



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

PATRÍCIA SENE DE ALMEIDA

**POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS E CIDADE: O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO
DE VEREADORES E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO
NA RMC**

CURITIBA

2021

PATRÍCIA SENE DE ALMEIDA

**POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS E CIDADE: O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO
DE VEREADORES E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO
NA RMC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana Área de concentração: Políticas Públicas, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto.

Coorientadora: Profa. Dra. Samira Kauchakje.

CURITIBA

2021

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB-9/1636

A447p
2021 Almeida, Patrícia Sene de
Políticas distributivas e cidade: o comportamento legislativo de vereadores e sua relação com a gestão do espaço urbano na RMC / Patrícia Sene de Almeida; orientador, Paulo Nascimento Neto; coorientadora, Samira Kauchakje. -- 2021 [157] f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.
Inclui bibliografia

1. Planejamento urbano - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 2. Política pública. 3. Vereadores. 4. Poder legislativo. 5. Despesa pública.
II. Nascimento Neto, Paulo. II. Kauchakje, Samira. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título

CDD. 20. ed. – 711.4

PATRÍCIA SENE DE ALMEIDA

**POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS E CIDADE: O COMPORTAMENTO LEGISLATIVO
DE VEREADORES E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO DO ESPAÇO URBANO
NA RMC**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. Área de concentração: Políticas Públicas, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Orientador – PPGTU/PUCPR

Profa. Dra. Samira Kauchakje
Coorientadora – PPGPlan/UDESC

Prof. Dr. Mario Procopiuck
Membro Interno – PPGTU/PUCPR

Prof. Dr. Rodrigo José Firmino
Membro Interno – PPGTU/PUCPR

Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri
Membro Externo – PPGCP/UFPR

Curitiba, 25 de fevereiro de 2021.

À memória de José Pereira de Almeida e
Vilma Sene de Azevedo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Capes/Fundação Araucária pela concessão de bolsa integral que me permitiu assegurar condições de permanência na Pós-Graduação.

Em um contexto político desfavorável à Ciência e aos direitos sociais, marcado pela retirada de investimentos em pesquisa, associado à pandemia do Coronavírus, concluir esta etapa é um privilégio. Por isso, sou grata à vida pela oportunidade de aqui estar e, dia após dia, sobreviver.

Agradeço ao meu orientador e à minha coorientadora pela seriedade, compreensão, dedicação e generosidade na partilha de saberes que delineou esta pesquisa. Ao Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto pela acolhida e ricas contribuições, pela atenção e paciência com a qual se dispôs a me orientar – além das conversas tão construtivas que muito bem integraram nossas áreas distintas. À Profa. Dra. Samira Kauchakje pelas construções conceituais e metodológicas conjuntas e pela minha formação como pesquisadora (desde a iniciação científica). À ambos agradeço por serem exemplos a que quero seguir, pelo constante incentivo, pela amizade e parceria construídas e por todas as vezes em que se alegraram com as minhas conquistas.

Aos professores e professoras do PPGTU/PUCPR e PPGCP/UFPR pelas contribuições que muito agregaram à minha formação e ao desenvolvimento dessa dissertação – especialmente à Mario Procopiuck, Rodrigo José Firmino e Adriano Nervo Codato.

À Pollyana Mara Schlenker pela competência, por facilitar o cotidiano burocrático de estudantes e docentes do PPGTU/PUCPR; pela serenidade, otimismo e alegria que transmite diariamente – e por ter sido a porta voz de boas notícias.

Às e aos membros do CIdaPOL, núcleo Lapre/PUCPR, pelas horas de estudo e pela vida compartilhada em amizade – à Evelise Zampier da Silva, Rafael da Silva Fernandes, Juliana de Toledo Machado, Aline do Rocio Neves, Djalma de Sá, Breno Pacheco Leandro, Karime Vieira, Renan Arnon de Souza e Sandra Avi dos Santos. De modo especial, agradeço à Carin Caroline Deda, para além da amizade, admiração e parceria que envolve o Lapre, pelas contribuições metodológicas no decorrer desta pesquisa e de minha trajetória acadêmica.

Às e aos colegas do PPGTU/PUCPR e PPGCP/UFPR pelos momentos e conhecimentos compartilhados – sobretudo à Heloisa Carolina Chibicheski e Breno Pacheco Leandro, companheiros de trabalhos acadêmicos e boas conversas.

Agradeço aos meus pais, Jane e Gilmar Almeida, e ao meu irmão, Rafael, pelo apoio, incentivo e cuidado; pelo esforço do trabalho, pelo meu sustento e por todas as vezes em que, mesmo com inúmeras dificuldades, colocaram minha trajetória acadêmica como prioridade em nossas vidas. Me orgulho de vocês e da nossa história. Grata por todos os ensinamentos e experiências que construíram a mulher que hoje sou.

Ao meu noivo, Daimom Teixeira, que além de incentivar, esteve ao meu lado apoiando minhas escolhas, me ajudando a superar todas as dificuldades e tornando a minha vida mais leve. Obrigada por construir comigo parte de mim, desejando sempre o meu avanço, a minha persistência e a conquista de um mundo que nos pertence.

Por fim, aos meus maiores exemplos de vida, dedicação e persistência: meus avós, Zé Quinzinho e Dona Vilma (em memória), a quem dedico essa etapa de minha vida. O avô paterno, analfabeto, sempre colocou como prioridade na vida de seus onze filhos e cinquenta netos o conhecimento e o saber – se orgulharia dessa conquista. A avó materna, da qual fui única neta, torceu para que eu chegasse até aqui – compartilharia comigo os sentimentos de felicidade e realização.

Pesquiso para constatar, constatando,
intervenho, intervindo educo e me educo.
Pesquiso para conhecer o que ainda não
conheço e comunicar ou anunciar a
novidade

(FREIRE, 2018, p. 31).

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar se a proposição e a destinação de políticas públicas distributivas pelo legislativo local são afetadas pelas características territoriais e capacidade fiscal municipais. Parte-se de dois aspectos fundamentais: o reconhecimento de atores e agentes sociais, políticos, econômicos e institucionais que influenciam, em maior ou menor medida, a gestão da cidade – destacando-se os processos decisórios governamentais de políticas públicas; e o arranjo democrático brasileiro – caracterizado pelo incentivo ao voto personalista, segundo o qual legisladores agem de modo a estabelecer conexão eleitoral, orientando suas ações com base nas predileções expressas por seu eleitorado – que é geograficamente delimitado. A hipótese é a de que não somente a busca pela conexão eleitoral, mas características territoriais, socioeconômicas e a capacidade fiscal podem orientar o comportamento legislativo para a proposição de políticas distributivas em municípios – explicando as variações da proposição desse tipo de política pública encontradas na literatura especializada. Foram analisadas as proposições legislativas de caráter distributivo de iniciativa de vereadores e a geografia dos votos obtidos comparativamente às características territoriais, socioeconômicas e fiscais de quatro municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, Paraná, no período entre 2012-2019; e a literatura sobre políticas distributivas em sua esfera conceitual. Os métodos consistiram em estatística descritiva e inferencial, com análises de correlação, seguidas por espacialidade eleitoral; e revisão sistemática da literatura. Os resultados evidenciam que (i) a proposição de políticas distributivas por vereadores é afetada pelas características territoriais e capacidade fiscal, sendo que o município menos urbanizado, com piores indicadores socioeconômicos e menor capacidade fiscal produziu mais políticas distributivas; (ii) aspectos territoriais podem ser significativos para a dinâmica política e o comportamento legislativo, atuando como condicionante do processo decisório de políticas públicas, ao mesmo tempo em que é delimitado e gerido a partir das decisões governamentais. Portanto, a análise aponta para as dimensões políticas da gestão urbana, pois o legislativo, ao propor e votar políticas distributivas, pode impactar as prioridades da gestão e afetar o espaço urbano municipal.

Palavras-chave: políticas públicas distributivas; *pork barrel*; comportamento legislativo; vereadores; gestão urbana.

ABSTRACT

The objective of this research aimed to analyse if proposition and destination of public distributive policies by the local legislative are affected by territorial characteristics and by municipal fiscal capacity. It starts from two fundamental points: the recognition of social, political and economical actors or agents who impact, to a lesser or greater extent, city management - highlighting the governmental decision-making processes on public policies; and also brazilian democratic arrangement - characterized by the promotion of personal voting, in which legislators act in order to obtain electoral connections, directing their actions according to their electorates' preferences - which has a geographic delimitation. The hypothesis is that not only the search for electoral connection is capable of guiding legislative behavior, but it can also be affected by territorial extension, socioeconomic characteristics and fiscal capacity, which may guide legislative behavior towards the proposition of distributive policies in cities - explaining the different variations of this kind of policies found on specialized literature. Legislative propositions with a distributive profile proposed by city councilors have been analysed, along with the geography of the obtained votes in comparison with the municipal socioeconomic and fiscal characteristics from four cities that are part of the metropolitan region of Curitiba, Paraná, from 2012 to 2019; and the literature on distributive policies in its conceptual arena. The methods have consisted in inferential and descriptive statistics, along with correlation analysis, followed by electoral spatiality; and systematic literature review. The results show that (i) the proposition of distributive policies by councilors is affected by territorial characteristics and the fiscal capacity, given that the less urbanized city, with the worst socioeconomic indicators and weaker fiscal capacity has produced more distributive policies; (ii) territorial aspects can be considerable for both political dynamic and legislative behavior, acting as a constraint to the decision-making process of public policies, while being delimited and managed after governmental decisions. Thus, the analysis points out the political dimensions of urban management, seeing that the legislative, when proposing and voting public policies, can impact the management priorities and affect the urban space.

Keywords: distributive public policies; pork barrel; legislative behavior; urban management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fases metodológicas teóricas, empíricas e analíticas para o desenvolvimento da dissertação	27
Figura 2. Protocolo de busca da revisão sistemática da literatura aplicado nas bases <i>Scopus</i> e <i>Scielo</i>	30
Figura 3. Correlações analisadas pela fase empírica da dissertação	32
Figura 4. Estrutura da capacidade fiscal em municípios	40
Figura 5. Etapas para o mapeamento da geografia do voto e do distrito eleitoral de legisladores locais em municípios	47
Figura 6. Matriz teórica de inserção da literatura sobre políticas públicas distributivas na área de Ciência Política.....	51
Figura 7. Matriz e correntes teóricas da literatura sobre políticas públicas distributivas na área de Ciência Política.....	54
Figura 8. Tipologia de política pública distributiva classificada a partir da revisão sistemática da literatura	59
Figura 9. Destinação e impactos possíveis das políticas distributivas de acordo com a revisão sistemática da literatura	66
Figura 10. Síntese da relação entre território, políticas públicas distributivas e comportamento legislativo.....	78
Figura 11. Mapa da localização da RMC/PR com posterior demarcação de seu Núcleo Urbano Central	84
Figura 12. Mapa da localização do município de São José dos Pinhais na RMC	86
Figura 13. Mapa da localização do município de Fazenda Rio Grande na RMC	88
Figura 14. Mapa da localização do município de Campo Largo na RMC.....	90
Figura 15. Mapa da localização do município de Mandirituba na RMC.....	91
Figura 16. Etapas metodológicas para revisão sistemática da literatura.....	135
Figura 17. Síntese da estrutura de objetivos e grade de leitura da revisão sistemática da literatura sobre políticas distributivas	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Relação entre proposição de políticas distributivas e a capacidade fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019)	97
Gráfico 2. Média geral de capacidade fiscal e índice de políticas distributivas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba para o período de 2013-2019.....	98
Gráfico 3. Relação entre proposição de políticas distributivas e indicadores socioeconômicos dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (2013-2019)	99
Gráfico 4. Relação entre proposição de políticas distributivas e indicadores territoriais dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019).....	99
Gráfico 5. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Mandirituba, PR, no período entre 2013-2019	102
Gráfico 6. Áreas para as quais as políticas distributivas foram destinadas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019).....	103
Gráfico 7. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de São José dos Pinhais, PR, no período entre 2013-2019.....	105
Gráfico 8. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Fazenda Rio Grande, PR, no período entre 2013-2019.....	105
Gráfico 9. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Campo Largo, PR, no período entre 2013-2019	106
Gráfico 10. Gráfico de dispersão das políticas distributivas produzidas em quatro municípios da Região Metropolitana de Curitiba em relação à capacidade fiscal municipal no período entre 2013-2019.....	107
Gráfico 11. Gráfico de dispersão das políticas distributivas produzidas em relação à taxa de urbanização municipal de quatro municípios da Região Metropolitana de Curitiba.....	108
Gráfico 12. Políticas distributivas propostas por vereadores em relação ao ciclo eleitoral nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba analisados (2012-2019)	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Detalhamento do desenho da pesquisa da dissertação	26
Quadro 2. Etapas da pesquisa científica empírica	34
Quadro 3. Síntese dos critérios para classificação das proposições legislativas municipais no período entre 2012-2019	38
Quadro 4. Tipos e medidas dos elementos geográfico-territoriais dos municípios que compõem o recorte da pesquisa	44
Quadro 5. Tipos e medidas dos elementos socioeconômicos que compõem a caracterização municipal	45
Quadro 6. Síntese das categorias teóricas sobre políticas distributivas de acordo com Rich (1989) e Bickers e Stein (2000)	57
Quadro 7. Problemas de pesquisa, variáveis explicativas e hipóteses analisadas pela literatura sobre políticas distributivas em governos municipais*	70
Quadro 8. Exemplos de políticas distributivas classificadas de acordo com as tipologias estabelecidas pela RSL	93
Quadro 9. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de São José dos Pinhais, PR, nas eleições de 2012 e 2016	112
Quadro 10. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de Fazenda Rio Grande, PR, nas eleições de 2012 e 2016	113
Quadro 11. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de Campo Largo, PR, nas eleições de 2012 e 2016	113
Quadro 12. Concentração de votos de vereadores do município de Mandirituba, PR, nas eleições de 2012 e 2016	114
Quadro 13. Estrutura de objetivo(s) e questões secundárias da revisão sistemática da literatura sobre políticas públicas de caráter distributivo	136
Quadro 14. Filtros de seleção aplicados nas bases indexadoras <i>Scopus</i> e <i>Scielo</i> para busca de literatura sobre políticas públicas distributivas	137
Quadro 15. Critérios de inclusão e exclusão aplicados nos artigos previamente selecionados para revisão sistemática da literatura sobre políticas públicas distributivas	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número amostral total de proposições legislativas de iniciativa de vereadores analisadas por município (2012-2019)	36
Tabela 2. Percentual de políticas distributivas sobre o total de proposições analisado	94
Tabela 3. Médias descritivas territoriais e fiscais em relação à proposição legislativa de políticas distributivas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba estudados (2013-2019)	95
Tabela 4. Percentual de políticas distributivas propostas pelo legislativo local municipal entre os anos de 2013-2019 de acordo com ciclo eleitoral	110
Tabela 5. Vereadores reeleitos em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de São José dos Pinhais, PR	117
Tabela 6. Reeleição de vereadores em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de Fazenda Rio Grande, PR	118
Tabela 7. Reeleição de vereadores em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de Campo Largo, PR	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BuW	Boletim de Urna na Web
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
FRG	Fazenda Rio Grande
H/h	Hipótese
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IND	Indicações
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NUC	Núcleo Urbano Central
PD(s)	Política(s) Distributiva(s)
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PR	Paraná
REQ	Requerimentos
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
RSL	Revisão Sistemática da Literatura
SJP	São José dos Pinhais
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Siconfi	Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
ZE	Zona(s) Eleitoral(is)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	23
2.1	FASES DA PESQUISA.....	26
2.2	REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....	28
2.3	ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	31
2.3.1	Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados.....	33
2.3.1.1	Políticas distributivas e legislativo local	34
2.3.1.2	Capacidade fiscal municipal	39
2.3.1.3	Características territoriais municipais	41
2.4	ANÁLISE DA ESPACIALIDADE ELEITORAL.....	45
3	POLÍTICA DISTRIBUTIVA E GESTÃO URBANA	49
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS	49
3.1.1	Correntes teóricas: política distributiva e <i>pork barrel</i>	53
3.1.2	Os tipos de política distributiva	58
3.1.3	Da destinação da política distributiva.....	62
3.1.4	A política distributiva em contextos locais.....	66
3.2	O TERRITÓRIO COMO ELEMENTO POLÍTICO E DE AGENTES POLÍTICOS.....	72
3.2.1	Vereadores como agentes da Gestão Urbana.....	78
4	POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS, COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GESTÃO URBANA: O CASO DA RMC	83
4.1	RECORTE ESPACIAL: CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	83
4.1.1	São José dos Pinhais	85
4.1.2	Fazenda Rio Grande.....	87
4.1.3	Campo Largo	89
4.1.4	Mandirituba	91
4.2	A PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS.....	92
4.3	ESPACIALIDADE ELEITORAL.....	110
5	CONCLUSÃO.....	121
5.1	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
	REFERÊNCIAS.....	125

APÊNDICE 1. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL) COMO MÉTODO DE PESQUISA.....	134
APÊNDICE 2. TEXTOS SELECIONADOS PELO PROTOCOLO DE BUSCA DA RSL SOBRE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS*	143
APÊNDICE 3. TEXTOS COMPLEMENTARES À RSL SOBRE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS INCLUÍDOS QUALITATIVAMENTE*	146
APÊNDICE 4. NÚMEROS ABSOLUTOS DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS EM MUNICÍPIOS DA RMC	148
APÊNDICE 5. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	149
APÊNDICE 6. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE FAZENDA RIO GRANDE	155
APÊNDICE 7. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE CAMPO LARGO	158

1 INTRODUÇÃO

Há um consenso, tanto em literaturas específicas quanto no senso comum, de que os governos atuam de modo a assegurar a reeleição. Segundo essa premissa, a interação entre governo e sociedade civil nos processos decisórios democráticos – caracterizados pela representação de interesses locais e pela responsividade política a esses interesses (DAHL, 1981; CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1997) –, faz com que as ações legislativas sejam constantemente orientadas à dinâmica eleitoral.

Uma vez que a permanência de um governo no poder nas democracias dependa necessariamente do voto, as ações institucionais pretendem estabelecer algum tipo de conexão eleitoral (MAYHEW, 1974), priorizando políticas públicas que vão ao encontro dos interesses expressos pelos distritos de eleição de cada parlamentar (DOWNS, 1999; LEMOS, 2001; RICCI, 2006; ALMEIDA; LOPEZ, 2012).

Em governos locais isso tende a ser ainda mais notório. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta, marcado pela competição intrapartidária e pelo voto territorializado, enfraqueceria relações partidárias entre legislativo e eleitorado, tornando mais viável ao parlamentar a busca individualizada por benefícios distributivos tangíveis para seus eleitores, incentivando o voto personalista (MAINWARING, 1997; AMES, 2012).

Como consequência, candidatos tendem a vincular a identidade política com sua localização geográfica no município. Nas eleições municipais de Curitiba, por exemplo, “Chico do Uberaba”, “Zézinho do Sabará”, “Edson do Parolin”, “Salles do Fazendinha” e “Toninho da Cic” foram apenas alguns exemplos de candidaturas com vínculo geográfico presentes nas eleições de 2012 e 2016. Tal fato demonstra que “as eleições municipais (elas também um fenômeno *urbano*), testemunham a contaminação de diferentes candidaturas pelo discurso hegemônico sobre a cidade” (SOUZA, 2001, p. 8).

A estratégia de aproximar a candidatura a uma localidade específica na cidade contribui para que o comportamento legislativo se direcione a políticas públicas de distribuição de benefícios, que permitem estabelecer conexão eleitoral e manter ativas as chances de reeleição em distritos determinados. “Assim, a atuação dos políticos no poder Legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obter-se votos em futuras eleições” (CERVI, 2009, p. 160).

Nesse contexto, a presente pesquisa preocupa-se com o impacto das regras eleitorais sobre o comportamento legislativo municipal e sobre a decisão de políticas públicas que, direcionando a gestão urbana, podem alterar o território e o espaço urbano (KINZO; BORIN; MARTINS JR, 2003; AMES, 2003, 2012; AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016).

Ao tratar da gestão urbana municipal trata-se da regulação das ações de planejamento e intervenção públicas, bem como dos processos de acompanhamento, execução e implementação que as envolvem (ULTRAMARI, 2009). Portanto, analisar a gestão urbana implica em reconhecer os atores/agentes sociais, políticos, econômicos e institucionais que influenciam, em maior ou menor medida, a produção da cidade – especialmente por meio de disputas politicamente posicionadas pelo direcionamento de recursos e priorização de ações públicas (GOTTDIENER, 2010; OLIVEIRA, 2011).

Contemporaneamente, a produção do espaço urbano tem sido mediada por transformações socio estruturais que envolvem complexidades relacionadas aos processos burocráticos de tomada de decisão e às intervenções estatais em distintos níveis de governo (GOTTDIENER, 2010).

Atuando simultaneamente enquanto produtor e consumidor, o Estado intervém no espaço urbano por meio da estruturação de projetos de grande escala, financiados pelo governo, e pelas relações clientelísticas de atividades dos setores públicos e privados (ROLNIK, 2009; GOTTDIENER, 2010). Essa relação de caráter clientelístico pode ser realizada via políticas distributivas com a “implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo etc., interessantes tanto às empresas quanto à população em geral” (CORRÊA, 1995, p. 24).

Por esse ângulo, compreende-se que “o espaço é uma construção social em todas as suas dimensões” (GOTTDIENER, 2010, p. 28) sendo reflexo dos processos decisórios governamentais de políticas públicas.

Essa pesquisa versa sobre esses aspectos atendo-se às tomadas de decisão governamentais, representadas pelo comportamento legislativo de vereadores, para analisar a preferência por políticas públicas distributivas como uma das mediações da gestão urbana.

As políticas públicas distributivas, caracterizadas pela distribuição de benefícios concentrados com dispersão de custos pela sociedade como um todo,

são políticas que alocam e direcionam recursos e benefícios estruturais territorialmente localizados (LEMOS, 2001; RICCI, 2002, 2006; ALMEIDA; LOPEZ, 2012). Também denominadas políticas *pork barrel*, as políticas distributivas “visam premiar eleitores que votaram em um determinado político” (SILVA, 2011, p. 1) atendendo a padrões de distribuição que levam em conta a geografia do voto parlamentar.

Muitos estudos têm demonstrado que, a nível nacional, parlamentares não priorizam as políticas distributivas em suas proposições, sendo a magnitude distrital e as especificidades territoriais, econômicas e políticas alguns dos fatores decisivos (LEMOS, 2001; RICCI, 2002, 2003, 2006). Por outro lado, há estudos que defendem que a alta disciplina partidária é que atua como forma de desincentivo à preferência nacional por projetos distributivos (ARRETCHE, 2005; RODDEN, 2005). Há, ainda, aqueles que apontam as questões orçamentárias como principais conectoras eleitorais (SILVA, 2011).

A nível local esse debate tem sido pouco explorado pela literatura, que não considera a dimensão geográfico-territorial como elemento de singularidade das práticas *pork barrel*; ao contrário, foca nos padrões de votação – tanto de parlamentares nas políticas públicas quanto de eleitores em parlamentares (CERVI, 2009; SILVA, 2011; SILVA, 2012; FILHO; LIMA; JORGE, 2014).

Desde as distinções nas regras eleitorais para municípios, que “estimulam um comportamento diferenciado dos dirigentes partidários e dos eleitores” (NICOLAU, 2004, p. 9), às características socioeconômicas, políticas e estruturais locais, as divergências nos processos legislativos brasileiros precisam ser assinaladas para que haja novas perspectivas do comportamento legislativo local.

No caso desta pesquisa, parte-se do princípio de que a dinâmica política e territorial local altera o comportamento legislativo sobre as políticas distributivas (RICCI, 2003; FERNANDES, 2017). Sustenta-se que a dinâmica política que envolve projetos distributivos seja mais “operacional” em governos de nível local do que em níveis nacionais.

