN, Luis G. M, - A Separação dos Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina em Perspectiva Comparada. Revista de Sociologia e Política, n.17, p.75-106, nov.2001

KATZ, R. e MAIR, P. Party Organization, Party Democracy, and emergence of the Cartel Party. In MAIR, P. Party system change. Approaches and interpretations. Oxford University Press, 1997

KINZO, M. D. “Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil”, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, 57, São Paulo, fevereiro de 2005.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no

Brasil nos Anos 90. Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, Vol 11, no. 2 pp;63-82), Outubro, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGELLO, Rachel. Partidos políticos e consolidação democrática. O caso brasileiro. São Paulo, Brasiliense, 1986.

Lopez, Felix G. A Política Cotidiana dos Vereadores e as Relações entre Executivo e Legislativo em Âmbito Municipal: O Caso Do Município De Araruama. Revista de Sociologia e Política N° 22: 153-177, 2004

LOUAULT, Frédéric (org) « Brésil Municipales 2008 – Des élections de Positionnement ? » publicação eletrônica – 25/06/2009
http://www.gribresil.org/index.php?option=com_content&view=article&id=131:qbresil-municipales-2008q-publication-en-ligne-&catid=71:science-politique&Itemid=85

MAINWARING, Scott. Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil. Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV, 2001

_____. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. Opinião Pública, Campinas, Vol XI, n° 2, Out.2005, p. 249-286, 2005

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. RBSC, n° 29, 1995

MARENCO DOS SANTOS, André. Regras Eleitorais Importam? Modelos de Listas Eleitorais e seus Efeitos sobre a Competição Partidária e o Desempenho Institucional. Dados (Rio de Janeiro), v. 49, p. 721-749, 2006

_____. Não se fazem mais oligarquias como antigamente. Recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros [1946-1998]. Tese de doutorado em Ciência Política pela UFRGS, 2000

MARENCO DOS SANTOS, A. e SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil Chile e Uruguai. RBCS, Vol.22, n°64, pp.93-113, jun/2007

MILLS, C. Wright. A elite do poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968

NETTO, Joffre. O Legislativo e o Poder Local. In Benevides, M.V, Vannuchi, P, Kerche, F. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

NOLL, Maria Izabel; PASSOS, Manoel Caetano de Araújo. Eleições Municipais em Porto Alegre (1947-1992). Cadernos de Ciência Política,

Porto Alegre, n. 4, 1996.

NOLL, Maria Izabel, TRINDADE, Hélio. Estatísticas Eleitorais do Rio Grande da América do Sul 1823/2002. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004

NORRIS, Pippa. Recruitment. In Katz, R. e Crotty, W. Handbook on Political Parties. London: Sage Publications. Pp. 89-108, 2006.

Disponível em

http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Articles/Articles%20published%20in%20journals_files/Katz%20Handbook%20ch8%20pt2%20norris.pdf

Paiva, D. ; BRAGA, M. S. ; Pimentel Jr., J. T. P. . Eleitorado e Partidos Políticos no Brasil. Opinião Pública (UNICAMP), v. 13, p. 388-408, 2007.

PANEBIANCO, Ângelo. Modelos de Partido. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

PERES, Paulo Sérgio. Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil. IN: PINTO, Céli & SANTOS, André Marengo (orgs). Partidos no Cone Sul: Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer Stiftung, 2002.

PERISSINOTTO, R. e MIRÍADE, A. Caminhos para o parlamento: profissionalização política e sucesso eleitoral nas eleições para Deputado Federal em 2006. 32º Encontro da Anpocs, 2008

RAHAT, G. e HAZAN, R. Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. Party Politics, 7: 297-322, 2001.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo, Edusp, 2002

ROMA, Celso e BRAGA, Maria do Socorro. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000) IN: PINTO, Céli & SANTOS, André Marengo (orgs). Partidos no Cone Sul: Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer Stiftung, 2002.

SAWICKI, Frédérick. "Classer les hommes politiques: les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique", in Michel Offerlé, La profession politique, XIX^e-XX^e siècles. Paris, Belin, 1999.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo Perspec. [online]. vol.18, n.2, pp. 27-41, 2004

SIAVELIS, Peter M. e MORGENSTERN, Scott. "Introduction: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin American: A Framework for Analysis". Wake Forest University, 2004 Disponível em: <http://www.wfu.edu/politics/conference/paper.htm>

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. Dados vol.42 n.2 Rio de Janeiro 1999, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso

TRINDADE, Hélio. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (Coord.). Os partidos e as eleições no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.34, 1995, disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm .

Sites consultados

Clic RBS – Especial Eleições 2008 - <http://www.clicrbs.com.br/eleicoes2008/>

TRE-RS - <http://www.tre-rs.gov.br/>