Em primeiro lugar, a premissa do voto pessoal – “entendido como aquele determinado por qualidades pessoais e pelo desempenho individual do candidato” (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018), tende a ser mais efetiva para os governos municipais. Devido às características territoriais, em municípios é maior a proximidade entre legislativo e eleitorado, o que torna viável à parlamentares utilizar

projetos distributivos de impacto distrital/local para estabelecer conexão eleitoral; quanto mais próximos legislativo e eleitorado, maiores as chances de a ação legislativa distributiva ser reconhecida por eleitores e retribuída com votos.

Além do mais, municípios tendem a dispor de maior volume de recursos para a implementação de políticas públicas devido à descentralização político-administrativa, que propicia maior autonomia fiscal aos governos locais (DEDA; KAUCHAKJE, 2017; MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2017). Assim, a **hipótese geral** (H1) é a de que as características territoriais municipais e a capacidade fiscal orientam o comportamento legislativo à proposição de políticas distributivas. Devido às regras eleitorais, vereadores tendem a priorizar projetos distributivos como mecanismos para conexão eleitoral; portanto, direcionam políticas distributivas à distritos eleitorais territorialmente delimitados. Entretanto, não somente as regras eleitorais, mas aspectos relativos ao território podem influenciar as proposições legislativas e processos decisórios de políticas públicas.

Disso decorre que (h1.2) quanto menor o município e sua capacidade fiscal, maior tende a ser a preferência por políticas distributivas pelo legislativo local, que (h1.3) destina as políticas distributivas para territórios coincidentes com seus distritos de eleição, afetando a produção do território e o direcionamento da gestão urbana.

Apontar a influência de elementos políticos, especialmente relacionados a questões eleitorais, implica presumir que (h1.4) o ciclo eleitoral possa ser um fator de incentivo maior ou menor para proposições distributivas, sendo que (h1.5) vereadores com mais proposições distributivas tendem a ser mais reeleitos.

Para investigar essas hipóteses, a pesquisa analisará a proposição de políticas públicas de caráter distributivo por parlamentares locais a partir de um estudo multicaso de quatro municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba, Paraná, respondendo à duas **questões empíricas**: (1) em que medida a proposição de projetos distributivos por legisladores locais dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba foi afetada pelas características territoriais e pela capacidade fiscal municipal entre os anos de 2012 e 2019; (2) e qual o efeito da política distributiva sobre o direcionamento da gestão urbana e sobre processos de reeleição municipal – especificamente, o impacto de políticas distributivas sobre territórios/bairros e pessoas/grupos conforme Ricci (2003).

O **objetivo geral** é avaliar se a proposição e a destinação de políticas públicas de caráter distributivo pelo legislativo local no espaço urbano são afetadas

pela característica territorial e capacidade fiscal municipal. Ou seja, se as características geográfico-territoriais e socioeconômicas e a capacidade fiscal municipal orientam o comportamento legislativo local para uma maior ou menor proposição e destinação distributiva no território urbano municipal – tendo em vista o interesse legislativo de realizar conexão eleitoral e assegurar a reeleição.

Os **objetivos específicos**, por sua vez, consistem em i) propor tipologia de políticas distributivas a partir de revisão sistemática da literatura sobre o tema; ii) avaliar a capacidade fiscal municipal em relação às transferências intergovernamentais; iii) espacializar a destinação de políticas públicas distributivas no território urbano municipal; e iv) examinar o comportamento do legislativo local para verificar a maior ou menor incidência de proposições de caráter distributivo em relação às características territoriais e fiscais municipais.

Sabe-se que as organizações políticas e partidárias brasileiras não são homogêneas, mas constituem distintas formas de relações sociais e políticas que acompanham as particularidades regionais (FERNANDES, 2017). Logo, a relevância da pesquisa encontra-se na ênfase ao poder local, o que proporciona maior visibilidade ao processo decisório municipal e contribui para a ampliação dos estudos na área.

A literatura costuma abordar as análises de políticas distributivas com enfoque aos níveis estadual e nacional, especialmente na Câmara dos Deputados. Porém, considera-se pertinente desenvolver uma análise desta prática a nível municipal, enfatizando a heterogeneidade geográfica, social e política do recorte espacial definido, que permitirá comparativos conforme a estrutura e o nível de integração metropolitana dos municípios, fugindo à tendência de homogeneização teórica.

Portanto, os municípios serão analisados enquanto objetos peculiares nas relações institucionais, especialmente nos processos decisórios, atentando para o fato de que os contextos locais e as estruturas político-ideológicas e institucionais importam para a gestão urbana. A gestão urbana, por sua vez, será analisada em sua face politicamente posicionada, pois o legislativo, ao decidir por determinadas políticas públicas em detrimento de outras, direciona as prioridades da gestão municipal e impacta no desenvolvimento territorial da cidade.

A discussão teórica é realizada a partir da revisão sistemática da literatura como método bibliográfico de pesquisa. As questões empíricas são respondidas

através de métodos quantitativos, cujas técnicas empregadas consistem em estatística descritiva e inferencial, com análises de correlação, e espacialidade eleitoral.

1.1 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em quatro seções, além desta introdução. A seção dois apresenta os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa detalhando etapas teóricas e empíricas da análise realizada.

A seção três se dedica ao aporte teórico, discutindo as políticas públicas distributivas em suas abordagens conceituais, seus impactos territoriais e suas tipologias; e a gestão urbana a partir da relação entre políticas públicas, território e comportamento legislativo, enfocando vereadores como mediadores dos processos de gestão e conformação territorial.

A seção quatro apresenta e discute os resultados da pesquisa, evidenciando a relação existente entre características territoriais, capacidade fiscal e proposição legislativa de políticas distributivas.

Por fim, a quinta seção discorre sobre as conclusões obtidas por meio desta dissertação e suas contribuições para a gestão urbana.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A investigação a que se propõe esta pesquisa está relacionada a dois aspectos fundamentais: ao funcionamento do sistema político local e suas características – com destaque à dinâmica eleitoral – e a não neutralidade dos processos de gestão urbana municipal. Como pano de fundo, a discussão centraliza-se na construção política do território através da preferência legislativa por políticas públicas de caráter distributivo, sendo os processos de decisão parlamentar influentes nessa construção (CASTELLS; BORJA, 1996; ROLNIK, 2009; GOTTDIENER, 2010; OLIVEIRA, 2011; FERNANDES, 2017).

Ao tratar do sistema político em governos locais – neste caso, municipais – trata-se das peculiaridades eleitorais, caracterizadas pela maior proximidade entre os diversos atores/agentes políticos (NICOLAU, 2004); e do exercício institucional da vida política local, enfatizando as organizações e agentes e seus lugares na formulação e implementação de políticas públicas (LINDBLOM, 1981; MARCH; OLSEN, 2008).

Quanto à questão municipal, destacam-se as dimensões territoriais e geográficas como elementos que singularizam a dinâmica política, tendo em vista que a atividade parlamentar e de gestão local está condicionada ao contexto do lugar (FERNANDES, 2017). Sob esse aspecto, argumenta-se que as características territoriais de uma localidade e sua capacidade fiscal interferem nos processos decisórios de políticas públicas.

Trata-se, assim, de uma análise dedicada às dimensões políticas da gestão urbana municipal. A premissa fundamental é a de que as relações políticas podem alterar o território por meio dos processos decisórios de políticas públicas, dando à gestão urbana um caráter politicamente posicionado. Isto posto, assume-se que “o planejamento (assim como a gestão) não é neutro, é a expressão da sociedade, por isso contém ideologias e interesses. Interesses que os agentes produtores do espaço lutam para assegurá-los” (OLIVEIRA, 2011, p. 5).

O desenho da pesquisa partiu do método hipotético dedutivo, com abordagem quantitativa, através de um estudo multicaso aplicado à quatro municípios que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), Paraná (PR), contemplando o período de duas legislaturas municipais.

Métodos quantitativos incluem “uma série de técnicas de pesquisa que têm como principal finalidade a medição de quantidades e a quantificação de qualidades” (CERVI, 2017, p. 10). Aplicando às variáveis desta pesquisa, a medição de quantidades se refere à medida da capacidade fiscal municipal na formulação de políticas públicas; e a quantificação de qualidades, às proposições legislativas de políticas públicas distributivas em distintos contextos geográfico-territoriais locais.

A seleção dos municípios analisados deu-se em função do Nível de Integração Metropolitana, medido pelo Observatório das Metrópoles (2012), que avalia a efetiva integração territorial, socioeconômica e política entre municípios que compõem as áreas metropolitanas brasileiras. Foi selecionado um município para cada nível de integração¹, excluía a cidade polo² (Curitiba, no caso desta pesquisa): São José dos Pinhais – integração muito alta; Fazenda Rio Grande – integração alta; Campo Largo – integração média; e Mandirituba – integração baixa (Mapa 1).

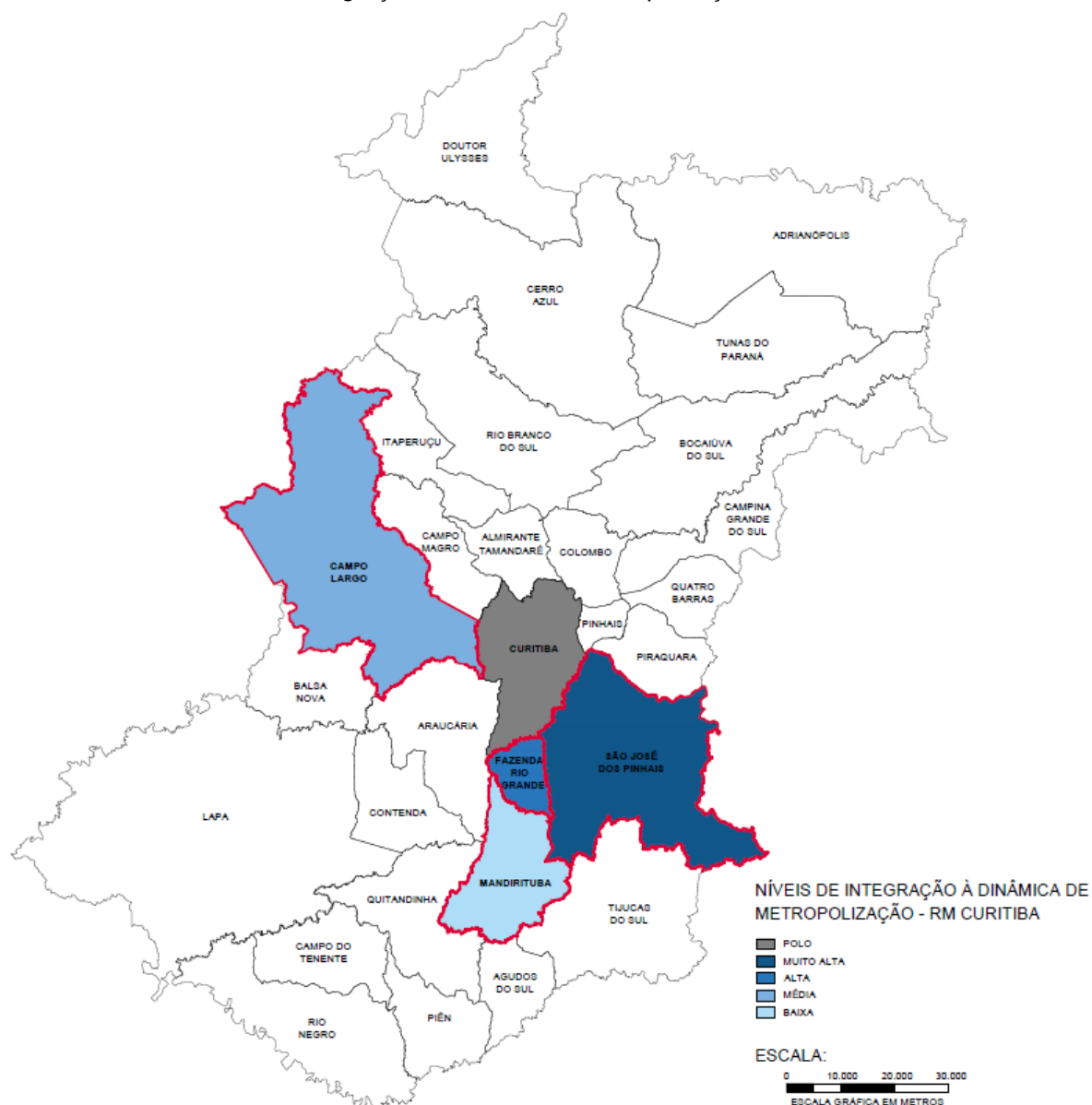
Municípios com distintos níveis de integração metropolitana foram escolhidos por permitirem uma análise comparativa da dinâmica distributiva em distintos contextos políticos e territoriais. De acordo com Carvalho (2009) e Ames (2012), as desigualdades regionais favorecem o direcionamento geográfico da política distributiva, sendo provável que, “ao desagregarmos os municípios [de áreas metropolitanas], nos confrontaremos com [...] redutos dentro dos municípios” (CARVALHO, 2009, p. 382).

Além disso, a seleção deveu-se aos resultados encontrados por literaturas recentes, que demonstram que a proposição legislativa de projetos distributivos em municípios tem variado em função de fatores políticos (SILVA, 2011; SILVA, 2012; FILHO; LIMA; JORGE, 2014), mas, possivelmente, também territoriais, relacionados à concentração geográfica de votos, recursos e benefícios distribuídos e necessidade infra estrutural local (FACUNDO, 2015; CERVI, 2009; CARVALHO, 2009; AMES, 2012).

¹ Optou-se por não selecionar municípios com nível de integração muito baixa por, em geral, estes se apresentarem predominantemente rurais. Além disso, municípios de muito baixo nível de integração metropolitana não dispõem de grande volume de dados, o que inviabiliza os testes estatísticos.

² A exclusão da cidade polo do recorte espacial justifica-se por esta apresentar dinâmicas políticas e territoriais muito discrepantes dos demais municípios incluídos, inviabilizando análises comparativas.

Mapa 1. Municípios da RMC que compõem o recorte espacial caracterizados de acordo com o nível de integração à dinâmica da metropolização



Fonte: A autora (2021), com base em Observatório das Metrôpoles (2012) e IPPUC.

O período de duas legislaturas municipais justifica-se pela possibilidade de análise da orientação do comportamento legislativo local em anos eleitorais e não eleitorais, verificando períodos de maior e menor incidência de proposições distributivas.

O desenho da pesquisa encontra-se detalhado no Quadro 1, sendo que cada fase será explicada nos itens seguintes desta seção.

Quadro 1. Detalhamento do desenho da pesquisa da dissertação

<i>Método</i>	Hipotético dedutivo
<i>Abordagem</i>	Quantitativa: quantificação de fenômenos político-sociais observáveis para busca de padrões e relações explicativas
<i>Técnica</i>	Estatística descritiva e inferencial: coleta de variáveis e indicadores representativos que descrevam como os fenômenos ocorrem
<i>Estratégia</i>	Estudo multicaso: descrições explicativas abrangentes de um fenômeno em casos específicos
<i>Análises</i>	Estatística: frequências, correlações, associações e causalidades explicativas Espacial: espacialização
<i>Tipos de análise</i>	Descritiva: descrição de indicadores representativos de um fenômeno que visa a explicar sua ocorrência em contextos específicos Inferencial: relação de importância entre variável dependente e variáveis independentes na explicação do fenômeno Espacialização: localização de voto concentrado e política destinada
<i>Recorte espacial</i>	Municípios da RMC com muito alto, alto, médio e baixo nível de integração metropolitana: respectivamente, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba
<i>Recorte temporal</i>	2012-2019: uma legislatura municipal completa (2013-2016) e três anos completos de uma legislatura incompleta (2017, 2018, 2019)

Fonte: A autora (2021), com base em Cervi (2017).

2.1 FASES DA PESQUISA

Para atingir ao objetivo geral de avaliar se a proposição de políticas distributivas pelo legislativo local é afetada pelas dimensões territoriais e fiscais municipais, a pesquisa organizou-se em três fases metodológicas (Figura 1).

A primeira delas consiste em uma revisão sistemática da literatura, cujos procedimentos metodológicos permitiram o aprofundamento da discussão teórico-conceitual acerca das políticas distributivas – tendo em vista a delimitação de conceitos, correntes teóricas e tipologias. Os resultados compuseram a estrutura teórico-argumentativa e parte da etapa empírica de construção de bancos de dados.

A segunda fase metodológica correspondeu a análises estatísticas descritiva e inferencial entre as distintas dinâmicas territoriais, políticas e fiscais municipais e a proposição legislativa de políticas distributivas. Foram elencadas variáveis que demonstraram o quanto a dinâmica municipal – marcada por elementos físico-territoriais e fiscais – se relaciona com a maior ou menor preferência legislativa por projetos distributivos em centros decisórios locais. Os resultados apresentaram relações explicativas para o fenômeno estudado.

Por fim, a terceira fase analisou a espacialidade da política distributiva e da geografia do voto legislativo, verificando i) se houve correspondência entre distritos eleitorais e destinação de políticas distributivas; e ii) quais os possíveis efeitos destas políticas sobre o município.

A espacialização considerou o direcionamento de políticas distributivas à espaços urbanos específicos, que a depender do benefício ou recurso, são alterados em função da decisão parlamentar sobre políticas públicas. Nesse sentido, essa análise compreende as alterações territoriais do município quando da aprovação legislativa de políticas distributivas.

Figura 1. Fases metodológicas teóricas, empíricas e analíticas para o desenvolvimento da dissertação



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama de fases metodológicas para o desenvolvimento da dissertação. Cada quadro representa uma fase, sendo que em azul estão destacados as etapas e seus resultados.

2.2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

A revisão sistemática é um tipo de revisão da literatura que tem como objetivo sintetizar o “atual *status* do conhecimento sobre um determinado problema [teórico] de pesquisa” (FILHO et.al, 2014, p. 207). Em geral, parte de lacunas identificadas em revisões narrativas, buscando mapear correntes teóricas, questões de pesquisa e argumentos explicativos em debates conceituais.

Nesta dissertação, a revisão sistemática atuou como suporte à delimitação conceitual da política pública distributiva.

As políticas distributivas são comumente definidas pela literatura como tipos de políticas públicas caracterizadas pela distribuição de benefícios concentrados com custos difusos. Entretanto, essa literatura não apresenta especificações sobre quais seriam esses benefícios, em que locais estariam concentrados e de que tratam em seu conteúdo. A pouca clareza na explicação das peculiaridades dessas políticas as torna passíveis de interpretações que resultam em teorias generalizadoras, que por vezes se confundem com conceitos aproximados – como “*pork barrel*”³ e “clientelismo”⁴.

Nesse sentido, a revisão sistemática realizada buscou preencher essa lacuna conceitual, respondendo i) o que são as políticas distributivas, ii) quais são os seus tipos e iii) de que forma elas afetam contextos locais via destinação concentrada.

Foram buscados documentos publicados nas bases indexadoras de periódicos *Scopus* e *Scielo*, a partir dos termos “*distributive poli**”⁵ e “*pork*”, associados ao operador booleano *OR*⁶, no campo “*title-abs-key*” da base. A escolha pelas bases se justifica por se tratar daquela com o maior número de dados na área de Ciências Humanas em relação à outras; e para que fossem contempladas

³ Distribuição de recursos e benefícios públicos tangíveis para redutos eleitorais tendo em vista apoio eleitoral traduzido em votos (MAYHEW, 1974; SILVA, 2011). Entretanto, nem toda política pública de caráter distributivo tem como intenção única a conexão eleitoral, o que pode significar que política distributiva e *pork barrel* não são sinônimos.

⁴ Distribuição de recursos e benefícios particularizados com finalidade política para grupos que, além de apoio eleitoral, apresentam relações de subordinação com parlamentares (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2016).

⁵ O uso do operador booleano “*” justifica-se pela palavra apresentar variações em seu término, como no caso da palavra “política”, que na língua inglesa pode terminar como “*policy*”, “*polity*”, “*politics*” ou “*policie*”.

⁶ Direciona a busca à textos que tratem de política distributiva **ou** *pork barrel*, considerando que esses termos são comumente tratados como sinônimos pela literatura.

literaturas da América Latina que não alcançam outras bases internacionais, respectivamente.

Devido a ser documentos com forte capacidade de divulgação e estruturação do conhecimento, optou-se por filtrar somente artigos acadêmicos. A limitação de textos foi direcionada à área de Ciência Política, que é a área matriz de discussão do tema – ainda que se reconheça a existência de vasta literatura em outras áreas. Dado o objetivo de analisar o debate conceitual para propor tipologias, optou-se pela não restrição/delimitação de artigos por ano de publicação.

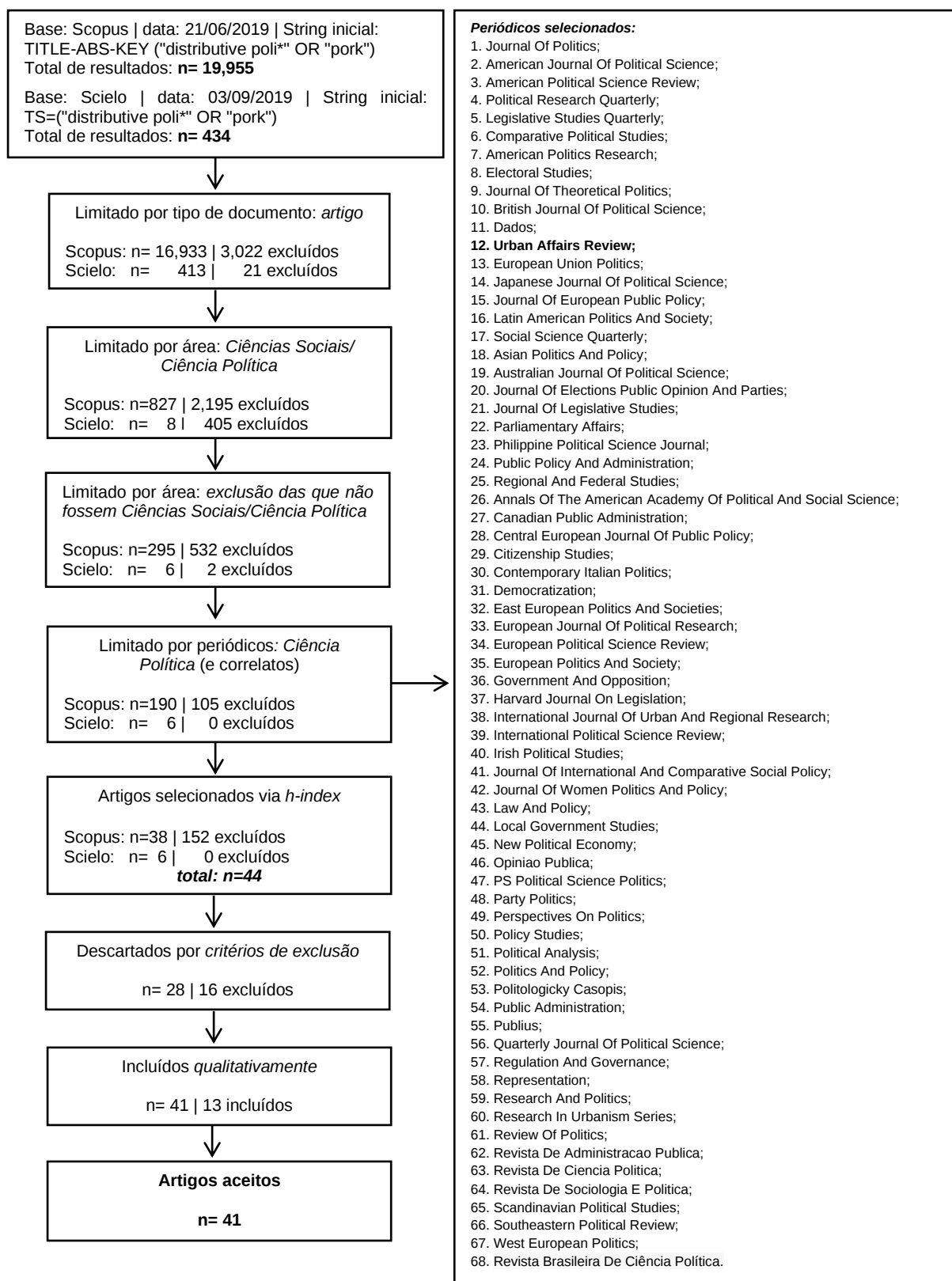
Foram incluídos artigos que tratassem de políticas distributivas, políticas públicas, *pork barrel*, conexão eleitoral e comportamento legislativo que alcançassem o *h-index* da base. O uso do *h-index* como critério de inclusão se justifica por se tratar de uma medida que aponta para a relevância de um conjunto de artigos no cenário acadêmico – as citações possuem peso na divulgação do conhecimento, sobretudo quando se trata de definições conceituais e tipológicas.

Além disso, foram incluídos de forma qualitativa/manual artigos relevantes para o debate teórico que não foram alcançados pelas bases indexadoras. Essa estratégia busca dar visibilidade à textos representativos do tema de estudo que, por motivos relativos ao viés das bases indexadoras⁷, não aparecem nas etapas de seleção.

Para retirar da análise artigos com temas correlatos, mas contrários ao seu princípio – o da distribuição concentrada de recursos e benefícios públicos –, foram excluídos artigos sobre política distributiva que utilizaram do tema para discutir outras dimensões das relações políticas e aqueles que tratassem de clientelismo.

Os procedimentos metodológicos empregados e seus resultados a cada etapa estão sintetizados no protocolo de busca (Figura 2). A descrição detalhada e justificada dos procedimentos da revisão sistemática, incluindo as etapas de análise, encontra-se no Apêndice 1. Nos apêndices 2 e 3 encontram-se os textos selecionados e analisados sistematicamente.

⁷ Segundo Kauchakje e Rosa (2020, editora UTP, no prelo), “[as] principais bases científicas acionadas para efetuar a RSL serem compostas por uma porcentagem alta de periódicos de instituições de língua inglesa do hemisfério norte, que incentivam a pesquisa e a publicação, reproduzindo, assim, a desigualdade na capacidade de produção de conhecimento entre países economicamente mais e menos desenvolvidos”.

Figura 2. Protocolo de busca da revisão sistemática da literatura aplicado nas bases *Scopus* e *Scielo*

Fonte: A autora (2021) com base em *Scopus* e *Scielo* (2019).

Legenda: diagrama síntese das etapas de seleção de dados para revisão sistemática da literatura. Cada limitação/etapa representa um filtro aplicado na base indexadora, os resultados obtidos (n=) e o

número de textos excluídos. Ainda que com a limitação/filtragem direcionada à área de interesse (Ciência Política e/ou Ciências Sociais), a base indexadora tende a continuar apresentando textos correlatos, que originalmente são de outras áreas; assim, é necessária a exclusão daquelas áreas que não são de interesse da pesquisa, por mais que já se tenha limitado à de interesse (fator que justifica duas limitações de área distintas no diagrama).

Para a sistematização das informações optou-se por estruturar redes de conceitos e correntes teóricas na forma rizomática. Segundo Deleuze e Guattari (1995, s/p.) “um método de tipo rizoma é obrigado a analisar a linguagem efetuando um descentramento sobre outras dimensões e outros registros”, permitindo a integralidade de perspectivas conceituais múltiplas sem, no entanto, hierarquizá-las. A construção textual da RSL, portanto, se deu pelas conexões e classificações identificadas na literatura que definem conceitualmente as políticas distributivas – e não pela sequência hierarquizada temporal ou autoral de desenvolvimento do conceito. “O rizoma funciona através de encontros e agenciamentos, de uma verdadeira cartografia das multiplicidades” (HAESBAERT; BRUCE, 2002, s/p.).

Desta forma, definições conceituais nesta dissertação partem da interpretação segundo a qual conceitos definem-se por seus componentes articulados e fragmentados (DELEUZE; GUATTARI, 2010); portanto, implica explorar as dimensões que o fazem existir – no caso das políticas distributivas, as relações políticas, centralizadas no comportamento legislativo e na arena eleitoral, e as características e elementos territoriais municipais.

Os resultados da RSL estão estruturados entre as seções 3.1.1 e 3.1.4 desta dissertação, compondo parte central do referencial teórico e constituindo parte do direcionamento da coleta de dados empírica da pesquisa.

2.3 ANÁLISE ESTATÍSTICA

A análise estatística considerou elementos políticos, territoriais e fiscais das políticas públicas distributivas, atendo-se para suas relações com o comportamento legislativo e a gestão urbana.

Ao tratar da dimensão política das políticas públicas trata-se dos fatores, agentes e atores políticos e sociais que influenciam seus processos de elaboração e implementação. Especificamente, foram considerados os aspectos institucionais,

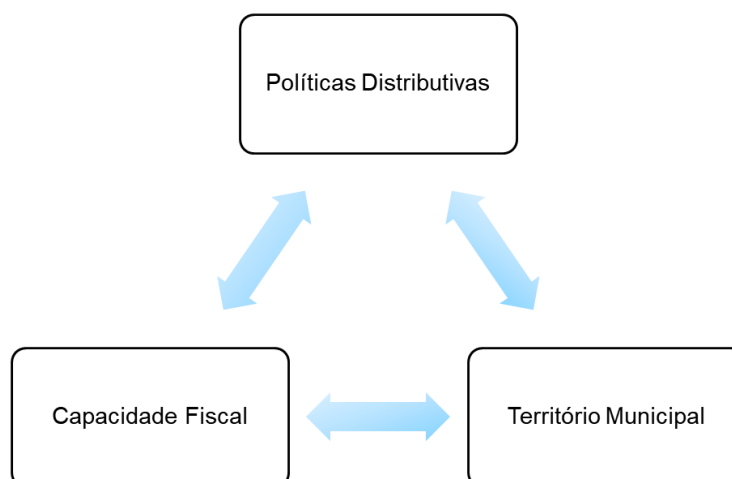
com destaque às proposições legislativas de iniciativa de vereadores e aos processos decisórios que antecedem a implementação de políticas, responsáveis pelo direcionamento da gestão.

Quando se analisa políticas distributivas volta-se para elementos essencialmente políticos que medeiam sua elaboração: as eleições, os padrões de voto (geografia do voto) e o eleitorado. Entretanto, em literaturas especializadas nota-se que em governos locais, apesar das semelhanças no que tange ao funcionamento político, a proposição de políticas distributivas com a finalidade de conexão eleitoral ocorre de maneira distinta, variando conforme cada municipalidade.

Segundo a revisão sistemática realizada, a destinação das políticas distributivas pode ocorrer não somente atendendo a padrões de votação, mas em função de territórios cujas condições permitam e anseiem intervenções de caráter distributivo, sobretudo em infraestrutura: regiões territorialmente menos desenvolvidas e socioeconomicamente desiguais. Argumenta-se que, para além da questão eleitoral, o território e seu condicionamento socioeconômico afeta o comportamento legislativo de vereadores quando da proposição de políticas distributivas.

Assim, as análises estatísticas descritiva e inferencial (Fase 2) estão centralizadas nas **correlações** entre a capacidade fiscal, o território municipal e a proposição legislativa de políticas distributivas em municípios de distintas características metropolitanas, sendo a premissa central a de que a maior ou menor proposição distributiva é afetada por esses fatores (Figura 3).

Figura 3. Correlações analisadas pela fase empírica da dissertação



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama de relações entre fenômenos analisados na dissertação. As políticas distributivas serão avaliadas em relação à capacidade fiscal e territorial de cada município.

Fundamentalmente, busca-se verificar como a proposição legislativa de políticas distributivas ocorre nos municípios em função das distintas características geográfico-territoriais, socioeconômicas e fiscais locais. Utilizando análises de correlação, verificou-se se a proposição e destinação de políticas distributivas pelo legislativo local é afetada pela capacidade fiscal e pela característica territorial municipal, sob a hipótese de que menor capacidade e condicionamento territorial inferior pode afetar o comportamento legislativo de vereadores causando um aumento na proposição de políticas distributivas, ou vice-versa.

A hipótese nula estabelecida é a de que não há relação entre capacidade fiscal, característica territorial e políticas distributivas. Nesse caso, deve-se atentar à geografia do voto e elementos políticos descritivos.

A escolha da correlação como método justifica-se por ser o mais adequado para “sumariza[r] a direção (positiva ou negativa) e a força de uma relação linear entre duas variáveis” (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015, p. 45). Em uma correlação (r), os valores podem variar entre -1.0 e 1.0, em que quanto mais próximo de 0 mais fraca a relação linear. Esses valores são avaliados de acordo com sua direção – positiva ou negativa – e intensidade – determinada pela proximidade ou distanciamento dos pontos analisados em uma reta linear. Portanto, gráficos de dispersão são os mais adequados para representar a relação estabelecida (MOORE; NOTZ; FLIGNER, 2017).

A correlação não expressa, necessariamente, uma relação de causa e efeito, mas aponta para aspectos significativos entre os elementos em análise. Por isso, a análise estatística descritiva atuou como complementar à correlação, avaliando as políticas distributivas a partir de variáveis de caracterização territorial e política – e derivadas.

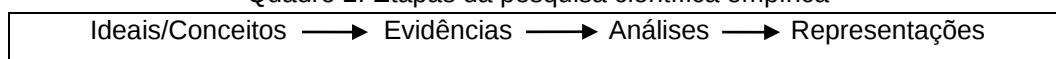
2.3.1 Procedimentos de Coleta e Análise dos Dados

A coleta de dados utilizou como técnica principal a consulta a fontes, bases e relatórios oficiais a partir das premissas teóricas que fundamentam a pergunta de

pesquisa. As informações obtidas compuseram os bancos de dados construídos e elencaram as variáveis de análise; as variáveis consistem em “características observáveis, com alguma definição prévia conceitual e que representa algum tipo de diferenciação das ocorrências” (CERVI, 2017, p. 31).

A estrutura dos procedimentos de coleta e análise seguiu a lógica das etapas da pesquisa científica empírica apresentada por Cervi (2017).

Quadro 2. Etapas da pesquisa científica empírica



Fonte: Cervi (2017, p. 14).

Os itens seguintes, portanto, estão divididos de acordo com as variáveis de análise, expondo a argumentação que sustenta a variável na pesquisa, a evidência pela qual ela foi representada e a forma de análise realizada para a obtenção das novas representações do fenômeno – no presente caso, das proposições legislativas de caráter distributivo em relação à capacidade fiscal e à caracterização territorial em municípios.

2.3.1.1 Políticas distributivas e legislativo local

As proposições legislativas de políticas distributivas foram analisadas para verificar se vereadores, movidos pelo interesse em estabelecer conexão eleitoral e assegurar reeleição, orientam seu comportamento parlamentar à priorização de políticas públicas de distribuição de recursos orçamentários e benefícios infra estruturais localizados, afetando a gestão urbana e o território municipal.

Na primeira etapa da coleta de dados foi construído um banco composto pelas proposições⁸ legislativas de iniciativa de vereadores no período entre 2012 e 2019⁹. O universo da pesquisa contemplou os projetos de lei (PL), requerimentos

⁸ A despeito das particularidades relativas à Lei Orgânica e ao Regimento Interno das Câmaras municipais, estão sendo consideradas proposições todas as matérias – normas, projetos, emendas decretos e políticas de iniciativa parlamentar que, sujeitas à deliberação, sugerem alterações no *status quo*.

⁹ O recorte temporal justifica-se por acoplar as legislaturas mais recentes, facilitando o acesso aos dados (uma vez que os municípios apresentavam pouca organização de informações públicas até a promulgação da Lei de Acesso à Informação) e permitindo realizar comparações que identificarão tendências de padrão.

(REQ) e as indicações (IND) – que variaram em quantidade de acordo com cada município (Tabela 1). Os dados primários foram disponibilizados pelas Câmaras de Vereadores Municipais e *websites* das Prefeituras.

A escolha das proposições baseou-se na literatura sobre o tema, que sinaliza esses tipos de proposições como as mais relevantes para analisar o comportamento individual de vereadores nas Câmaras municipais brasileiras (SILVA, 2012; FILHO; LIMA; JORGE, 2014; FACUNDO, 2015; SIMÕES, 2016).

Embora possuam naturezas distintas – normativa, no caso dos projetos de lei; burocrática/instrumental, no caso das indicações e requerimentos – a opção pelo agrupamento dessas proposições se justifica pela perspectiva de análise, que está no comportamento legislativo individualizado e na disputa pelo direcionamento do recurso, e não na efetivação da norma. Ainda que proposições burocráticas possam não vir a ser leis, elas dão visibilidade à atuação legislativa, que no caso da distribuição de recursos visando a conexão eleitoral, importa mais para o comportamento parlamentar.

Nesse sentido, a distinção da natureza das proposições culmina na frequência com a qual parlamentares as propõem – ora predominando projetos de lei, ora requerimentos, ora indicações, a depender da intenção da ação individual parlamentar, o que traz variabilidade quantitativa para a produção legislativa. Por isso, a coleta de dados ocorreu de duas formas: compilação integral/total das proposições legislativas municipais; uso de amostras para os casos de um alto número/maior frequência de proposições¹⁰.

Para os municípios de São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande foram coletados integralmente os projetos de lei e os requerimentos; Campo Largo, os projetos de lei e as indicações. O município de Mandirituba, por sua vez, teve suas proposições integralmente coletadas de acordo com a disponibilidade dos dados no recorte temporal delimitado¹¹.

¹⁰ O uso da amostra para uma parte dos dados se justifica pelas indicações dos municípios de São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande, somadas aos requerimentos de Campo Largo, totalizarem 36.399 proposições legislativas (excluídas as demais) – SJP com 24.887 indicações, FRG com 3.106 indicações e Campo Largo com 8.406 requerimentos. Apesar de a análise quantitativa buscar usar o total de dados, aproximando-se ao máximo da realidade, o alto número inviabilizou uma análise aprofundada das políticas distributivas tornando necessário o trabalho com amostras nesses casos.

¹¹ Projetos de lei para os anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2019; requerimentos para os anos de 2013, 2014, 2015 e 2019; indicações para o ano de 2019.

As amostras, que consistem em um “subconjunto de casos de uma população [ou universo] de interesse” (KELLSTEDT; WHITTEN, 2015, p. 162), foram definidas a partir do tamanho da população, com uma margem de erro de 5%, intervalo de confiança de 95% e um desvio padrão de 0,5. O cálculo amostral foi aplicado para as indicações de São José dos Pinhais e Fazenda Rio Grande e para os requerimentos de Campo Largo para cada ano do recorte temporal. Os elementos que compõem a amostra foram selecionados aleatoriamente conforme o número de vereadores do município¹².

Tabela 1. Número amostral total de proposições legislativas de iniciativa de vereadores analisadas por município (2012-2019)¹³

Municípios	NiM*	PL ¹⁴	REQ ¹⁵	IND ¹⁶	Totalm**
São José dos Pinhais	muito alto	942	765	2.460	4.167
Fazenda Rio Grande	alto	248	2.042	1.407	3.697
Campo Largo	médio	612	2.019	569	3.200
Mandirituba	baixo	78	400	122	600
Totalp***		1.880	5.226	4.558	11.664

Fonte: A autora (2021).

*Nível de Integração Metropolitana.

**Total de proposições por município.

***Total por tipo de proposição.

Todas as proposições foram classificadas a partir de critérios teóricos resultantes da revisão sistemática e de outras fontes da literatura sobre o tema. O primeiro critério referiu-se ao *caráter da proposição legislativa*, se distributivo (codificada em 1) ou não distributivo (codificada em 0). De acordo com a revisão sistemática realizada, políticas públicas de caráter distributivo correspondem a aquelas que distribuem recursos e/ou benefícios concentrados com custos difusos em três tipos:

¹² Por exemplo, o número amostral definido a partir do cálculo para as indicações de SJP em 2013 foi 342. Nesse ano, o município contava com 21 vereadores. Uma vez que a unidade de observação da pesquisa é a atuação legislativa individual, dividiu-se o valor total da amostra pelo número de vereadores do respectivo ano. Logo, foram coletadas 17 indicações por vereador até que se completasse o total. Isso foi feito para os demais anos e municípios em que se utilizou cálculo amostral.

¹³ Agradeço a Rafael da Silva Fernandes e Rafael Sene de Almeida pela colaboração na construção do banco de dados.

¹⁴ Projetos de Lei.

¹⁵ Requerimentos.

¹⁶ Indicações.

- 1) obras públicas: projetos de infraestrutura urbana; intervenções físicas espacialmente delimitadas, tais como saneamento básico, projetos fluviais, construção de rodovias e estradas, entre outros;
- 2) políticas urbanas: políticas voltadas aos equipamentos públicos urbanos, como construção de escolas, unidades básicas de saúde etc.; e à programas de desenvolvimento municipal ou regional.
- 3) alocação de recursos públicos: destinação de recursos via emendas orçamentárias;

Essas políticas seriam priorizadas por parlamentares por dispensarem benefícios tangíveis e centralizados, mais visíveis ao eleitorado que, percebendo a ação legislativa, tende a retribuir o benefício com votos.

À tipologia foram somados outros dois critérios de classificação, que permitem identificar o uso paroquialista – benefícios e recursos destinados exclusivamente à distritos/bairros de eleição do legislador – ou geral – proposições ou emendas orçamentárias, destinadas a territorialidades amplas, difundidas em altas magnitudes para atingir a maior parte dos eleitorados (RICCI, 2002, 2003, 2006; KAUCHAKJE, 2017b) – da política distributiva municipal: impacto e área.

Nesta dissertação, o impacto está sendo entendido como o local ao qual a política distributiva pode exercer influência tendo como base dois critérios definidos por Ricci (2003): a generalidade, que diz respeito ao número de pessoas no município atingidas pela política distributiva; e a abrangência físico-territorial prevista pelo benefício. A área, por sua vez, corresponde à esfera do setor público ao qual o recurso se destina.

Portanto, o *impacto* se refere à destinação da política distributiva, que de acordo com a revisão sistemática da literatura, pode ser sobre i) territórios geográficos – os bairros, no caso da análise em municípios; ii) distritos eleitorais¹⁷ – regiões delimitadas no município de acordo com votos recebidos por vereadores em processos eleitorais; iii) grupos específicos no município; acrescentando impactos possíveis sobre iv) indivíduos e sobre a v) totalidade do município.

Quanto à *área*, as políticas distributivas foram classificadas para identificar a destinação de recursos orçamentários, obras públicas e políticas urbanas de acordo

¹⁷ Essa classificação tem como base a análise espacial de geografia do voto de parlamentares municipais, que será explicada mais adiante na Seção.

com o tipo da política: i) saúde – políticas destinadas à saúde pública e privada, recursos, medicações, exames, equipamentos; ii) educação – destinadas à escolas, material escolar, reparos, etc.; iii) assistência social – recursos e benefícios para o atendimento de grupos vulneráveis, habitação/moradia, previdência e proteção social; iv) infraestrutura – obras públicas voltadas à saneamento básico, intervenções físicas urbanas, políticas urbanas voltadas à equipamentos públicos, rodovias, estradas; v) urbanismo/paisagismo – obras arquitetônicas de embelezamento paisagístico; vi) meio ambiente/rural – políticas destinadas à preservação e uso de áreas ambientais e/ou à áreas rurais do município; vii) economia – abertura de áreas de comércio, recursos de incentivo ao desenvolvimento econômico, abertura de créditos especiais, impostos; viii) administrativa – questões burocráticas, criação de cargos, regulação legislativa; ix) cultura-esporte-lazer – destinadas à construção ou reparos em praças públicas, ginásios de esporte, feiras entre outros; x) tecnologia – concessão para telefonia, redes de internet, televisão e rádio; xi) transporte – relacionada ao transporte público coletivo; xii) segurança – proteção para localidades específicas.

Quadro 3. Síntese dos critérios para classificação das proposições legislativas municipais no período entre 2012-2019

Crítérios	Classificação	Questões	Fonte
<i>Tipo de proposição legislativa</i>	1.distributiva 0.não distributiva	As proposições legislativas municipais têm caráter distributivo?	Revisão Sistemática
<i>Tipo de política distributiva</i>	1.obras públicas; 2.políticas urbanas; 3.orçamento.	Quais são os tipos de políticas públicas distributivas propostas?	Revisão Sistemática
<i>Impacto da política distributiva</i>	1.bairros; 2.distritos eleitorais; 3.grupos; 4.indivíduos; 5.município;	Qual o impacto da política distributiva – sobre territórios e pessoas?	Ricci (2003)
<i>Área da política distributiva</i>	1.saúde; 2.educação; 3.assistência social; 4.infraestrutura; 5.urbanismo/paisagismo; 6.meio ambiente/rural; 7.economia; 8.administrativa;	Quais são as áreas com a predominância de projetos distributivos?	Revisão Sistemática e dados de proposições legislativas

- 9.cultura, esporte e lazer;
- 10. tecnologia;
- 11. transporte;
- 12. segurança.

Fonte: A autora (2021).

Após a classificação inicial das políticas distributivas, na segunda etapa de coleta de dados foi construído um segundo banco composto por dados de identificação política de vereadores proponentes de acordo com o recorte temporal. A partir de dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e TRE/PR (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná), foram identificados os nomes de urna e números do candidato no pleito, os partidos e a ideologia político-partidária e a situação do candidato – se eleito, não eleito ou suplente.

Outros dados eleitorais relevantes foram compilados: o ciclo eleitoral – para identificar a temporalidade em que as políticas distributivas são mais propostas; e o número de votos nominais recebidos por cada vereador eleito.

Esses dados possuem relevância descritiva e apontam para a influência de elementos político-eleitorais nos processos decisórios de políticas públicas municipais, tendo em vista que “por cada política pública é provável que haja um tipo distinto de comportamento político” (RICCI, 2002, p.114).

2.3.1.2 Capacidade fiscal municipal

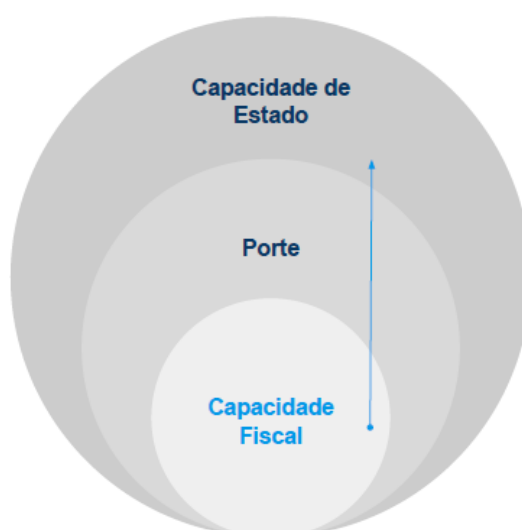
A capacidade fiscal é uma das dimensões da capacidade de estado e diz respeito ao quanto um governo local dispõe de condições político-institucionais e financeiras para implementar políticas públicas (REZENDE, 2000; MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2017).

Essas condições remetem-se ao desenho institucional e às relações intergovernamentais, sendo que “a capacidade de mobilizar receitas fiscais é a base das capacidades do Estado” (GRIN et.al, 2018, p. 316). Assim, a análise da capacidade fiscal foi restrita ao quanto os municípios dispõem de recursos orçamentários para a implementação de políticas públicas distributivas e proposição de emendas ao orçamento.

A dimensão territorial municipal medeia essa capacidade. Ainda que com a autonomia fiscal advinda da descentralização político-administrativa brasileira, municípios dependem do governo central para complementar sua capacidade orçamentária. A tributação das unidades subnacionais é regulada por legislações que estruturam os gastos públicos visando a eficiência dos recursos empregados; arrecadações, taxações e demais tributos são incrementados pelas transferências fiscais, o que tende a aumentar a capacidade de receita local e assegurar a eficiência econômica para a implementação de ações públicas (DEDA; KAUCHAKJE, 2017; MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2017; SOUZA; BLUMM, 1999; DEDA; KAUCHAKJE, 2019).

Uma vez que as transferências intergovernamentais busquem equilibrar as desigualdades regionais, a estrutura territorial municipal impacta esse processo: municípios menos desenvolvidos tendem a receber maiores transferências devido à menor capacidade de arrecadação e desenvolvimento próprio. Assim, a medida da *capacidade fiscal municipal* pode corresponder ao *grau de dependência* das transferências intergovernamentais em relação à arrecadação própria, sendo a dimensão territorial do município uma variável de controle.

Figura 4. Estrutura da capacidade fiscal em municípios



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama de relação entre os componentes da capacidade fiscal em municípios. A capacidade fiscal municipal é a base da capacidade de Estado, sendo o porte municipal uma mediação dessa medida.

Para medir a capacidade fiscal em municípios foram trabalhados valores monetários representativos da dinâmica orçamentária a partir de um banco composto por dados secundários oficiais do Siconfi Tesouro Nacional (Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro): as receitas totais, correntes e de capital arrecadadas e as transferências recebidas deflacionadas para o ano de 2019.

Os elementos fiscais foram elencados de modo a distinguir as receitas municipais próprias daquelas recebidas por meio das transferências intergovernamentais. Se a capacidade fiscal tem como base a capacidade de arrecadação de receitas, é viável desagregar o valor das receitas de transferências daquelas receitas oriundas da arrecadação local. Desta forma, a capacidade fiscal municipal foi medida tendo em vista que quanto mais o município arrecada em relação à sua receita total, excluídas as transferências intergovernamentais, maior tende a ser sua capacidade fiscal. Assim:

$$CFm = (Rt - Tr)/Rt$$

Em que:

CFm = capacidade fiscal municipal

Rt = receita total do município

Tr = total de transferências intergovernamentais

A capacidade fiscal municipal foi utilizada como variável central de correlação descritiva, pois devido à descentralização político-administrativa, municípios tendem a ter maior volume de recursos para a implementação de políticas públicas. No caso das políticas distributivas, as condições fiscais são antecedentes à ação legislativa de distribuição de recursos e benefícios (LANCASTER; PATTERSON, 2002).

Então, a análise verificará i) a capacidade fiscal de cada município em relação ao seu porte; e ii) a proposição de políticas distributivas em relação à capacidade fiscal do município.

2.3.1.3 Características territoriais municipais

A dimensão territorial consistiu em elementos descritivos de caracterização dos municípios. Considerando que “a produção de espaço regional envolve o Estado

tanto quanto a economia, e somos compelidos a entender essa relação” (GOTTDIENER, 2010, p. 16), além de medir a capacidade fiscal em municípios é preciso levar em conta as dimensões geográfico-territoriais que condicionam a ação parlamentar.

Foram construídos dois bancos a partir de dados secundários oriundos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), da COMEC (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba) e do Observatório das Metrópoles (2012), contemplando informações de caracterização geográfica-territorial e socioeconômica municipal.

No banco de dados com informações de ordem geográfica e territorial foram elencados dados referentes ao i) nível de integração metropolitana, ii) grau de urbanização, iii) porte municipal, iv) população e v) distância da cidade polo.

O processo de urbanização brasileiro, caracterizado pela concentração e aglomeração urbanas, atingiu níveis de complexidade que, para além de questões espaciais, passou a envolver relações econômicas, sociais e políticas (MOURA, 2016). Esse processo culminou em uma intensa institucionalização de regiões metropolitanas, gerando aglomerados que, nem sempre, integram-se às atividades da metrópole.

Mais do que isso, as cidades capitalistas são núcleos de um tipo revolucionário de atividade econômica, o que lhes permite comportar-se como centros irradiadores de novos bens e serviços e de novas necessidades [...] é a cidade, através de suas atividades econômicas e de seus centros de poder, que realiza a ampliação do domínio das sociedades centrais para fora de si próprias [...] dada a natureza das atividades econômicas destas últimas e de suas metrópoles (SAFFIOTI; ACKERMANN, 1973, p. 84).

Diante disso, o *Nível de Integração Metropolitana* (NIM) medido pelo Observatório das Metrópoles (2012), busca avaliar a efetiva integração territorial, socioeconômica e política entre municípios que compõem as áreas metropolitanas brasileiras. Esse nível classifica os municípios em relação à cidade polo/metrópole em cinco níveis: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Essas classificações acabam por evidenciar distintas caracterizações municipais, justificando seu uso como variável na presente pesquisa.

O *grau de urbanização* diz respeito à uma taxa percentual que indica a proporção de território urbanizado em determinada localidade. De acordo com o

IBGE, essa taxa leva em conta a proporção populacional que compõe os núcleos urbanos, delimitando áreas urbanizadas em localidades específicas. A *população*, por sua vez, atuou como complementar ao grau de urbanização indicando o tamanho do município.

Segundo Carvalho (2009), áreas metropolitanas e mais urbanizadas apresentam relevância eleitoral na democracia brasileira, o que consequentemente aponta para a possível orientação do comportamento do legislativo no direcionamento de políticas distributivas.

Os estudos pioneiros no campo da sociologia eleitoral no país identificaram na dimensão urbano/rural linha importante de clivagem atravessando a política brasileira. Essa dimensão abrigaria a um só tempo indicadores socioeconômicos diversos, realidades eleitorais distintas e culturas políticas antagônicas. Da infraestrutura, a variável dotada de maior poder de impacto sobre a esfera política, consistiria no grau de urbanização, variável que [...] não seria redutível a outros indicadores socioeconômicos (CARVALHO, 2009, p. 369).

A taxa de urbanização é medida decenalmente, sendo que para essa pesquisa as taxas do ano de 2010 foram consideradas para os anos entre 2012 e 2019. Para a população, foram utilizados dados estimados do IBGE.

Nessa direção, o *porte* municipal refere-se a uma medida que complementa informações acerca da estrutura territorial do município, gerando uma hierarquização entre os municípios tendo em vista seu crescimento relativo. É medido de acordo com critérios que levam em conta o número de habitantes locais: municípios com população entre 5 mil habitantes, de 5.001 até 10 mil; de 10.001 até 20 mil habitantes são classificados como pequeno porte; população de 20.001 até 50 mil; de 50.001 até 100 mil habitantes, classificados como sendo de médio porte; municípios de grande porte são aqueles que apresentam entre 100.001 até 500 mil; ou mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2011).

A *distância* do município em relação à cidade polo por quilômetro (km) identificou e permitiu controlar a dinâmica política municipal considerando relações de proximidade e distanciamento.

As medidas e classificações dos elementos geográfico-territoriais foram sintetizadas no Quadro 4.

Quadro 4. Tipos e medidas dos elementos geográfico-territoriais dos municípios que compõem o recorte da pesquisa

Elementos	Classificação	Fonte
<i>Porte</i>	1.grande porte; 2.médio porte; 3.pequeno porte;	IBGE
<i>Grau de urbanização</i>	Valor percentual	IBGE
<i>População</i>	Valor numérico	IBGE
<i>Distância da cidade polo</i>	Valor em km	IBGE
<i>Nível de Integração Metropolitana</i>	0.polo; 1.muito alto; 2.alto; 3.médio; 4.baixo; 5.muito baixo;	Observatório das Metrópoles

Fonte: A autora (2021).

No banco de dados com informações de ordem socioeconômica foram elencados dados representativos da avaliação do desenvolvimento municipal: i) PIB e PIB per capita, ii) IDHM e iii) índice de Gini.

O *PIB* (Produto Interno Bruto) e o *PIB per capita* (Produto Interno Bruto per capita) foram utilizados como indicadores valorativos-síntese do desempenho econômico municipal. Segundo o IBGE, o PIB corresponde à um “indicador de fluxos de novos bens e serviços finais produzidos durante um período”¹⁸. O PIB per capita, por sua vez, se refere à divisão do PIB pelo número de habitantes.

A nulidade ou baixa do PIB pode indicar a baixa ou nula produção econômica, o que não corresponde à alta, baixa ou nula riqueza de uma localidade – que por sua vez, é medida pelo índice de Gini.

De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o *Índice de Gini* mede o grau de concentração de renda, avaliando a desigualdade social de localidades. O índice varia de 0 a 1 (ou a 100), em que quanto mais próximo de 0, maior a situação de igualdade de renda. Esse índice permite verificar o nível de pobreza e desigualdade, atuando como parte complementar do desenvolvimento municipal.

¹⁸ Para mais informações, ver IBGE: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

O *IDHM* (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) é uma medida que avalia três dimensões do desenvolvimento humano municipal, que acompanham o padrão global: longevidade, educação e renda. Trata-se de um índice que verifica se o crescimento econômico de uma localidade – geralmente medido pelo PIB – tem proporcionado melhorias no bem-estar e qualidade de vida populacional (WINZER, 2016).

Esse índice é medido periodicamente a cada dez anos. Portanto, foram considerados os valores do ano de 2000 para os anos entre 2000 e 2009; e os valores do ano de 2010 para os anos entre 2010 e 2019. Da mesma forma que no Gini, o IDHM é um índice que varia de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O Quadro 5 apresenta, de maneira sintetizada, os elementos socioeconômicos, suas medidas e fontes.

Quadro 5. Tipos e medidas dos elementos socioeconômicos que compõem a caracterização municipal

Elementos	Medida	Fonte
<i>PIB – Produto Interno Bruto</i> <i>PIB per capita</i>	Valores numéricos	IBGE
<i>IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</i>	Índice que varia de 0 a 1	IBGE; IPEADATA
<i>Índice de Gini</i>	Índice que varia de 0 a 1	IBGE

Fonte: A autora (2021).

Essas variáveis permitiram traçar um perfil territorial e socioeconômico de cada município, verificando como o contexto local se relaciona com a maior ou menor capacidade fiscal e com a proposição de políticas públicas distributivas (FERNANDES, 2017).

2.4 ANÁLISE DA ESPACIALIDADE ELEITORAL

A análise da espacialidade eleitoral foi realizada de modo a permitir a visualização da geografia do voto de legisladores e da possível correspondência entre os distritos eleitorais municipais e a destinação das políticas distributivas pelo legislativo local atentando-se para seus efeitos territoriais.

A espacialização contou com a elaboração de um banco de dados derivado daqueles referentes às políticas distributivas, que identificou os distritos de eleição de cada vereador que as propôs entre os anos de 2012 e 2019 em cada município do recorte.

Um distrito eleitoral corresponde à “unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito da distribuição das cadeiras em disputa” (NICOLAU, 2004). A nível nacional, os distritos ou circunscrições eleitorais brasileiras coincidem com a divisão administrativa das unidades subnacionais. A nível local, os municípios apresentam variações distritais tendo em vista seu porte: municípios de grande porte são divididos em zonas eleitorais (ZE) e municípios de porte médio e pequeno podem constituir uma única ZE – que corresponde à delimitação administrativa/territorial –, sendo que seus distritos eleitorais são informais, isto é, não possuem identificação oficial, precisando ser mapeados¹⁹ (AMORIM NETO; CORTEZ; PESSOA, 2011).

Os distritos informais correspondem aos “redutos eleitorais” em que parlamentares distribuem benefícios individualizados para obtenção de apoio eleitoral traduzido em votos. Esses redutos estariam localizados de acordo com o nível de concentração de votos recebidos e recursos distribuídos em uma delimitação geográfica – seja regiões ou grupos de identificação política que compõem os municípios²⁰ (AMES, 2012; AVELINO; BIDERMAN; SILVA, 2016).

A nível nacional, a literatura aponta que os municípios têm sido utilizados como distritos/redutos eleitorais de deputados estaduais, que direcionam emendas orçamentárias e benefícios distributivos em territórios municipais considerados vulneráveis. Poucos estudos, entretanto, verificam a lógica distrital no nível municipal.

Nesta pesquisa, identificou-se os distritos eleitorais de vereadores nos quatro municípios analisados. A construção do banco de dados a partir da fonte primária

¹⁹ Importante salientar a diferença entre distrito e zona eleitoral. De acordo com o Glossário Eleitoral do TSE, “zona eleitoral é a região geograficamente delimitada dentro de um estado, gerenciada por um cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores ali domiciliados. Pode ser composta por mais de um município, ou por parte dele”. Nesse sentido, zona eleitoral é a divisão geográfica formal dos locais de voto, enquanto o distrito eleitoral corresponde às divisões informais delimitadas de acordo com a concentração de votos recebida pelos candidatos. Por isso, o distrito eleitoral pode ser maior – e não correspondente – que uma ZE, refletindo mais fielmente a distribuição territorial/geográfica dos votos.

²⁰ Discussões mais aprofundadas acerca da temática compõem a terceira seção desta dissertação.

partiu da premissa de que as regras eleitorais brasileiras exercem efeitos “sobre a distribuição espacial do apoio eleitoral da representação parlamentar” (KINZO; BORIN; MARTINS JUNIOR, 2003, p. 44). Tendo em vista que o espaço da disputa política municipal é a delimitação geográfica por bairros, os bairros municipais foram analisados como potenciais distritos/redutos eleitorais de legisladores locais – portanto, potenciais receptores de políticas distributivas.

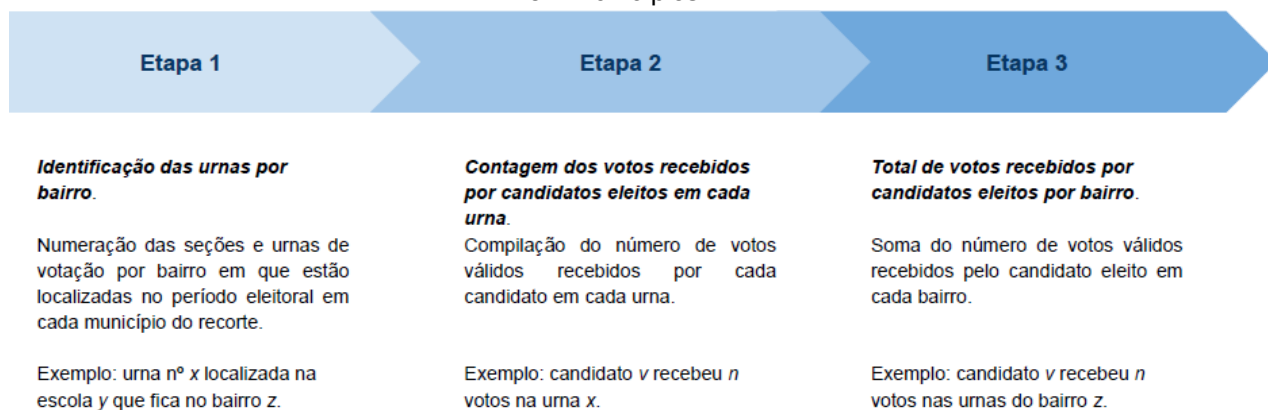
O mapeamento dos distritos informais e da geografia do voto de legisladores locais foi realizado a partir do “Boletim de Urna na Web” (BW), disponibilizado pelo TSE/PR, em três etapas:

1. Identificação das urnas de acordo com o bairro em que elas estão localizadas no município;
2. Contagem dos votos recebidos por cada candidato em cada urna;
3. Unificação dos votos recebidos por cada candidato em cada bairro, indicando um possível distrito eleitoral.

A primeira etapa do mapeamento dos distritos informais foi realizada através do endereço dos locais de votação em que elas se localizam no município. O BW enumera as urnas de acordo com cada local de votação; assim, o banco de dados verificou a correspondência entre urnas e bairros.

A partir dessa localização, a segunda etapa verificou o número de votos nominais válidos recebidos por cada candidato eleito em cada urna, culminando na terceira etapa. A Figura 5 explicita o processo realizado a cada etapa.

Figura 5. Etapas para o mapeamento da geografia do voto e do distrito eleitoral de legisladores locais em municípios



Fonte: A autora (2021).

Kinzo, Borin e Martins Junior (2003) apontam que a distritalização eleitoral informal está condicionada ao padrão de votação parlamentar: concentrado – correspondendo à 70% de votos em uma mesma localidade – ou difuso. Dado o contexto municipal do recorte selecionado, a concentração de votos foi definida a partir do número total de votos válidos recebidos, sendo que mais de 50% dos votos recebidos em uma mesma localidade foi computado como votação concentrada.

Com esses processos, foi considerado distrito eleitoral informal o(s) bairro(s) em que o vereador i) recebeu votação concentrada e ii) destinou o maior número de políticas distributivas.

A espacialização será realizada de modo a permitir a visualização da geografia do voto de vereadores eleitos e da possível correspondência entre os distritos eleitorais municipais e a destinação das políticas distributivas pelo legislativo local. Serão localizados 1) os distritos eleitorais municipais, isto é, o(s) bairro(s) em que vereadores obtiveram votos concentrados e 2) o(s) bairro(s) para o qual as políticas públicas distributivas foram destinadas.

Quando as políticas distributivas foram destinadas para distritos eleitorais em que legisladores/proponentes foram eleitos, têm-se atividade parlamentar paroquialista; quando as políticas distributivas não coincidem, territorialmente, com distritos de eleição, têm-se distributivismo do tipo geral. Em ambos os casos, têm-se que a política distributiva, orientada pelas regras eleitorais, afeta (intencional ou indiretamente) a produção e gestão do território urbano municipal.

3 POLÍTICA DISTRIBUTIVA E GESTÃO URBANA

A fundamentação teórica desta pesquisa parte da premissa da não neutralidade da gestão urbana. Argumenta-se que as políticas públicas, sobretudo as de caráter distributivo (LOWI, 1964), e o comportamento de vereadores quando da proposição legislativa, são fatores que podem orientá-la de acordo com interesses políticos racionais e individualizados.

Assim, o neo-institucionalismo (TSEBELIS, 1997) e mais precisamente a teoria da escolha racional (DOWNS, 1999) consistem nos aportes teóricos que fazem fundo à discussão central: o conceito e a tipologia de políticas distributivas e suas relações com o sistema político, o comportamento legislativo e a gestão urbana.

Demonstra-se que a busca pela conexão eleitoral (MAYHEW, 1974) coloca o comportamento legislativo orientado a políticas distributivas, que dispensando recursos e benefícios territorialmente localizados, afeta e direciona a gestão urbana – que, portanto, é politicamente posicionada.

A presente seção aborda essas teorias, num primeiro momento, discutindo as políticas distributivas em sua esfera conceitual, propondo tipologias e tratando de seus impactos localizados por meio de RSL; seguindo para uma abordagem narrativa que relaciona território, comportamento político de vereadores e gestão urbana.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS

Uma das concepções aceitas pela literatura assume que as políticas públicas são resultadas de processos racionalizados de decisão governamental que expressam os interesses estatais na resolução de problemas públicos. Formuladas a partir de intermediações entre a sociedade civil organizada e o governo em suas atividades legislativas representantes, constituem reflexos das relações políticas, institucionais, econômicas e sociais que se estabelecem no cotidiano local, apresentando-se na forma de projetos e programas legislativos que representam a ação do Estado sobre dado contexto político-social (LINDBLOM, 1981; DAHL, 1981;

SOUZA, 2006; BONETI, 2011; TORRENS, 2013; KAUCHAKJE, 2017; MARQUES, 2018).

Em geral, discussões acerca das políticas públicas “guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (SOUZA, 2003, p. 13). Portanto, as características de cada política pública tendem a representar um interesse governamental, geralmente articulado pelos poderes legislativos.

Pautadas na *Teoria da Escolha Racional*²¹ (Figura 6), literaturas que tratam de políticas públicas distributivas levam em conta a influência das instituições políticas no comportamento parlamentar, focalizando “a ação racional das legisladoras e dos legisladores na arena parlamentar e na arena eleitoral” (KAUCHAKJE, 2017, p. 52), em que a primeira exerce influência sobre a segunda. A premissa é a de que as ações racionalizadas e individuais de parlamentares nos processos decisórios estão direcionadas exclusivamente ao sucesso eleitoral – tendo em vista que assegurar a reeleição seja o objetivo e o interesse central de legisladores em regimes democráticos (DOWNS, 1999).

²¹ A teoria da escolha racional vem de uma abordagem neoinstitucionalista da Ciência Política, segundo a qual as instituições políticas exercem influência sobre o comportamento parlamentar. Entende-se que as instituições incentivam ações altamente racionalizadas e individuais de atores políticos, que agem de modo a otimizar interesses e buscar resultados satisfatórios com baixos custos. Essa teoria é composta por três vertentes que explicam o comportamento racional de parlamentares (TSEBELIS, 1995; MULLER, 2009):

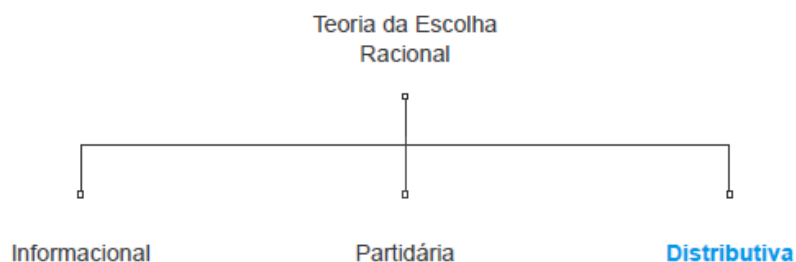
Informacional: as ações parlamentares individuais dependem do nível de informações acessadas sobre as possibilidades de resultados a partir de determinada decisão parlamentar, diminuindo as chances de erro sobre os efeitos da política.

Partidária: sustenta que as relações parlamentares são orientadas pelos princípios partidários, obedecendo à ordem “posição-oposição” ao governo. A arena legislativa é direcionada pelo poder de agenda de líderes partidários, sendo que as ações parlamentares sobre as políticas públicas dependem de relações de proximidade e distanciamento, bem como, de metas específicas entre partidos.

Distributiva: comportamento parlamentar individual é orientado ao atendimento das bases eleitorais via políticas de distribuição de recursos e benefícios concentrados – objeto de análise desta dissertação.

Maiores detalhes acerca da teoria da escolha racional, consultar Tsebelis (1995), March e Olsen (2008).

Figura 6. Matriz teórica de inserção da literatura sobre políticas públicas distributivas na área de Ciência Política



Fonte: A autora (2021), a partir da Revisão Sistemática da Literatura.

Legenda: diagrama da estrutura teórica em que se insere o debate sobre políticas distributivas: na área da Ciência Política, a política distributiva consiste em uma das estratégias da Escolha Racional, que é composta pelas vertentes informacional e partidária.

A relação de dependência entre as arenas políticas orienta o comportamento legislativo à destinação estratégica de políticas públicas à distritos eleitorais. Essa destinação ocorre por meio de políticas distributivas, que por definição, consistem em tipos de políticas públicas caracterizadas pela distribuição concentrada de benefícios e recursos cujos custos sejam difusos. Segundo Lowi (1964, p. 690),

Distributive policies are characterized by the ease with which they can be disaggregated and dispensed unit by small unit, each unit more or less in isolation from other units and from any general rule. [...] These are policies that are virtually not policies at all but are highly individualized decisions that only by accumulation can be called a policy.

Dito de outro modo, são políticas não universalizadas, oriundas de decisões legislativas altamente racionais e individualizadas que, ao dispensar benefícios isolados em pequenas unidades, atendem a demandas pontuais e demonstram um caráter de favoritismo e clientelismo (LOWI, 1964; KRAMON; POSNER, 2013).

O favoritismo diz respeito às razões políticas, burocráticas, históricas e geográficas que levam um parlamentar a agir racionalmente distribuindo recursos em localidades delimitadas. Estando além da dimensão eleitoral, o favoritismo, marcado pela decisão política de um parlamentar, está relacionado às suas preferências individuais, que tendem a afetar o padrão de distribuição de recursos e, conseqüentemente, as prioridades da gestão pública (KRAMON; POSNER, 2013).

O caráter clientelista, por sua vez, se refere aos “políticos de profissão, os quais oferecem, em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte

de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações etc.)” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2016). Essas relações clientelistas colocam a alocação de recursos públicos no uso pessoal de parlamentares e eleitores, constituindo uma “rede de fidelidades pessoais” à classe política.

As políticas distributivas resultam de processos decisórios governamentais de curto prazo, que desconsideram a limitação dos recursos públicos para atingir ao objetivo da distribuição de benefícios desagregados. Tratam-se de políticas caracterizadas por relações de “não-interferência mútua”, utilizadas por parlamentares como uma forma de atender suas necessidades eleitorais sem se opor à busca de outros (LOWI, 1964). Portanto, trata-se de uma política que traz baixos conflitos e incentiva a troca de favores para formar coalizões (RICCI, 2003; KAUCHAKJE, 2017).

O tipo mais comum de política distributiva é o *pork barrel*, que são políticas que “visam premiar eleitores que votaram em um determinado político” (SILVA, 2011, p. 1). Nesse caso, a distribuição de benefícios e recursos públicos prioriza áreas geográficas correspondentes ao distrito eleitoral de cada parlamentar, que tem como recompensa pelo benefício dispensado os votos de eleitores que reconheceram sua atuação no direcionamento da política pública.

A literatura sobre políticas distributivas sustenta que o comportamento legislativo tende a estar sempre orientado para a maximização de objetivos eleitorais; assim, as regras eleitorais e o princípio personalista das eleições democráticas, seguidas das decisões individuais no parlamento, incentivam parlamentares a distribuir recursos e benefícios para distritos eleitorais geograficamente delimitados, aumentando suas chances de sucesso eleitoral (MAYHEW, 1974).

A perspectiva distributiva desconsidera dinâmicas partidárias e informacionais da escolha racional, se atendo à estrutura das instituições políticas. Sistemas eleitorais de característica distrital incentivam a atuação individualizada de parlamentares, que buscam estabelecer conexão com seu eleitorado por vias

institucionais: publicidade (*advertising*)²², reivindicação de créditos (*credit claiming*)²³ e a tomada de decisão (*position taking*)²⁴ (MAYHEW, 1974).

As políticas distributivas corresponderiam à formas singulares de *credit claiming* e *position taking*, através das quais parlamentares reivindicam recursos e votam políticas públicas tendo em vista os interesses focalizados de seus distritos. Devido à tais características, essas políticas são tidas como um dos elementos centrais da conexão eleitoral, sendo expressões da racionalidade do sistema político-eleitoral, de suas instituições e dos interesses de atores e agentes que os compõem. A lógica partidária, nesse contexto, se torna menos significativa para a angariação de votos à parlamentares, que têm maior sucesso eleitoral via distributivismo (MAYHEW, 1974).

Em geral, a proposição de política pública distributiva condiciona-se i) à teoria da escolha racional – segundo a qual parlamentares tomam decisões com base em cálculos racionais de custo-benefício; ii) ao desenho federativo e às relações intergovernamentais; e iii) às regras eleitorais de determinado sistema político. Por isso, ocorre em distintos países e contextos, estando diretamente relacionada à representação política em sistemas democráticos²⁵.

3.1.1 Correntes teóricas: política distributiva e *pork barrel*

Os quarenta e um textos analisados pela revisão sistemática da literatura foram relativamente consonantes acerca do conceito de políticas distributivas, as definindo/tratando como um *tipo de política pública* caracterizada pela distribuição *localizada* de benefícios e recursos *com propósitos eleitorais*. A premissa

²² Meio pelo qual um parlamentar constrói sua imagem política de modo a tornar publicamente visíveis para o eleitorado suas ações legislativas. A mídia e a divulgação de informações em materiais impressos – que mais se aproximam do cotidiano de eleitores – são seus principais instrumentos.

²³ Reivindicação de recursos públicos que proporcionem a futura distribuição de benefícios para um eleitorado específico via proposições.

²⁴ Posicionamento individual do parlamentar frente ao processo decisório legislativo quando da decisão/votação sobre políticas. Além de afetar a relação parlamentar com o eleitorado, tende a afetar as relações internas do parlamentar com comissões, partidos e outros atores do Congresso.

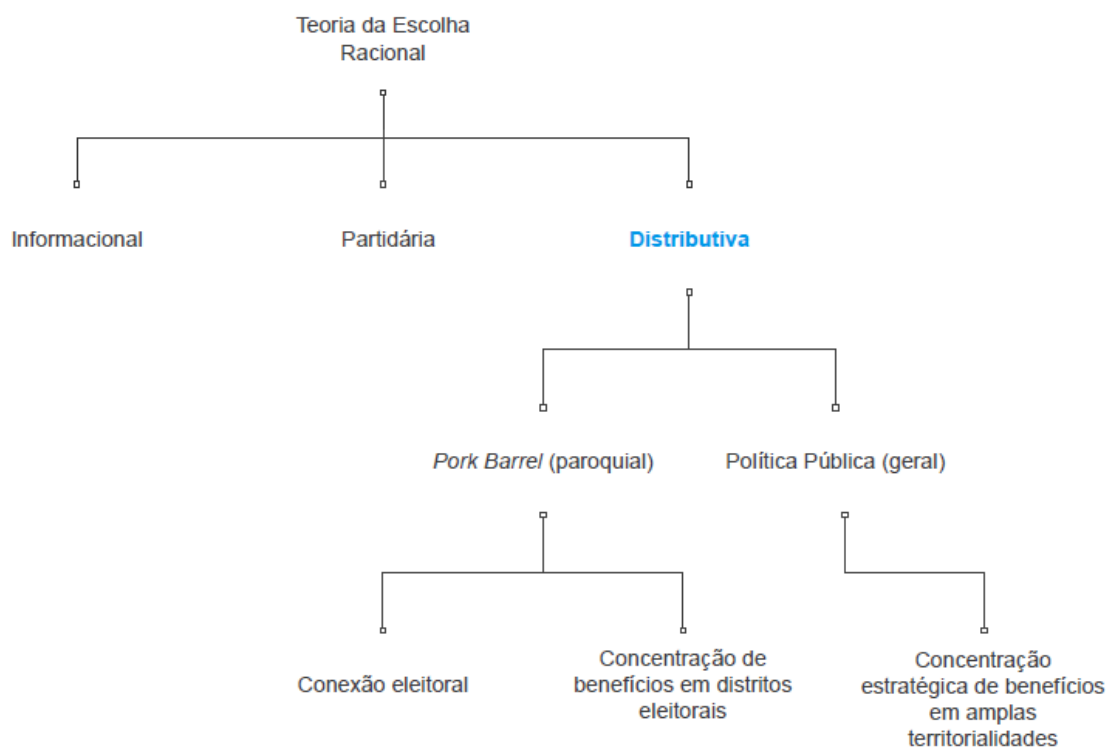
²⁵ Discutir política distributiva e *pork barrel* implica, necessariamente, em discutir sistema eleitoral e representação política. A literatura tem estudado a temática em países como Alemanha (LANCASTER; PATTERSON, 1990; STRATMANN; BAUR, 2002), Itália (GOLDEN; PICCI, 2008), Espanha (CAROZZI; REPETTO, 2019), Estados Unidos e Brasil – entre outros. Todavia, Estados Unidos e Brasil são os países de destaque, pois inauguraram a discussão teórica e apresentam especificidades em seu sistema eleitoral que singularizam a prática do *pork barrel*, respectivamente.

fundamental dos textos é a de que o funcionamento do sistema político e as regras eleitorais influem no comportamento legislativo, controlando os processos decisórios sobre políticas públicas e, conseqüentemente, o modo de distribuição dos recursos.

As perspectivas teóricas baseiam-se nas definições de Lowi (1964) e Mayhew (1974), segundo as quais as políticas distributivas concentram recursos e benefícios públicos em territórios, distritos ou grupos focalizados.

A literatura aponta duas correntes distintas da política distributiva: a política distributiva geral e a política *pork barrel*. O *pork barrel* é apresentado como o tipo paroquialista da política distributiva, sendo entendido como uma forma específica de particularismo legislativo que destina benefícios à distritos eleitorais geograficamente delimitados; a política distributiva do tipo geral aparece como uma política pública “comum” ao processo decisório legislativo, caracterizada pela distribuição estratégica de recursos à amplas territorialidades (Figura 7).

Figura 7. Matriz e correntes teóricas da literatura sobre políticas públicas distributivas na área de Ciência Política



Fonte: A autora (2021), a partir da Revisão Sistemática da Literatura.

Legenda: diagrama da estrutura das correntes teóricas em que se divide a literatura sobre políticas distributivas de acordo com resultados encontrados por meio da revisão sistemática da literatura.

Pode-se dizer que o *pork barrel* está mais próximo de um *comportamento legislativo*, uma prática que faz uso de políticas de distribuição de recursos para beneficiar distritos eleitorais individualizados. A política distributiva (geral), nesse caso, viabiliza *práticas pork barrel*, ou seja, a preferência legislativa por políticas de efeito circunscrito. Entretanto, nem toda política distributiva atua como *pork*, isto é, como conectora eleitoral, ainda que todo *pork* seja por definição uma política distributiva (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018; MOSCOVICH; BRUSCO, 2018; ARRETCHE; RODDEN, 2004; DIXIT; LONDREGAN, 1996; STRATMANN; BAUR, 2002; LANCASTER; PATTERSON, 1990; BICKERS; STEIN, 1996; ADLER; LAPINSKI, 1997; RICH, 1989; GOLDEN; PICCI, 2008; SAMUELS, 2002; LANCASTER, 1986; BICKERS; STEIN, 2000; KEEFER; KHEMANI, 2009; RICCI, 2003).

Explica-se. Ambas as políticas – distributivas e *pork* – se definem, conceitualmente, pela destinação de recursos públicos concentrados/localizados. O que as diferencia é a *intencionalidade* a partir da qual ela é proposta e direcionada: a política distributiva geral para interesses cotidianos do exercício legislativo no atendimento à demandas territorializadas; e o *pork* para interesses exclusivamente eleitorais do legislador em relação à seus eleitores. Essa intencionalidade pode ser observada pela relação entre voto localizado e política destinada.

Por este motivo, a literatura assinala que a proposição legislativa de políticas distributivas e/ou *pork barrel* está sujeita ao tipo de sistema eleitoral de cada localidade, sendo que suas regras são as responsáveis por incentivar positiva ou negativamente a proposição (LANCASTER, 1986; SAMUELS, 2002; RICCI, 2003; GOLDEN; PICCI, 2008; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; NUNES, 2012).

Em sistemas eleitorais em que os distritos tem múltiplos membros, a proposição de políticas distributivas territorializadas tende a ser mais incentivada, pois facilita ao eleitor o reconhecimento da ação parlamentar quando da distribuição de recursos e benefícios. Entretanto, quando a magnitude distrital é muito alta, torna-se inviável ao legislador dispensar benefícios concentrados, pois eles atingirão parcelas pouco expressivas eleitoralmente, sendo vantajoso alocar recursos para relações legislativas internas. Assim, a lógica versa entre a viabilidade das relações distributivas e das práticas *pork barrel* e a vantagem das relações partidárias nas decisões sobre políticas públicas (SAMUELS, 2002; RICCI, 2003; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Weingast (1994), Calvo e Murillo (2004), Lee (2000), Arretche e Rodden (2004), Berry, Burden e Howell (2010), Balla, Lawrence, Maltzman e Sigelman (2002), sinalizam que as transferências intergovernamentais melhor representam o caráter distributivo e espacial dessa política pública. A destinação de fundos federais à governos locais pode ocorrer tendo em vista a) o grau de desenvolvimento socioeconômico e demandas emergentes, sendo que territórios mais empobrecidos se demonstram mais suscetíveis aos benefícios e recursos destinados do que territórios com melhor condição socioeconômica; e/ou b) visando distritos eleitorais ou relações partidárias em que a retribuição com votos ou apoio legislativo será mais bem atendida.

Essa ótica vai ao encontro da afirmativa de Moscovich e Brusco (2018) e Dixit e Longregan (1996), segundo a qual as políticas distributivas não são somente formuladas por interesses eleitorais, mas, em grande parte, são políticas de distribuição de benefícios comuns, cotidianos, que organizam os espaços geográficos aos quais se direcionam. Portanto, as políticas distributivas são políticas públicas que, para além de aspectos político-eleitorais, tendem a ser afetadas por caracterizações territoriais, demográficas e socioeconômicas.

O caso brasileiro – caracterizado por sistema plurinominal de lista aberta²⁶, competição intrapartidária²⁷ e proximidade entre legislativo e eleitorado nas decisões políticas (MAINWARING, 1997; NICOLAU, 2004) – é um exemplo bastante expressivo. Ao mesmo tempo em que as regras eleitorais incentivam a proposição distributiva, a alta magnitude distrital, marcada pelas características territoriais, inviabiliza o processo²⁸.

Tais fatos revelam que as políticas distributivas e o *pork barrel* não são sinônimos. Enquanto as políticas distributivas correspondem a tipos de políticas públicas que distribuem benefícios concentrados em amplas circunscrições – levando em conta ou não a conexão eleitoral –, o *pork barrel* diz respeito à prática

²⁶ Eleição de mais de um representante por distrito eleitoral. Para assegurar a maior representação possível dos interesses da sociedade, partidos elencam uma lista aleatória de candidatos para que o eleitor ou eleitora vote naquele de sua preferência. As cadeiras disponíveis no legislativo são ocupadas pelos candidatos e candidatas mais votados do partido (NICOLAU, 2004).

²⁷ Disputa eleitoral entre candidatos e candidatas de um mesmo partido que competem por uma cadeira na lista aberta (NICOLAU, 2004).

²⁸ Literaturas narrativas têm demonstrado que a proposição legislativa nacional não prioriza projetos distributivos, sendo que a alta magnitude distrital é um dos principais impeditivos (RICCI, 2002; 2003; 2006; LEMOS, 2001).

que, usando da proposição de projetos distributivos, orienta o comportamento legislativo à premiar com recursos e benefícios seus eleitores, angariando apoio político em busca do sucesso eleitoral.

Dentre os textos analisados, Rich (1989) e Bickers e Stein (2000) foram os autores mais dedicados à proposição de abordagens teóricas efetivas, apresentando em seus artigos quatro categorias de teorias distributivistas consideradas centrais (Quadro 6).

Quadro 6. Síntese das categorias teóricas sobre políticas distributivas de acordo com Rich (1989) e Bickers e Stein (2000)

Categorias teóricas distributivas	<i>Political-Business Cycle</i>	<i>Pork Barrel Politics</i>	<i>Bureaucratic Politics</i>	<i>Grantmanship</i>
Rich (1989)	A distribuição de benefícios e recursos varia de acordo com o ciclo eleitoral, atingindo “picos” em períodos que antecedem às eleições.	Distribuição de recursos e benefícios concentrados em amplas circunscrições eleitorais.	de Burocratas que compõem o governo influenciam a tomada de decisão buscando maximizar a formação de coalizões por meio do direcionamento estratégico de recursos.	Benefícios e recursos são distribuídos de acordo com as relações intergovernamentais.
Categorias teóricas distributivas	<i>Distritos e territórios</i>	<i>Escolha Racional</i>	<i>Formação de Coalizões</i>	<i>Controle Partidário</i>
Bickers; Stein (2000)	A alocação e distribuição de recursos e benefícios está condicionada às necessidades e características do distrito.	Distribuição de benefícios e recursos à distritos eleitorais como estratégia para alcançar a reeleição.	Distribuição de recursos para membros das delegações do Congresso de forma a beneficiar os distritos uns dos outros, formando coalizões externamente positivas.	A organização partidária é um fator decisivo para a distribuição de recursos.

Fonte: A autora (2021).

Os conceitos acerca da política distributiva aparecem diretamente relacionados e interdependentes, mediados pelas relações político-eleitorais que influenciam o comportamento parlamentar nas arenas eleitoral e legislativa.

No decorrer do tempo, os textos se demonstraram cada vez menos voltados à definição conceitual da política distributiva, partindo das relações distributivas da escolha racional para compreender dinâmicas internas e particularizadas dos diferentes sistemas políticos. Por isso, literaturas mais recentes, sobretudo entre os anos de 2008 e 2019, assumem o conceito como dado para discutir elementos relativos à outras perspectivas da análise política. Nestes casos, a política distributiva e o *pork barrel* são utilizados como instrumentos de análise do comportamento legislativo, das relações partidárias, orçamentárias e do funcionamento do sistema político.

Tal fato aponta e reafirma a necessidade de analisar a literatura existente buscando tipificações das políticas distributivas de forma a entender de que tratam em seu conteúdo, independentemente de seu uso eleitoral.

3.1.2 Os tipos de política distributiva

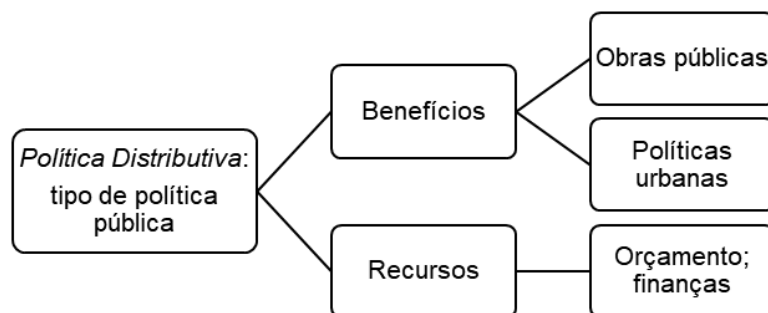
No que tange às tipologias os textos dividem-se em duas abordagens, classificadas em distribuição de benefícios diretos para distritos e localidades e destinação de recursos de forma indireta para amplas territorialidades (Figura 8).

Políticas públicas distributivas que distribuem benefícios diretos estão vinculadas às práticas *pork barrel* e correspondem às políticas públicas que são destinadas aos distritos de eleição de legisladores locais. Trata-se da distribuição de benefícios tangíveis, particularizados e centralizados; as obras públicas de infraestrutura e políticas urbanas são destacadas como a forma específica deste tipo de política distributiva – a construção de pontes, portos, rodovias, estradas, projetos fluviais, de saneamento, projetos para situação de catástrofe pública, além da proposição de programas para desenvolvimento municipal ou regional e projetos de interesse social, tais como habitação, transferência condicionada de renda, segurança social e trabalho, aparecem como os exemplos mais recorrentes (LANCASTER; PATTERSON, 1990; DIXIT; LONDREGAN, 1996; ADLER; LAPINSKI, 1997; STRATMANN; BAUR, 2002; MOSCOVICH; BRUSCO, 2018; DESPOSATO,

2006; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010; RICH, 1989; GOLDEN; PICCI, 2008; SAMUELS, 2002; LEE, 2000; LANCASTER, 1986; KRAMON; POSNER, 2013; KEEFER; KHEMANI, 2009; PRIMO; SNYDER, 2008).

No caso das políticas distributivas de destinação de recursos indiretos, a política apresenta um caráter predominantemente orçamentário voltado para, e orientado por, uma agenda política (BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010). Aqui, a destinação de fundos econômicos, subsídios e recursos federais para unidades subnacionais, financiamentos, leis tributárias, alocação e mobilização de recursos e emendas orçamentárias são os exemplos mais citados (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018; WEINGAST, 1994; BALLA; LAWRENCE; MALTZMAN; SIGELMAN, 2002; BICKERS; STEIN, 1996; BICKERS; STEIN, 2000; NUNES, 2012; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; ARRETCHE; RODDEN, 2004; DIXIT; LONDREGAN, 1996; ALVAREZ; SAVING, 1997; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; SELLERS, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2004).

Figura 8. Tipologia de política pública distributiva classificada a partir da revisão sistemática da literatura



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama síntese dos tipos de política pública distributiva encontrados na literatura sobre o tema. A classificação apresentada foi construída a partir da análise da autora, não estando explícita nos textos consultados.

As análises demonstraram que as tipologias de políticas distributivas estão relacionadas à visibilidade do eleitorado. Políticas que distribuem benefícios diretos por meio de obras públicas e demais políticas urbanas tendem a dar maior ênfase no proponente e no eleitorado, distrito ou território ao qual se destina. Políticas de distribuição de recursos acabam por ter uma percepção mais “interna” às relações legislativas. Assim, as primeiras atuam como conectoras eleitorais mais efetivas

na angariação de votos, ao passo que as segundas como apoio legislativo – embora também exerçam conexão ao destinar recursos para uma localidade específica.

Um aspecto importante que perpassa as tipologias se refere à dinâmica eleitoral que orienta o comportamento legislativo. As análises demonstram que os tipos de políticas distributivas se estruturam de acordo com a atuação parlamentar, dependendo do quanto um legislador quer alcançar seu eleitorado ou uma região e grupo específico; e em que medida quer estabelecer relações internas no sistema político que lhe traga apoio legislativo para a aprovação de projetos futuros.

O fato é que a política distributiva preocupa-se, em grande medida, com a visibilidade do recurso distribuído, atuando de forma estratégica para estabelecer conexão eleitoral – seja de maneira direta com projetos paroquiais, seja de maneira indireta por meio da distribuição de recursos generalizados (LANCASTER, 1989; MOSCOVICH; BRUSCO, 2018).

Parte da literatura tem enfatizado a relação entre as proposições de caráter orçamentário e a consequente destinação de benefícios como o “tipo-base” de política distributiva. A justificativa apresentada é a de que a ação legislativa para a destinação de benefícios diretos implica uma condição fiscal anterior, que por sua vez, está condicionada a fatores de ordem política e institucional. Ou seja, é provável que a política distributiva seja mais frequente em proposições ao orçamento do que diretamente em obras públicas e benefícios diretos, pois a alocação de recursos para propor obras públicas antecede a execução direta do benefício (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; SILVA, 2011; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010; SAMUELS, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Para ilustrar essa dinâmica tomemos como exemplo uma relação de transferência orçamentária. Em geral, parlamentares atuam nas relações legislativas e captam recursos a ser destinados para setores e localidades específicos. Destinando um recurso para a construção de obras públicas, por exemplo de uma rodovia ou hospital, indiretamente, o legislador está beneficiando i) à todas as pessoas daquela localidade – que são usuários potenciais da obra; ii) às empresas que fizeram a construção – pela movimentação econômica; e iii) o próprio território, com a alteração de seu espaço direcionada ao aumento do valor da terra e consequente geração de lucro.

Nesse sentido, tendo em vista o pouco espaço do legislativo na proposição de projetos de lei, seria através das emendas e transferências orçamentárias que as políticas distributivas atingiriam objetivos eleitorais. Uma evidência desse processo, de acordo com Samuels (2002), seria a grande quantidade de obras públicas inacabadas; importa mais para a conexão eleitoral iniciar uma obra visível ao eleitorado a concluí-la.

Independentemente do tipo, as políticas públicas de caráter distributivo aludem à questões cotidianas, não se tratando de grandes projetos. Os quarenta e um textos analisados apontam que se trata de políticas caracterizadas pela reivindicação de crédito para projetos em distritos e localidades específicas, que trazem aspectos mais burocráticos e objetivam sinalizar a ação de legisladores na destinação de benefícios e recursos.

Moscovich e Brusco (2018) e Baião, Couto e Chaves (2018) atentam para dois pontos relevantes: as primeiras, para a variação do tipo de política distributiva em relação ao tipo de apoio buscado; os segundos, para a peculiaridade das emendas orçamentárias, que não afetam as políticas públicas e consistem em formas singulares de distributivismo.

Sobre o primeiro aspecto, as autoras sustentam que os recursos reivindicados pelas políticas distributivas estão sujeitos ao tipo de apoio buscado pelo legislador quando da proposição do projeto – apoio eleitoral ou legislativo. Quando o apoio for legislativo, é importante que os recursos possam ser entregues com discricção, de forma que legisladores consigam construir alianças com o maior número de agentes/atores inseridos no jogo político. Quando for eleitoral, a distribuição de benefícios à localidades amplas tende a aumentar o apoio buscado e deve priorizar, ao eleitorado, a visibilidade do recurso distribuído e do proponente da política.

Em relação ao segundo, os autores defendem que "longe de serem formas de afetar as políticas públicas, as emendas são gastos particularizados, de natureza distributiva e, supostamente, eleitoral" (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018, p. 54). Portanto, analisar políticas distributivas implica em esclarecer aquilo que é, de fato, política pública, e o que é usado como estratégia distributiva – considerando a teoria da escolha racional.

Tais classificações tipológicas sustentam o argumento de que política distributiva e *pork barrel* não são sinônimos. Políticas distributivas do tipo geral

podem não apresentar interesse eleitoral, mas atuar como uma política pública “comum” ao processo decisório político.

3.1.3 Da destinação da política distributiva

A discussão sobre a destinação da política distributiva está relacionada à sua esfera conceitual, que afirma que esse tipo de política distribui benefícios particularizados. Assim, analisar o impacto²⁹ dessa política implica em identificar os espaços e grupos aos quais ela se destina para concentrar a distribuição de tais benefícios e/ou recursos, considerando peculiaridades relativas às dimensões socioeconômicas e territoriais.

De modo geral, os impactos da política distributiva estão relacionados à perspectiva político-eleitoral. Os quarenta e um textos analisados indicaram que as proposições distributivas se destinam estrategicamente – ainda que não unicamente – ao estabelecimento de conexão eleitoral, visando a territórios, grupos e distritos que sejam potenciais apoiadores eleitorais ao legislador proponente.

De modo específico, a literatura analisada aborda três impactos distintos: sobre um território geográfico, o impacto sobre grupos específicos e o impacto da política distributiva sobre o distrito eleitoral. Vinte e seis dos textos enfatizam o distrito eleitoral e o território geográfico como centrais na destinação das políticas distributivas, enquanto somente sete destacam os grupos. Cada uma das abordagens apresenta impactos correlacionais aos principais.

Os distritos eleitorais são citados como os que recebem maior impacto das políticas distributivas. Em geral, essa abordagem assume que as políticas distributivas são sempre propostas e destinadas a partir de um interesse eleitoral, especialmente por parte do proponente, mas, também, do próprio eleitorado. Esses distritos correspondem às localidades em que determinado legislador angaria votos para manter sucesso eleitoral – reeleição. A relação que se estabelece é de troca:

²⁹ É importante destacar que ao usar o termo “impacto” refere-se à destinação da política distributiva, verificando, sobretudo, correspondências possíveis entre território, distritos eleitorais e grupos localizados que as recebem. Não há qualquer intenção de, efetivamente, realizar avaliações de impacto.

eleitores expressam demandas locais, legisladores as atendem³⁰ por meio de proposições distributivas esperando um retorno em votos – sucesso eleitoral (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018; FACUNDO, 2015; FILHO; LIMA, JORGE, 2014; CARVALHO, 2009; CALVO; MURILLO, 2004; SILVA, 2011; STEIN; BICKERS, 1996; BICKERS; STEIN, 2000; ADLER; LAPINSKI, 1997; STRATMANN; BAUR, 2002; BALLA; LAWRENCE; MALTZMAN; SIGELMAN, 2002; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010; RICCI, 2003; NUNES, 2012; MOSCOVICH; BRUSCO, 2018; DIXIT; LONDREGAN, 1996; RICH, 1989; GOLDEN; PICCI, 2008; SAMUELS, 2002; LANCASTER, 1986; WEINGAST, 1994; KEEFER; KHEMANI, 2009; SELLERS, 1997; PEREIRA; MUELLER, 2004; PRIMO; SNYDER, 2008).

As literaturas analisadas apontam que os distritos eleitorais nem sempre correspondem ao distrito territorial; assim, o impacto nos distritos eleitorais está sujeito “às configurações do sistema político: magnitude distrital, número de representantes a ser eleitos por distrito e ciclo eleitoral” (LEANDRO; ALMEIDA, 2019, p. 2), e dependem do tipo de eleitores que os compõem: eleitores “de massa” e/ou eleitores “atentos”.

Os distritos de eleitores “de massa” são compostos por eleitores que prestam menor atenção às decisões políticas e ao ciclo eleitoral, seguindo padrões gerais de comportamento eleitoral. Os distritos eleitorais de eleitores “atentos”, aos que acompanham os processos de decisão políticos e dão maior atenção à atividade eleitoral e legislativa, preferindo apoiar legisladores que se comportam positivamente às suas preferências (BICKERS; STEIN, 1996).

Desta forma, o direcionamento de recursos legislativos à distritos de eleitores atentos apresentaria maiores ganhos tanto a parlamentares quanto a eleitores: eleitores teriam suas necessidades e demandas atendidas por um parlamentar; parlamentares, sendo reconhecidos pelos eleitores pelo atendimento realizado, aumentariam suas chances de obter reeleição. Portanto, as políticas distributivas tendem a apresentar maior impacto em distritos eleitorais atentos, sendo menos relevantes em distritos de eleitores de massa (BICKERS; STEIN, 1996).

³⁰ O atendimento à demanda do eleitorado nem sempre é efetivo. Em grande parte das vezes, atender à demanda significa simplesmente propor política distributiva e divulgar a atuação parlamentar sem, no entanto, assegurar a aprovação e execução dessa política em sessão legislativa e, efetivamente, entregar o benefício tangível.

Além disso, a destinação distributiva para distritos eleitorais está sujeita à disposição do eleitor local em comprometer suas afinidades partidárias em função do benefício distributivo. Tal fato sugere que a motivação parlamentar é dependente da organização do distrito eleitoral na expressão de suas demandas. A tendência é a de que distritos compostos por eleitores atentos demonstrem com maior frequência e organização suas preferências e interesses; parlamentares, buscando atendê-los, tendem a orientar seu comportamento legislativo para projetos/políticas distributivos a estes eleitores (DIXIT; LONDREGAN, 1996; BICKERS; STEIN, 1996; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010).

Essa abordagem ainda permite constatar que alguns distritos serão sempre mais beneficiados com projetos distributivistas do que outros. Esses distritos eleitorais podem estar estruturados de acordo com o desenho federativo, tendo em vista as divisões político-administrativas; à delimitação territorial de localidades; e/ou à região de origem de candidatos.

Os impactos sobre territórios correspondem a aqueles em que a política distributiva agrega benefícios ou recursos a localidades geográficas específicas que apresentem potencial “vantagem” ao legislador. Nesses casos, os territórios impactados pela política distributiva correspondem a aqueles cujas condições infraestruturais permitem e anseiam intervenções por meio de benefícios distributivos – seja por estarem localizados em regiões territorialmente menos desenvolvidas, socialmente desiguais ou em outras condições de precariedade de distinta natureza; seja por se tratarem de localizações territorialmente desenvolvidas e economicamente estáveis que almejam maior estabilidade (MOSCOVICH; BRUSCO, 2018; ARRETCHÉ; RODDEN, 2004; DIXIT; LONDREGAN, 1996; STRATMAN; BAUR, 2002; LANCASTER; PATTERSON, 1990; DESPOSATO, 2006; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010; BICKERS; STEIN, 2000; RICH, 1989; GOLDEN; PICCI, 2008; LEE, 2002; LANCASTER, 1986; ALVAREZ; SAVING, 1997; KRAMON; POSNER, 2013; WEINGAST, 1994; PRIMO; SNYDER, 2008; CARVALHO, 2009; FACUNDO, 2015).

No caso do impacto sobre grupos, as literaturas enfatizam que se trata de grupos identificáveis por condições que lhes dão alguma característica – ocupação, renda, localização geográfica, magnitude –, que em alguma medida aparecem isolados de outros grupos próximos e nem sempre são correspondentes a distritos eleitorais. Nesse aspecto, impactos sobre territórios e grupos demonstram-se

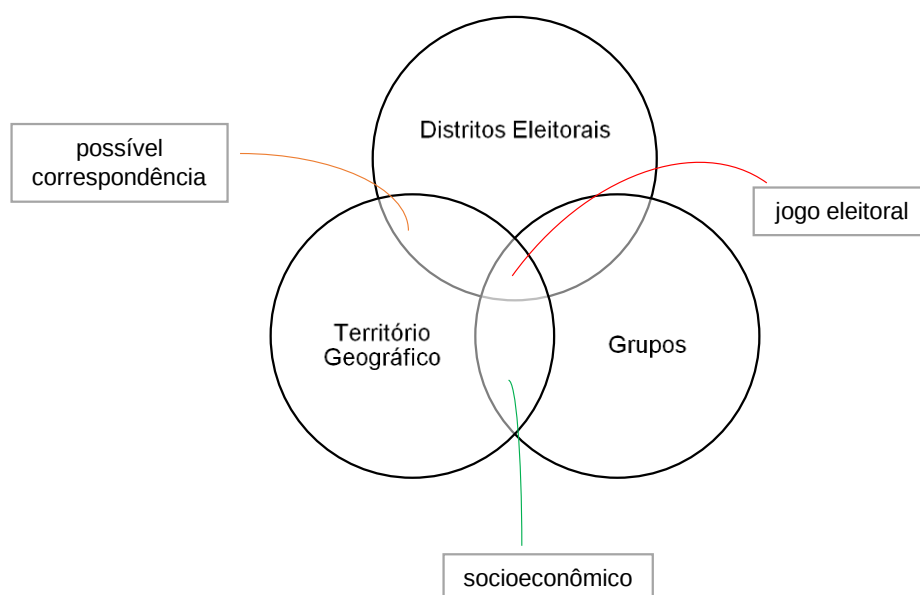
relacionados (BAIÃO; COUTO; CHAVES, 2018; RICH, 1989; RICCI, 2003; NUNES, 2012; BICKERS; STEIN, 2000; KRAMON; POSNER, 2013; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

Tanto ao território quanto aos grupos, a destinação da política distributiva implica, além de condições infraestruturais, condicionamento socioeconômico. Autores e autoras mencionados concordam que essas políticas se destinam intencionalmente a grupos e áreas geográficas que são vistas como eventuais facilitadores do sucesso político de candidatos e potenciais agregadoras de desenvolvimento local.

Aqueles textos/autores sinalizam que os impactos tendem a atingir localidades ricas e pobres, sendo que o sucesso político é mais passível de ser alcançado com pequenos benefícios econômicos destinados a territorialidades e grupos empobrecidos, uma vez que para essa classe o benefício tem maior importância e necessidade (MOSCOVISH; BRUSCO, 2018; CALVO; MURILLO, 2004; DOMMEL, 1975). Quando ocorre de a política destinar-se para um eleitorado, este é selecionado pelo candidato de modo que seja central e com baixas afinidades ideológicas.

Assim, como denota a Figura 9, nota-se que cada impacto da política distributiva apresenta uma correlação que lhe é específica: aos três é comum a correlação com o jogo eleitoral, sendo que territórios e grupos podem ser correlacionados por condições socioeconômicas; e distritos eleitorais e territórios podem ser correlacionados por uma possível correspondência geográfica – isto é, o impacto de uma política distributiva pode ser sobre um distrito territorial-geográfico que não é, necessariamente, eleitoral.

Figura 9. Destinação e impactos possíveis das políticas distributivas de acordo com a revisão sistemática da literatura



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama de correlação entre as áreas de destinação da política distributiva. Ambas as áreas estão relacionadas pela dinâmica eleitoral, sendo que distritos eleitorais e territórios geográficos podem ser correspondentes e territórios e grupos também podem estar relacionados por condicionamentos socioeconômicos.

As abordagens de impacto pela literatura analisada não permitiram aferir correlações entre os distritos eleitorais e os grupos específicos.

Por fim, é importante destacar que o impacto das políticas distributivas também está associado ao quanto um parlamentar conhece – ou está disposto a conhecer – os grupos locais que os cercam. Quanto mais um parlamentar conhece determinada região ou determinado grupo, sobretudo em termos de seus interesses, maior tende a ser a sua eficiência na distribuição de recursos que lhes tragam retorno eleitoral (DIXIT; LONDREGAN, 1996).

3.1.4 A política distributiva em contextos locais

Em governos locais, a destinação de políticas distributivas tende a acompanhar a lógica da partilha de recursos que considera as desigualdades regionais, sendo direcionadas à municípios menos desenvolvidos como forma

compensatória e de incentivo ao desenvolvimento local. Especificamente, a literatura aponta que as políticas distributivas em municípios estão condicionadas à três fatores: o nível de influência política municipal, o nível de necessidade das comunidades e a capacidade de mandato dos governos locais (DOMMEL, 1975; RICH, 1989; CARVALHO, 2009; AMES, 2012).

- a) *Influência política municipal*: esse fator diz respeito às características territoriais e políticas locais que podem influenciar a tomada de decisão legislativa. Quando opta pelo direcionamento de recursos e benefícios distributivos, o legislador faz cálculos de custo-benefício que o levem a expandir seu alcance eleitoral com o menor uso de recursos possível. Assim, o porte da cidade (se pequena ou grande, a depender da expansão territorial, do grau de urbanização e da concentração de pessoas), questões relativas ao processo decisório (legisladores e burocratas, centros de decisão de maiores ou menores proporções, com maior ou menor proximidade entre agentes e atores), à capacidade fiscal municipal (capacidade de arrecadação própria e gastos com demandas locais) e ao benefício a ser distribuído são consideradas. A influência política corresponde à quanto apoio o legislador obterá ao dispensar benefícios e recursos em municípios específicos; este apoio, por outro lado, está relacionado aos vínculos políticos do executivo e legislativo local com representantes de outras localidades, permitindo ou não a expansão das relações distributivas. Politicamente, a política distributiva expressa o interesse parlamentar no sucesso eleitoral; portanto, a atuação política do governo local frente à formação de coalizões locais importa para a destinação e recebimento de benefícios e recursos concentrados. Quanto maior a influência política municipal, maior tende a ser o impacto eleitoral da política distributiva dispensada – dito de outro modo, quanto maior a capacidade de articulação do governo municipal na angariação de apoio político em seus bairros e/ou em outras municipalidades próximas, maiores as chances de o parlamentar ser reeleito pelos votos recebidos nesses municípios; conseqüentemente, maiores as chances de o município/bairro/distrito ser constantemente beneficiado com projetos distributivos;
- b) *Nível de necessidade das comunidades*: esse fator considera as necessidades e demandas expressas pelas localidades tendo em vista as relações

intergovernamentais dos sistemas federativos e as condições socioeconômicas locais. Mesmo que haja transferências intergovernamentais, muitos municípios dependem de outros recursos para atender suas demandas, especialmente de infraestrutura urbana. As políticas distributivas tendem a atuar no suprimento dessas necessidades infra estruturais, simultaneamente às necessidades políticas de legisladores que se envolvem no processo. O nível de necessidade das comunidades, portanto, se refere ao quanto um município carece de direcionamento de recursos indiretos e benefícios tangíveis para proporcionar o desenvolvimento local; também, da capacidade do município em articular e organizar suas demandas de modo que elas sejam passíveis de ser supridas pelo legislativo de diversos níveis – federal, estadual ou local (vereadores). O nível de necessidade das comunidades leva em conta critérios mensuráveis de desenvolvimento local e suas variações/correlações, tais como população urbanizada, renda relativa e dimensão tributária/fiscal. Nesse aspecto, a política distributiva é entendida como um suporte às necessidades de origem fiscal e infra estrutural dos municípios;

- c) *Capacidade de mandato dos governos locais*: nesse fator está em jogo a capacidade municipal de responder às demandas locais e se relacionar com outras esferas governamentais. São consideradas, principalmente, as capacidades fiscais e de gestão de recursos públicos; burocráticas – de organização do governo local – e políticas – relacionadas à influência política na medida em que o executivo local é capaz de articular apoio legislativo para os distintos níveis governamentais. Quanto mais o governo local dispor de baixa capacidade fiscal para atender à demanda organizada, mais dependente de projetos distributivos esse município se torna. Assim, a capacidade de mandato pode ser traduzida à capacidade que o município dispõe de exercer um governo responsivo às necessidades locais – capacidade de governo.

De modo geral, as políticas distributivas tendem a estar direcionadas a localidades que apresentem alguma fragilidade de origem econômica e/ou infra estrutural, associadas à baixas afinidades partidário-ideológicas por parte de eleitores. Isso seria justificado pelo princípio do cálculo racional da conexão eleitoral, segundo o qual é mais barato à legisladores dispensar pequenos benefícios econômicos em várias localidades com alto nível de necessidade, pois o benefício é mais necessário à população e tende a ser mais bem retribuído

eleitoralmente com menores custos (NUNES, 2012; MOSCOVICH; BRUSCO, 2018; DIXIT; LONDREGAN, 1996; DESPOSATO, 2006; BICKERS; STEIN, 1996; ADLER; LAPINSKI, 1997; RICH, 1989; GOLDEN; PICCI, 2008; FACUNDO, 2015; FILHO; LIMA; JORGE, 2014; CARVALHO, 2009).

Em contrapartida, quando a localidade já apresenta sinais significativos de desenvolvimento, a política distributiva tende a ser direcionada exclusivamente pelo fator de influência política municipal. Baixos níveis de necessidade indicam melhor infraestrutura e capacidade fiscal, que permite ao município dedicar-se a relações político-partidárias efetivas entre as unidades federativas. Nesse sentido, quanto menos desenvolvido determinado município ou região, mais o comportamento legislativo tende a estar orientado às relações distributivistas; quanto mais desenvolvido, mais o comportamento legislativo é orientado pela lógica partidária da escolha racional (DESPOSATO, 2006).

A maioria dos deputados presta pouca atenção a apelos ideológicos. Ao invés disso, buscam redutos eleitorais seguros, procuram municípios vulneráveis e lutam para superar sua própria fraqueza eleitoral por meio de esquemas políticos [...] os diferentes contextos demográficos e econômicos dos estados brasileiros recompensam algumas táticas e penalizam outras (AMES, 2012, p. 80).

Da mesma forma que o município pode atuar como reduto eleitoral de deputados, sua dinâmica política interna estrutura relações distributivas próprias. A distribuição de recursos e benefícios ocorre atendendo aos mesmos fatores e implicações socioeconômicas e demográficas; entretanto, o âmbito político, marcado pela proximidade entre agentes e atores e peculiaridades no nível institucional, tendem a fazer com que o processo seja facilitado (DOMMEL, 1975; CARVALHO, 2009; AMES, 2012).

Estudos de política distributiva no nível municipal têm discutido esse tipo de política pública a partir dos padrões de voto de vereadores, relacionando-os à proposição legislativa e ao distrito eleitoral. Verificam a dinâmica distributiva da escolha racional à nível local partindo dos princípios de racionalidade parlamentar e busca pelo sucesso eleitoral. O comportamento racional de vereadores como mediadores de interesses paroquialistas é discutido a fim de demonstrar se, e como, a proposição legislativa de políticas distributivas em nível local ocorre de maneira similar ou distinta de níveis nacionais e estaduais, tratados em literaturas

“convencionais” (CARVALHO, 2009; AMES, 2012; SILVA, 2011; FILHO; LIMA; JORGE, 2014; FACUNDO, 2015; CAROZZI; REPETTO, 2019).

Paralelamente, esses estudos abordam o território como o ambiente de consolidação da política distributiva, sem, no entanto, discutir sua relevância qualitativa no contexto da distribuição concentrada de recursos e benefícios públicos (Quadro 7).

Quadro 7. Problemas de pesquisa, variáveis explicativas e hipóteses analisadas pela literatura sobre políticas distributivas em governos municipais*

Autoria	Problema de pesquisa	Variáveis	Hipótese	Resultado
Silva (2011)	Dada a racionalidade parlamentar, vereadores priorizam projetos de lei com caráter <i>pork barrel</i> .	Projetos de lei; Concentração espacial de votos do parlamentar;	“Vereadores com voto concentrado apresentam mais propostas de cunho territorial”.	Há baixa centralidade de projetos <i>pork barrel</i> , predominando entre legisladores com votação concentrada projetos do tipo geral.
Carvalho (2009)	Áreas urbanas e metropolitanas são singulares na representação política do sistema eleitoral, impactando na concentração de votos e destinação de recursos desagregados de deputados	Grau de concentração territorial dos votos do parlamentar; Representação política na casa legislativa; Nível de integração metropolitana;	“Deputados oriundos de áreas rurais e urbanas, num caso, ou de distritos concentrados e dispersos, no outro, estariam orientados, respectivamente, por valores paroquiais e universais”.	Dada a sub-representação de áreas metropolitanas e urbanizadas, deputados tendem a exercer paroquialismo de base urbana, caracterizado por um “paroquialismo metropolitano”: parlamentar com votação espacialmente concentrada exerce paroquialismo; votação espacialmente dispersa orienta o parlamentar ao universalismo legislativo
	Vereadores intermediam	Indicações propostas por	“Legisladores municipais utilizam	As indicações permitem ao vereador criar

Filho, Lima e Jorge (2014)	interesses paroquialistas por meio das indicações, entendidas como formas territoriais de representação política.	vereadores.	as indicações para intermediar a relação entre os eleitores e o Poder Executivo e construir sua conexão eleitoral".	relações com o Executivo para dispensar serviços públicos suprimindo demandas de eleitores e outras identificadas por eles próprios.
Facundo (2015)	"A atuação parlamentar [é] despendida na busca de produção legislativa, obras e serviços que contemplem localidades ou grupos de interesse ligados ao vereador".	Projetos de lei e indicações; Concentração de votos do vereador em bairros;	Variação de proposição legislativa (local e universal). Tipos específicos de vereadores fazem com que as proposições variem.	Vereadores com votação territorial fazem conexão eleitoral via indicações voltadas à urbanização. Projeto de lei não gera conexão eleitoral, sendo as indicações mais relevantes.
Carozzi e Repetto (2019)	Políticos destinam recursos públicos na forma de benefícios para eleitorado em bairros específicos em que obtém apoio. Em nível local, dentro das cidades, essa discussão é pouco explorada.	Projetos de investimento de recursos de um plano econômico; Voto geográfico de eleitores; Dados políticos; Dados demográficos	A alocação de recursos distributivos em cidades é afetada pela espacialidade de apoio eleitoral – votos do eleitor	Alocação de recursos distributivos não ocorre em áreas de forte apoio eleitoral, permanecendo o padrão de distribuição espacial dispersa.

Fonte: A autora (2021).

*Quadro elaborado a partir dos textos aceitos pelo método da revisão sistemática da literatura que trataram de políticas distributivas prioritariamente em contextos locais/municipais.

Nota-se que as políticas distributivas em governos locais possuem bases essencialmente urbanas, relacionadas aos aspectos territoriais. Isso significa que, não apenas as características distritais associadas a variáveis políticas apontadas pela literatura – como partido, regras eleitorais, magnitude distrital e concentração de votos –, mas, também, aspectos relacionados ao próprio território, podem ser determinantes da produção legislativa de caráter distributivo.

Isto, pois cada território apresenta características peculiares responsáveis por tornar singulares as relações políticas municipais.

Por exemplo, em localidades em que a força de representação política local ainda sustenta bases de apoio eleitoral, as políticas distributivas tendem a ser recorrentes; ao passo em que grandes cidades podem ter disputas eleitorais tão intensas que a atuação parlamentar na arena legislativa acaba sendo pífia. Nesse sentido, grandes distritos inviabilizam políticas distributivas, que tendem a ser mais recorrentes em centros decisórios de pequenas proporções. A proposição legislativa de políticas distributivas, assim, pode apresentar variações relacionadas ao território municipal (RICCI, 2003; SILVA, 2011; FACUNDO, 2015).

3.2 O TERRITÓRIO COMO ELEMENTO POLÍTICO E DE AGENTES POLÍTICOS

A conformação territorial não ocorre somente a partir de processos naturais ou sociais – marcados pelas condições geográficas e relativas ao processo social de produção –, mas é também definida pelo âmbito político. Desde as divisões administrativas e geográficas, o território constitui-se a partir de condicionamentos políticos, espaciais, econômicos e de sociabilidade que antecedem sua delimitação.

Santos (1998, p. 16) afirma que “o território são formas, mas o território *usado* são objetos e ações” [grifo meu]. Portanto, as dimensões física ou geográfica isoladas não o define, mas sim a correlação dessas dimensões com âmbitos que o integram: a sociedade, a economia, a política, o Estado – e as ações racionalizadas de seus agentes sobre o espaço.

O espaço revela-se histórica e constantemente alvo de disputas e conflitos permeados por relações de poder político e simbólico. Essas relações aparecem vinculadas à superestrutura do modo de produção capitalista, segundo o qual o território reflete o sistema econômico (GOTTDIENER, 2010); e às instituições políticas, por meio das quais ficam evidentes intencionalidades governamentais sobre o controle territorial (MARQUES, 2016; FERNANDES, 2017).

Da relação de poder político por vias institucionais, constam os processos decisórios governamentais sobre a conformação territorial, os quais são próprios do Estado e dos diversos agentes e atores que o compõe (HAESBAERT, 2004; ROLNIK, 2009; MARQUES, 2016). As ações dos atores e agentes, entretanto, está

condicionada à interesses particularizados sobre o poder e o controle de determinado espaço.

O território e a territorialização devem ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações – que é, também, e sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos agentes /sujeitos envolvidos. Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que o constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc. (HAESBAERT, 2004, p. 3).

Independentemente da forma, “a ação do Estado investindo em urbanização ou regulando o território é decisiva” (ROLNIK, 2009, p. 38).

A urbanização ilustra o processo através do qual os territórios foram e são transformados física, social e espacialmente diante da complexidade do desenvolvimento socioeconômico e político das sociedades. Vinculada à expansão das relações produtivas, fomentadas pela industrialização e seus consequentes processos migratórios, a formação de centros urbanos ocorre em função das distintas aglomerações que passaram a ocupar o espaço e a conformar o território (MARICATO, 2000; LEFEBVRE, 2001; SCOTT; STORPER, 2014).

Neste sentido, a urbanização seria uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos e, por vezes, culturais que tomam corpo (LIMONAD, 1999, p. 82).

A compreensão da urbanização enquanto uma forma de estruturação do território implica considerar que seu processo está sujeito (i) a concepções mais ou menos transitórias acerca das delimitações do urbano em espaços, sociedades e períodos específicos; e (ii) às decisões políticas sobre o território de acordo com o interesse governamental vigente.

Algumas vertentes – “ecológicas”, defendidas principalmente por Robert Park e Louis Wirth – dissertam que o urbano (ou a cidade) consiste na concentração humana que, gerando aglomerações funcionalistas relacionadas ao uso do solo, reconstrói a natureza do ser. Nesses casos, a urbanização é entendida como uma alteração geográfica do espaço em função da forma evolutiva “natural” das sociedades. O pressuposto é o de que a competitividade entre interesses e necessidades comuns, típica para a sobrevivência humana, produza a capacidade

de (re)adaptação natural do ser humano a ambientes sociais, cujos resultados são, portanto, transformações e segregações espaciais “naturais” (MONTE-MÓR, 2006).

Para além deste enfoque, outras abordagens sustentam que o urbano é o espaço que foi apropriado pela esfera econômica, sendo “um recipiente geográfico arbitrário de fenômenos diversos economicamente, socialmente e politicamente” (SCOTT; STORPER, 2014, p. 2)³¹. Aqui, a urbanização é entendida como o processo de segregação espacial orientado pelas relações produtivas (LIMONAD, 1999; LEFEBVRE, 2001, 2013; HARVEY, 2012).

Essas abordagens consideram o urbano como o produto do modo de produção capitalista, sendo que sua emergência e organização estão voltadas aos princípios ideológicos economicamente dominantes. Centralizada em autores como Manuel Castells, Henry Lefebvre e David Harvey, esta perspectiva trata a urbanização como o reflexo das demandas por novas condições de trabalho, que geram as desigualdades e buscam modernização para sustentar a lógica do capital.

Segundo Lefebvre (2013), o território desenvolve-se através de relações de dominação e apropriação. A sociabilidade humana, sinalizada pelas ações de sua respectiva cultura, faz com que o espaço em seu estado natural seja alterado. Nas sociedades capitalistas, as ações passam a ser orientadas pela esfera produtiva do sistema econômico, que articuladas pela relação entre capital e trabalho, acabam por materializar no espaço as relações sociais de produção, conformando o território. A lógica é a de que quanto mais dominado e funcional, menos apropriado o território se torna (LIMONAD, 1999; HAESBAERT, 2004).

Por esse ângulo, a urbanização enquanto fenômeno pode ser entendida como uma construção social de aglomerações no espaço que, advinda dos processos econômicos, dão funcionalidade ao território físico-geográfico.

No caso brasileiro em específico, isso fica evidente pelo processo de urbanização marcado pelo desenvolvimento acelerado e não planejado da infraestrutura urbana, além da segregação socioespacial orientada pelas contradições econômicas. A migração e aglomeração desordenada da população rural para os centros urbanos, com pouco ou nenhum acompanhamento institucional de setores públicos responsáveis pela organização da cidade, teve como

³¹ Tradução da autora. No original: “only an arbitrary geographic container of diverse economic, social and political phenomena”.

consequência um significativo aumento populacional, além dos problemas sociais urbanos – relacionados à infraestrutura, moradia, desigualdades e precariedade de trabalho. Se concentrou, inicialmente, nas capitais dos estados, tomando maiores proporções entre a década de 1950 e 1980, a partir das quais se expandiu e consolidou gradativamente por todo o país (TOPALOV, 1996; LIMONAD, 1999).

Esse processo trouxe consequências alusivas à expansão territorial desordenada; às diversas desigualdades socioeconômicas; e aos distintos níveis de necessidade infra estrutural como fatores determinantes para a consolidação do território brasileiro.

Para toda essa literatura, portanto, o poder era oriundo das estruturas sociais, entendidas como estruturas de classe, em associação com os processos de acumulação. Essa visão, portanto, levava a uma leitura mais estrita (e econômica) [...] O poder político “em exercício” no funcionamento das instituições políticas era entendido como um rebatimento de processos ocorridos na sociedade, sendo menos relevante como objeto de estudo do que as próprias dinâmicas sociais que supostamente o dirigiam (MARQUES, 2016, p. 18).

As instituições enquanto poderes políticos “em exercício” se demonstram presentes na territorialização como mediadoras dos processos de urbanização. Quando da eclosão dos problemas urbanos no Brasil, por exemplo, ainda que o *poder público* os reconhecesse, a *opção* feita fora a de camuflá-los, realocando-os no contexto das cidades que emergiam: transferência compulsória dos problemas para áreas territoriais periféricas e investimento na revitalização de regiões centrais, legitimando as desigualdades já existentes (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; ROLNIK, 2009).

Assim, a territorialização e o uso e a ocupação do solo nas cidades passaram a ter como referência políticas urbanas ambíguas, pautadas em aglomerações formais ou legais e informais ou ilegais – representadas, respectivamente, por territórios destinados ao comércio, ao interesse imobiliário e à indústria, que resultaram na conformação das metrópoles; e por territórios conformados pelos assentamentos populacionais, resultando na delimitação territorial das áreas metropolitanas (ROLNIK, 2009; MOURA, 2004, 2016).

As áreas metropolitanas expressam o curso recente do processo de urbanização e territorialização no Brasil, que foi caracterizado pela desaceleração do crescimento demográfico de cidades centrais, passando à expansão territorial e das

relações produtivas no entorno. Trata-se de uma reconfiguração territorial, mas também, estrutural, que amplia as metrópoles a partir da integração espacial, econômica e política.

As dinâmicas da metropolização passam a engendrar novas morfologias urbanas, mais articuladas e densas [...] conformação a partir das metrópoles e suas aglomerações, de regiões de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos, que expressam ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social. Além dessa, redefinem-se as hierarquias e a rede de relações entre cidades, enquanto emerge um expressivo número de cidades conurbadas com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos (MOURA, 2016, p. 10-11).

Embora para Lefebvre (2001, p. 11), no que se refere à formação das cidades, a urbanização e os problemas urbanos “figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras”, argumenta-se nesta pesquisa, ao encontro da afirmativa de Harvey (2012), que a urbanização e os problemas urbanos possuem um papel ativo, podendo induzir a atuação política sobre a formação territorial.

A complexidade da urbanização – com a intensificação dos problemas urbanos e infra estruturais sob a responsabilidade do poder público, associada à dinâmica metropolitana, fez com que o desenvolvimento territorial passasse a ocorrer a partir de ações conjuntas de setores públicos e privados. Tal fato oportunizou práticas clientelistas como meios de suprir as necessidades territoriais emergentes, enfatizando as ações parlamentares distributivas como meios de alteração do espaço urbano (ROLNIK, 2009).

Dada a precariedade da infraestrutura urbana, o território e a cidade urbanizada tornaram-se uma demanda popular, pautando a agenda política institucional – especialmente no que diz respeito aos processos eleitorais.

A distribuição de recursos e benefícios pelo Estado colocou o território e a urbanização como elementos políticos centrais, destacando a relevância das instituições e seus processos decisórios de políticas públicas sobre a organização do espaço. “Ao pensar em políticas públicas e seus possíveis entrelaçamentos com o conceito de território requer perceber que o Estado atua também na organização espacial da sociedade, seja com suas construções infra-estruturais ou com suas regulações” (BUENO, 2009, s/p.).

A atuação infraestrutural e/ou regulamentar do Estado sobre a organização do espaço pode ocorrer por meio da priorização de políticas públicas do tipo distributivas – que como já discutido, refere-se àquelas responsáveis pela distribuição concentrada de recursos e benefícios na forma de políticas urbanas, obras públicas e/ou emendas orçamentárias, tendo em vista o nível de necessidade de recursos e o potencial de sucesso eleitoral em contextos locais.

Portanto, aspectos territoriais trazem especificidade à dinâmica política, da mesma forma que a dinâmica política exerce influência sobre o território e a produção do espaço urbano. Em primeiro lugar, é a partir das características territoriais locais que são definidos interesses eleitorais tanto de parlamentares quanto de eleitores. O ordenamento de preferências de agentes e atores políticos quando da formulação de políticas públicas está relacionado com a forma com a qual habitantes percebem, representam e idealizam o espaço (MARQUES, 2016; FERNANDES, 2017).

Nesse sentido, distintas conformações territoriais tendem a orientar o comportamento político à determinadas preferências nos processos decisórios de políticas públicas. Em se tratando de políticas distributivas, que apresentam um caráter essencialmente geográfico e urbano, o território afeta e é afetado pelo processo decisório.

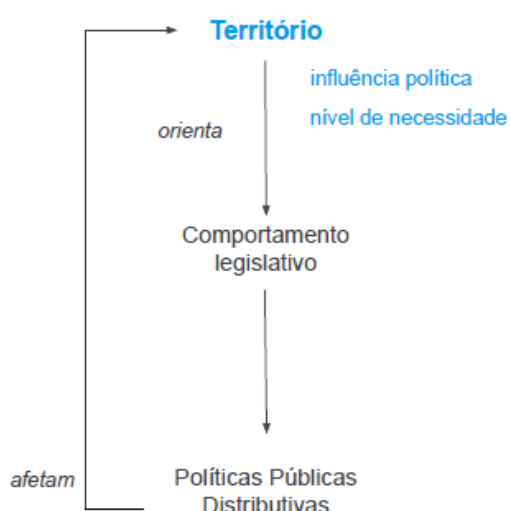
Na área de desenvolvimento urbano, estes processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam de setores empresariais a mandatos parlamentares e partidos políticos (ROLNIK, 2009, p. 38).

Em segundo lugar – e ao encontro dessa afirmativa, é por meio das instituições políticas que são efetivadas decisões sobre o curso das ações de técnicos e burocratas sobre o espaço. Isso significa que o território, apesar de geograficamente definido, é delimitado a partir de decisões político-institucionais – como exemplo, pode-se citar as regiões metropolitanas, que por vezes são definidas a partir de decisões institucionais arbitrárias sem atender a critérios específicos (FREY, 2012).

Assim, uma vez que “o poder político se expressa e se exerce ao longo do território” (CARVALHO, 2009, p. 368), análises de políticas distributivas em governos locais devem considerar aspectos territoriais como elementos fundamentais da

dinâmica política e do comportamento legislativo. Nessa perspectiva, o território, simultaneamente, (i) atua como um condicionante da tomada de decisão e proposição legislativa de parlamentares sobre políticas públicas e (ii) é alterado em função dessas mesmas decisões – sobretudo quando elas destinam políticas distributivas espacialmente delimitadas (Figura 10).

Figura 10. Síntese da relação entre território, políticas públicas distributivas e comportamento legislativo



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama representativo da relação entre políticas distributivas, comportamento legislativo e território em governos locais estabelecida nesta dissertação.

O território demonstra-se um elemento essencialmente *político* por estar condicionado aos interesses mais ou menos racionais e individualizados de agentes/atores políticos (SANTOS, 2006); e *“relacional”*, caracterizado pela complexidade entre a dimensão física de seu espaço e as relações de poder político e socioeconômico que nele se expressam (BUENO, 2009).

3.2.1 Vereadores como agentes da Gestão Urbana

Historicamente, a gestão urbana demonstra-se atrelada ao gerenciamento e desenvolvimento dos territórios urbanizados, ora mais vinculada à administração pública e implementação de políticas, ora mais direcionada e limitada ao planejamento físico e territorial das cidades (SILVA; PROCOPIUCK, 2019). Portanto,

analisá-la requer compreendê-la a partir das relações de poder institucionalizadas e da competência dos atores e agentes que a envolvem.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe um desenho federativo em que o poder institucional centralizado do Estado foi cedido aos governos locais via autonomia político-administrativa, legislativa e fiscal, buscando promover a democracia, através do fortalecimento das unidades subnacionais, e impulsionar o desenvolvimento local por meio da eficiência fiscal (NAZARETH, 2015; GRIN et.al, 2018).

De acordo com Rodden (2005, p. 17), “o contrato federal original é um acordo sobre a composição e os poderes do governo central, bem como sobre as *‘regras do jogo’* que estruturarão as futuras interações entre esse governo e as unidades que o compõem” [grifo meu]. Nesse sentido, o federalismo deve ser compreendido a partir do compartilhamento de poderes institucionais coordenados que têm como finalidade delimitar competências de entes frente à gestão, desenvolvimento e funcionamento de unidades subnacionais.

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2016, p. 481).

“Descentralização e participação tornaram-se conceitos fundamentais para entender a revalorização da política e das instituições do governo local” (KERBAUY, 2005, p. 350), que ficara marcado por um “federalismo triplo” (SOUZA, 2005): o governo central fornece diretrizes gerais para a gestão pública, mas as unidades subnacionais dispõem de autonomia e *poderes legislativos próprios* para a gestão de seu desenvolvimento interno. Assim, compete a cada ente federativo a organização institucional para o exercício de suas funções.

A descentralização trouxe aos municípios novas responsabilidades diante da gestão local, colocando-o como o ente federativo de maior relevância frente ao desenvolvimento das cidades devido a capacidade que apresentam em aproximar sociedade, governo e administração pública e ofertar bens e serviços, promovendo a

cidadania por meio de práticas integradas (KLERING et.al, 2011; FERNANDES, 2017; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

No que tange ao urbano, esse processo ampliou as possibilidades para a realização de uma gestão e planejamento assertivos, visto que a *pluralidade de centros de poder* e a *participação* popular em contextos locais permitiram um mapeamento mais completo das necessidades e *demandas* expressas nas cidades – especialmente por meio da percepção espacial de seus habitantes (DUARTE, 2008; MARQUES, 2016).

Dentre os principais centros de poder municipais estão o Executivo e o Legislativo. O primeiro, exercido pela figura do prefeito e suas secretarias, está voltado à administração municipal, dedicando-se ao direcionamento político-administrativo, aos decretos e à execução orçamentária e de bens e serviços por meio de programas e projetos. O segundo, exercido pelos vereadores, tem a competência de legislar e fiscalizar, além de “desempenhar importante papel no planejamento governamental, especialmente quando aprecia e vota as peças legais integrantes do sistema de planejamento integrado da administração pública” (KLERING et.al, 2011, p. 34).

Dos meios de participação estão os conselhos municipais, conferências, fóruns locais, orçamentos participativos e as audiências públicas, sendo que a atuação do “poder popular” se realiza muito mais de maneira *consultiva* do que, de fato, decisiva (KERBAUY, 2005). Portanto, é por meio do processo eleitoral que o poder popular se exerce mais diretamente sobre a gestão da cidade.

[...] desde sua origem cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política. Assim, ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos casos essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos (ROLNIK, 1995, p. 23).

No período eleitoral os diferentes interesses sobre o território e a gestão urbana são articulados pelo legislativo. Com a descentralização de poder institucional, as cidades passaram a ser reguladas pelas ações racionais e individualizadas dos setores públicos e privados, que se pautaram em relações clientelísticas para o suprimento das necessidades ocasionadas pelos problemas urbanos (ROLNIK, 2009). Assim, o legislativo local passou a exercer grande

influência sobre o direcionamento e alocação de recursos em políticas públicas, associando a competência legislativa e as demandas locais com o comportamento eleitoral. Da mesma forma, com suas instâncias participativas, as cidades conseguiram organizar demandas atendo-se aos processos políticos, pautando agendas de políticas públicas de acordo com interesses localizados.

À esquerda ou à direita do espectro político partidário, [...] teriam que competir pelo voto popular e, assim, de alguma maneira, se relacionar à demanda por inserção à cidade reivindicada [...] É desta forma que os investimentos em urbanidade [...] se converteram em um potente dispositivo eleitoral, com grandes possibilidades de retorno político para seus promotores, seja sob a forma do voto popular ou do acesso aos meios para o financiamento de campanhas. Como afirmamos, o território popular é permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que foram seletivamente beneficiados com recursos públicos por seu intermédio (ROLNIK, 2009, p. 40-41).

Por envolver espacialidades e temporalidades, a política pública representa os interesses de agentes e atores que querem exercer influência sobre a (re)construção do território. Além do mais, segundo Boneti (2011, p.50), “no Legislativo, uma política pública é sempre apresentada como elemento de barganha política para o fortalecimento de partidos e/ou eleitos, quer sejam deputados federais, estaduais, prefeitos ou vereadores”.

Nesse sentido, argumenta-se que as decisões legislativas, racionais e individualizadas, sobre políticas distributivas podem afetar, e ser afetadas, pelo território local. Isto, pois se compreendidas em termos de sua conceituação, tipologias e destinação, pode-se dizer que as políticas públicas e as distributivas, em especial, consistem em expressões territorializadas do conflito eleitoral, articulado pelo poder legislativo, que quer direcionar a gestão da cidade.

No que se refere à perspectiva fiscal, importa ressaltar que a proposição legislativa de políticas públicas está diretamente ligada à capacidade orçamentária. Dadas as desigualdades regionais de caráter socioeconômico e territorial,

O texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais do que pela ampliação de sua capacidade tributária (ROLNIK, 2009, p. 41).

Assim, estar dependente de transferências intergovernamentais significa ter maiores demandas locais a ser atendidas por relações políticas, ampliando relações distributivas.

De acordo com Souza (2010, p. 83), “é óbvio que propostas específicas e experiências concretas de planejamento e gestão urbanas jamais são ‘neutras’”. Tal como ocorre com o território, para além de aspectos técnicos voltados ao planejamento físico e infra estrutural das cidades, a gestão urbana está relacionada com a dimensão **política** e institucional de sua função (MATTINGLY, 1994; VILLAÇA, 1999; ROLNIK, 2009; OLIVEIRA, 2011; SILVA; PROCOPIUCK, 2019).

Se pensarmos ontologicamente, portanto, a política envolve sempre dimensões espaciais – espacialidades – assim como temporais – temporalidades. Mais concretamente, isso quer dizer que a política parte de espacialidades e espaços herdados, ao mesmo tempo em que os reconstrói constantemente (MARQUES, 2016, p. 8).

Tendo em vista as regras eleitorais e considerando a teoria da escolha racional, portanto, vereadores ao articularem interesses via processo eleitoral, proporem políticas públicas e votarem e direcionarem recursos orçamentários na forma de benefícios tangíveis, atuam como agentes de gestão urbana influenciando a produção do território.

4 POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS, COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GESTÃO URBANA: O CASO DA RMC

Ao encontro da discussão teórica, a análise empírica foi realizada com o objetivo de avaliar se a proposição e a destinação de políticas públicas distributivas pelo legislativo local são afetadas pelas características territoriais e pela capacidade fiscal municipal. Parte-se da premissa de que não somente as regras eleitorais e os padrões de votação, comumente citados pela literatura especializada, mas aspectos relacionados ao contexto municipal interferem na proposição legislativa de políticas distributivas.

Nesta seção são apresentados, discutidos e analisados os resultados encontrados a partir do método empírico de pesquisa empregado, iniciando pela caracterização dos municípios que compõem o recorte espacial da pesquisa e seguindo para dados descritivos e inferências estatísticas.

4.1 RECORTE ESPACIAL: CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

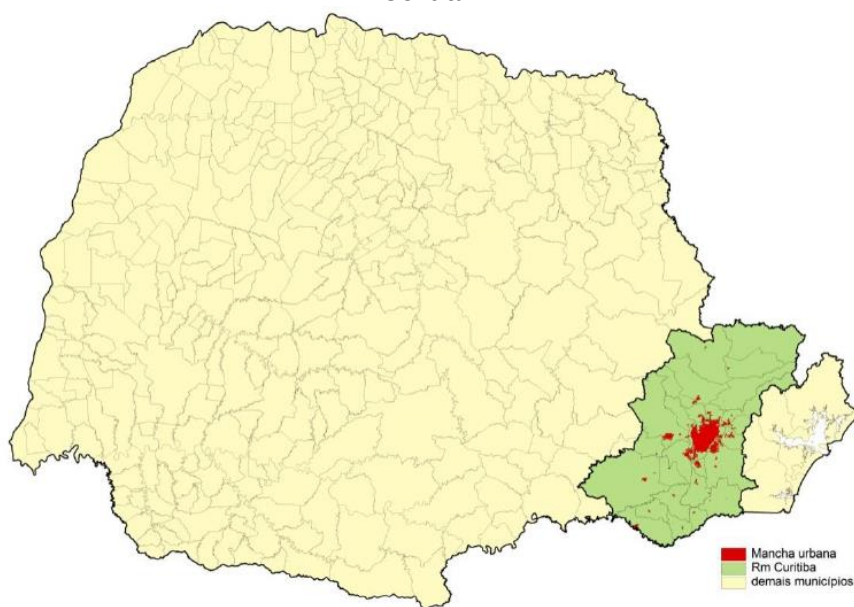
A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é a segunda maior região metropolitana brasileira – com uma extensão de 16.581,21km², e a oitava região metropolitana mais populosa do país – concentrando 30,86% da população do Estado do Paraná, caracterizada por um território marcado pela grande heterogeneidade que apresenta – que justifica o recorte espacial delimitado, cujas características envolvem uma aglomeração “fortemente concentrada, urbanizada, densa, continuamente ocupada [...] e que contrasta com porções caracteristicamente agrícolas, que cobrem o restante do território da RMC” (MOURA; FIRKOWSKI, 2014, p. 23). Em direção ao processo de urbanização brasileiro, essa configuração permite visualizar distintas dinâmicas políticas, institucionais e socioeconômicas locais.

Instituída no ano de 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14/73, a RMC ficou composta por quatorze municípios até a década de 1990, quando, devido à desmembramentos ocasionados pelo extravasamento dos limites territoriais e das relações socioeconômicas e populacionais locais, leis estaduais passaram a incluir os novos municípios. Atualmente, a RMC integra 29 municípios (Figura 11) tendo “na capital paranaense seu núcleo, sendo esta a metrópole da região, que se

destaca pelo tamanho populacional e porte econômico, funções, relações com outras aglomerações [...]” (IPEA, 2013).

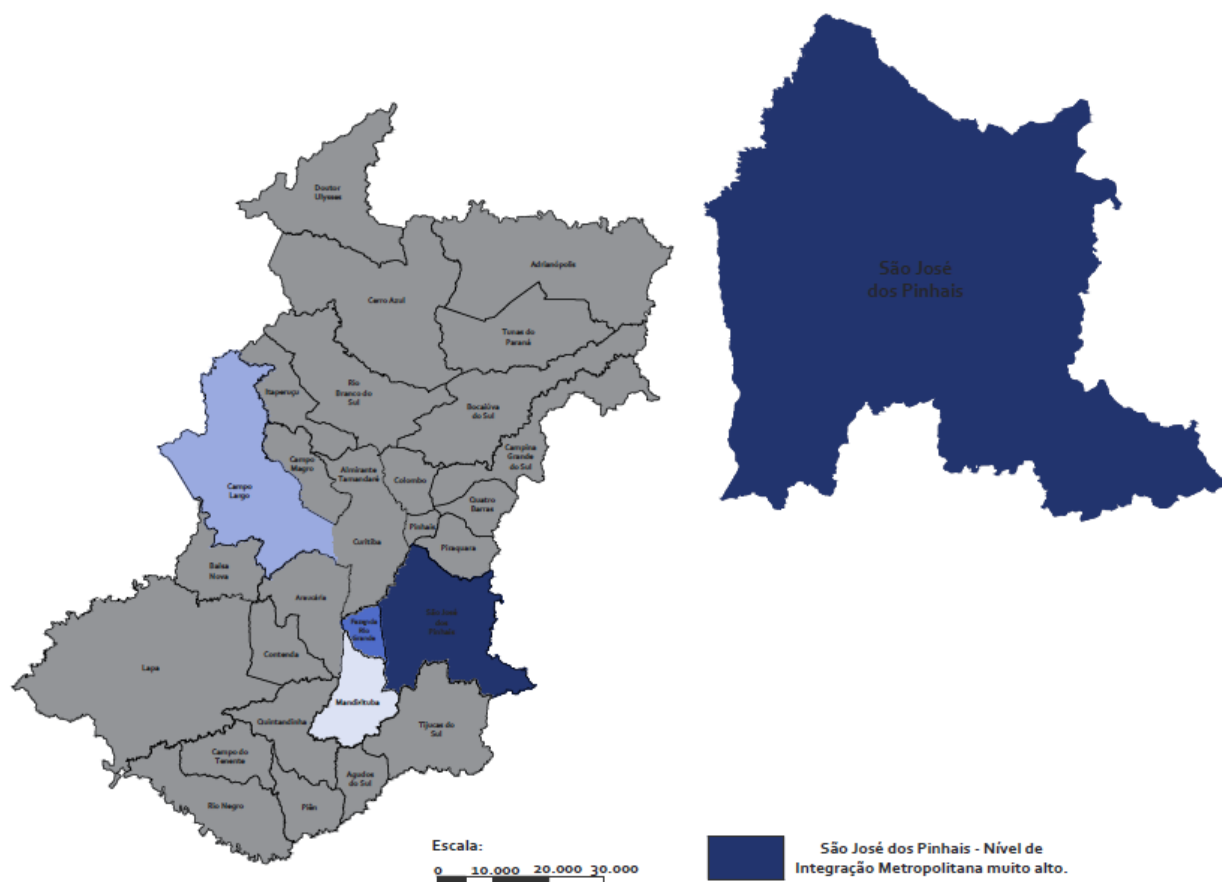
Dos municípios que compõem o recorte desta pesquisa, dois integram a RMC em seu Núcleo Urbano Central (NUC)³² desde sua institucionalização – a saber, São José dos Pinhais e Campo Largo. O município de Fazenda Rio Grande, por sua vez, foi desmembrado de Mandirituba em janeiro de 1990, integrando oficialmente o NUC da RMC com a promulgação da Lei Estadual nº 11.027/94. Mandirituba não integra o NUC por apresentar características rurais.

Figura 11. Mapa da localização da RMC/PR com posterior demarcação de seu Núcleo Urbano Central



³² O NUC da RMC corresponde ao recorte institucionalizado da região metropolitana composto pelos municípios mais próximos do polo, com áreas mais urbanizadas e com maiores relações intermunicipais. Nesse sentido, municípios não pertencentes ao NUC são caracterizados por apresentarem “características essencialmente rurais” (IPEA, 2013). São municípios que integram o NUC: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

Figura 12. Mapa da localização do município de São José dos Pinhais na RMC



Fonte: A autora (2021) a partir de mapas do IPPUC.

Fazendo divisa com outros cinco municípios da RMC – Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Piraquara e Tijucas do Sul, atualmente, São José dos Pinhais é o segundo maior município do Estado do Paraná, estando entre os mais industrializados do Estado: “conta ainda com um parque industrial diversificado, com a presença de multinacionais de diferentes setores” (PMAI, 2017, p. 82), é o principal polo da indústria automotiva paranaense e sede do Aeroporto Internacional de Curitiba. Possui uma integração metropolitana muito alta.

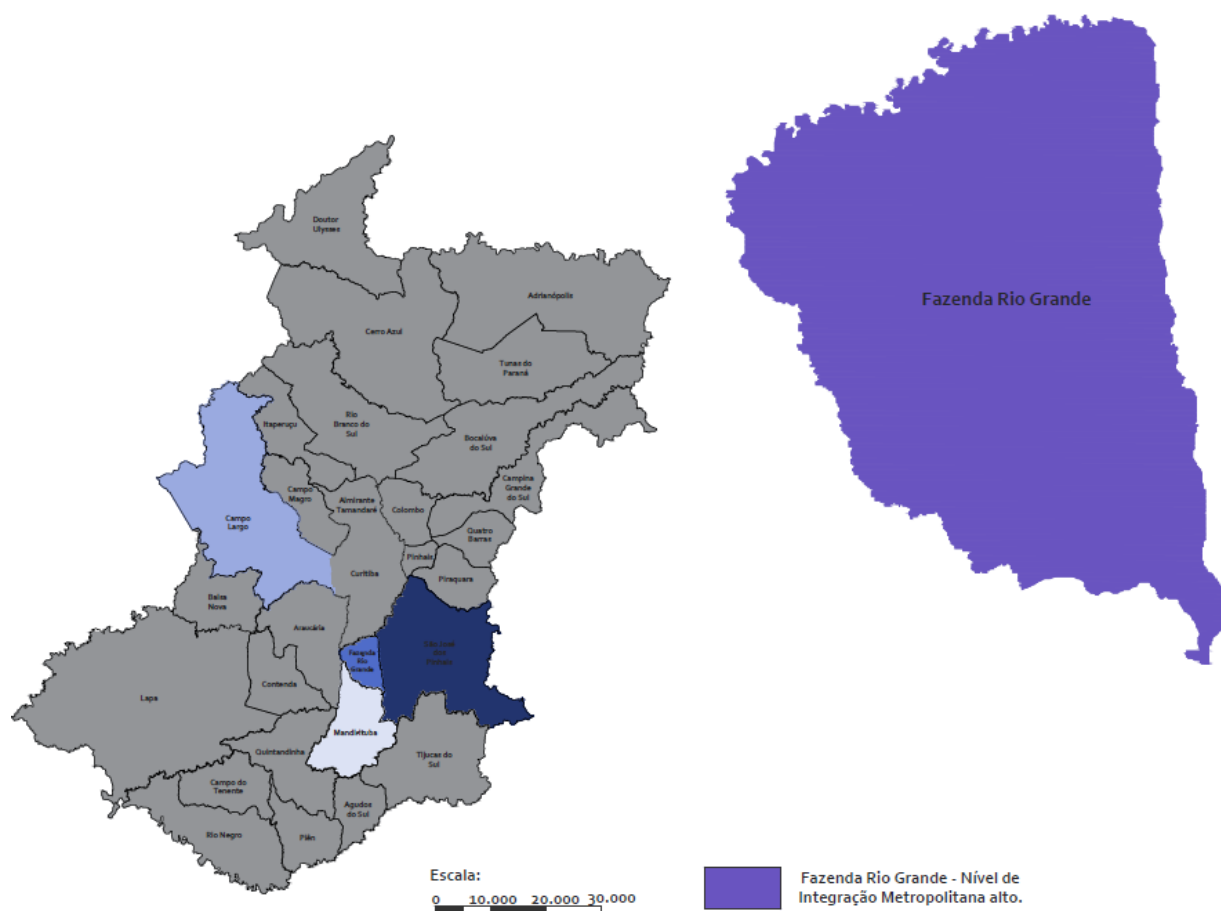
Dispondo de uma população majoritariamente urbana, o município é caracterizado pela predominância urbana, embora possua, também, significativa porção rural. Na esfera socioeconômica, São José dos Pinhais caracteriza-se pela relevância que apresenta na produção local de riqueza – uma das maiores do Estado, pela menor concentração de renda e melhor desenvolvimento humano em comparação com outros municípios de sua região (PMAI, 2017).

No que se refere a esfera política de interesse desta pesquisa – a legislativa, São José dos Pinhais dispôs, em média, de 20 vereadores no recorte temporal delimitado nesta pesquisa (2012-2019), eleitos pela regra de proporcionalidade a cada quatro anos, aos quais compete, constitucionalmente, i) fiscalizar a atuação do Executivo municipal; ii) elaborar leis nas diversas áreas tendo em vista interesses e benfeitorias públicas; iii) organizar a instituição política em sua dimensão burocrática; e iv) “assegurar a isonomia dos poderes executivos e legislativos do município” (LEANDRO, 2020, p. 46).

4.1.2 Fazenda Rio Grande

Fazenda Rio Grande é um município originado do povoamento indígena da fazenda Capocu, registrada na paróquia de São José dos Pinhais. Essa fazenda passou a ser denominada “Rio Grande” por se desenvolver às margens do Rio Iguaçu. A partir da década de 1960, devido ao êxodo rural, a localidade recebera um fluxo migratório intenso de pessoas, que passaram a se instalar na RMC. Nesse período, a região foi desmembrada de SJP e deu origem ao município de Mandirituba, do qual Fazenda Rio Grande tornou-se um distrito administrativo em 1981, pela lei 7521, nº 1.171. Pela proximidade com a capital Curitiba, em um contexto socioeconômico de expansão industrial e populacional, a elevação de Fazenda Rio Grande para a categoria de município ocorreu em 1990 com a Lei Estadual nº 9.123 (PMAI, 2020).

Figura 13. Mapa da localização do município de Fazenda Rio Grande na RMC



Fonte: A autora (2021) a partir de mapas do IPPUC.

Mandirituba, Araucária, São José dos Pinhais e Curitiba são os municípios limítrofes de Fazenda Rio Grande. Possuindo uma localização estratégica, viabiliza relações econômicas internas e externas e impulsiona o desenvolvimento local. Desde a emancipação, Fazenda Rio Grande se caracteriza por um rápido crescimento. “A economia industrial do município é atualmente composta por diversos segmentos, com ênfase para os projetos de investimento nos setores automotivo, cimenteiro, transformação de madeira, metalúrgico e de produtos minerais não metálicos” (PMAI, 2020, p. 6). O setor de comércio e serviços é considerado o principal gerador de riqueza municipal, sendo as atividades agropecuárias as menos relevantes. Em 2016, foi a 29ª economia do Estado do Paraná.

O município de Fazenda Rio Grande é altamente urbanizado e, embora possua bom desenvolvimento econômico, apresenta má distribuição de renda, o que

indica que o desenvolvimento urbano tende a não acompanhar o social (PMAI, 2020).

Sua Câmara legislativa, para o recorte temporal delimitado, esteve composta por 13 vereadores, eleitos proporcionalmente, responsáveis pela fiscalização do executivo e elaboração de proposições legislativas: os projetos de lei com a finalidade de regulamentação de matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito; os requerimentos, redigidos “por qualquer vereador [...] sobre matéria de competência da Câmara”; e as indicações, cujo objetivo é o de sugerir “aos poderes competentes medidas de interesse público”³³.

4.1.3 Campo Largo

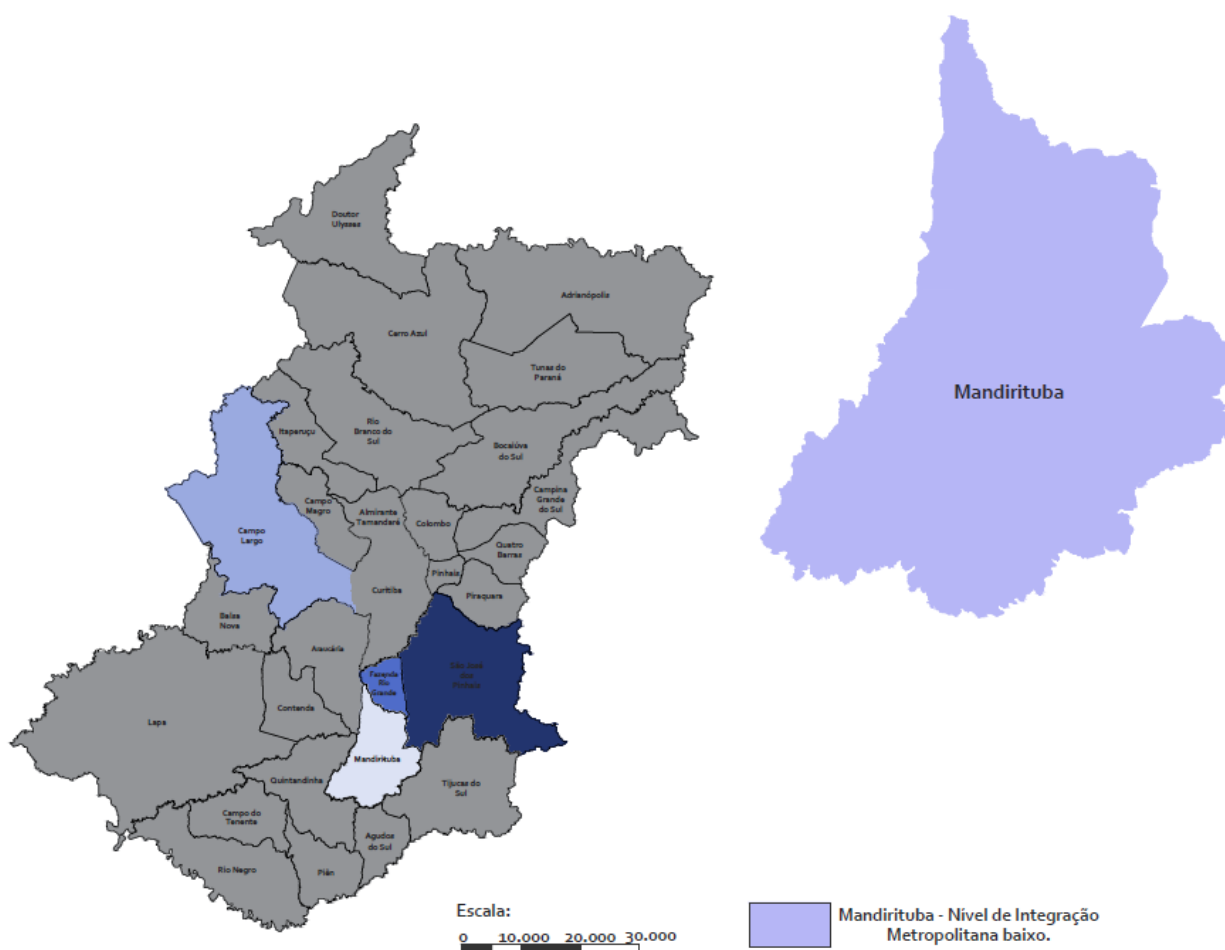
O município de Campo Largo teve origem no ano de 1819 com a influência da colonização de imigrantes poloneses, italianos, alemães e portugueses. Teve sua primeira formação institucional datada de 1841, quando foi elevado à categoria de Distrito. Posteriormente, em 1870, desmembrou-se do município de Curitiba passando à categoria de cidade no ano de 1882 (PMAI, 2019).

³³ Art. 198, 185 e 184, respectivamente, do Regimento Interno da Câmara Legislativa de Fazenda Rio Grande, Paraná.

4.1.4 Mandirituba

Mandirituba é o único município do recorte que não integra o NUC da RMC. Seu território era pertencente às fazendas de São José dos Pinhais, mas foi institucionalizado como município na década de 1960, pela Lei Estadual nº 4.245, durante o cenário de expansão socioeconômica de Curitiba. No período entre 1981 e 1990 teve Fazenda Rio Grande como um de seus distritos administrativos. Mais tarde, com a emancipação de FRG, Mandirituba passa a ter um desenvolvimento urbano menor, dentre outros fatores, devido à distância da capital e a relevância socioeconômica que FRG passou a apresentar (MANDIRITUBA, 2019).

Figura 15. Mapa da localização do município de Mandirituba na RMC



Fonte: A autora (2021) a partir de mapas do IPPUC.

Tendo como limítrofes os municípios de Fazenda Rio Grande, Araucária, São José dos Pinhais, Agudos do Sul, Tijucas do Sul e Quitandinha, Mandirituba é “a maior produtora de camomila da América Latina”. Além da camomila, também cultiva cebola, batata doce, soja, fumo em folhas, feijão e milho; e investe significativamente em morango, erva-mate, uva e na criação de abelhas. Embora a agropecuária seja forte, o município ainda conta com a instalação de micro e pequenas empresas do setor industrial, sendo o setor de comércio e serviços predominantes economicamente (MANDIRITUBA, 2019).

Mandirituba caracteriza-se por uma área rural prevalecente, cuja urbanização é territorialmente concentrada e pouco desenvolvida – contribuindo para seu baixo nível de integração metropolitana. Sua Câmara legislativa é composta por 9 vereadores eleitos proporcionalmente, responsáveis por fiscalizar o executivo e propor, dentre outros, projetos de lei, indicações e requerimentos³⁴.

4.2 A PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS

A investigação desenvolvida nessa pesquisa versa entre dois aspectos fundamentais: a dinâmica política local, marcada pela proposição legislativa de políticas distributivas; e a não neutralidade da gestão urbana municipal. Em direção à afirmativa de Souza (2010, p. 84), parte-se do princípio de que intervenções sobre o espaço urbano são elaboradas por indivíduos “inseridos em instituições e tendo as suas práticas referidas a, dependentes de e mediadas por instituições, instituições essas forjadas e animadas por interesses”.

É nesse sentido que a estrutura argumentativa da dissertação se pautou nas políticas públicas distributivas e no comportamento legislativo de vereadores como influentes dos processos institucionais de gestão das cidades.

Como evidenciado na revisão sistemática realizada, as políticas distributivas consistem em tipos de políticas públicas que distribuem benefícios e recursos concentrados cujos custos sejam difusos. Os benefícios se traduzem em obras

³⁴ Conforme o Art. 110 do Regimento Interno da Câmara legislativa de Mandirituba, indicação é “a proposição em que o vereador sugere medidas de interesse público aos órgãos competentes”; requerimento é a proposição “sobre matéria de competência da Câmara Municipal” (Art. 111); e projetos de lei correspondem às proposições de interesse normativo (Art. 105).

públicas espacialmente delimitadas e em políticas voltadas aos equipamentos públicos urbanos; os recursos, em políticas orçamentárias distribuídas. Essa tipologia comprovou-se nas proposições analisadas para os municípios de São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (Quadro 8).

Quadro 8. Exemplos de políticas distributivas classificadas de acordo com as tipologias estabelecidas pela RSL

Municípios	Obras Públicas	Políticas Urbanas	Recursos
São José dos Pinhais	IND 2625/2013 – Indico, ao poder Executivo, que determine estudos para construção de calçadas para pedestres na Rua Desembargador James Portugal Macedo, Bairro Colônia Rio Grande.	REQ 091/2013 – Requer a destinação de um terreno da prefeitura situado no Bairro Colônia Rio Grande para a construção de um CMEI.	IND 6849/2013 – Indica a destinação de R\$ 150.000,00 para a ampliação da Unidade de Saúde do Bairro Malhada.
Fazenda Rio Grande	REQ 033/2016 – Requer que seja realizada com urgência a implantação da rede de esgoto no Bairro Gralha Azul.	IND 376/2019 – Indica que seja realizada a construção de uma pista de skate no bairro Jardim Veneza.	PL 002/2015 – Institui o programa “Auxílio Creche” às mães em fila de espera nas creches da rede pública do município.
Campo Largo	REQ 107/2013 – Requer pavimentação asfáltica para a Rua São Paulo, Bairro Itaquí.	REQ 137/2013 – Requer a construção de um posto de saúde no Bairro Jardim Social.	IND 023/2014 – Institui o Programa de Benefício Financeiro para pagamentos de aluguel emergencial.
Mandirituba	REQ 055/2014 – Requer que seja realizado o patrolamento e ensaibramento de vias públicas nas Comunidades de Siqueira, Campestre dos Matoso e Mato Branco dos Andrade.	REQ 058/2013 – Requer a construção de Unidade de Saúde Central.	IND 065/2019 – Indica a compra de 2 veículos adaptados para ambulância simples no Distrito de Areia Branca dos Assis e em Espigão das Antas.

Fonte: A autora (2021), a partir de dados primários das Câmaras legislativas municipais.

No que se refere à frequência das proposições analisadas, as indicações foram mais recorrentes³⁵ e proporcionalmente mais distributivistas do que requerimentos e projetos de lei (Tabela 2 e Apêndice 4).

³⁵ O número total das indicações analisadas é menor que o de requerimentos em função da amostra selecionada.

Tabela 2. Percentual de políticas distributivas sobre o total de proposições analisado

Proposições	Total	Total	Percentual
		Distributivas	Distributivas
IND	4.558	1.992	44%
REQ	5.226	1.528	29%
PL	1.880	19	1%
Total	11.664	3.539	30%

Fonte: A autora (2021), a partir de dados primários das Câmaras legislativas municipais.

Isso se deve, em primeiro lugar, ao espaço reduzido de atuação legislativa do qual dispõem vereadores. Apesar da autonomia para a proposição legislativa, sua atuação na Câmara tende a estar concentrada na esfera fiscalizadora, julgando e acompanhando o Executivo, com poucos incentivos institucionais para produção legislativa (ARRETCHE, 2005; FACUNDO, 2015). As indicações, sendo os meios pelos quais parlamentares sugerem melhorias de interesse público, acabam sendo priorizadas como uma forma de aproximação “rápida” – isto é, menos burocratizada, entre legislativo e eleitorado (FILHO et.al, 2014), o que pode justificar, também, sua predominância distributiva.

Em segundo lugar, o caráter não normativo das indicações pode favorecer a sorte política de seus proponentes. As indicações consistem nas proposições de menor custo e que exigem menor esforço político, conseqüentemente, mais vantajosas ao processo de conexão eleitoral: promovem a atuação individual parlamentar, não implicam apoio legislativo e/ou garantia normativa – ou seja, não exigem aprovação/execução imediata como outros tipos de proposições (FILHO et.al, 2014; FACUNDO, 2015).

Além do mais, as indicações são os instrumentos legislativos que mais aproximam a esfera política das demandas territorializadas. É o meio pelo qual vereadores buscam ser responsivos às necessidades concentradas em bairros e regiões do município suprimindo “carências identificadas por eles próprios ou pelos eleitores” (FILHO et.al, 2014, p. 39). A tabela 2 denota que 44% das indicações são de caráter distributivo.

Atrás das indicações se destacaram os requerimentos, recorrentes e com 29% de seu total de caráter distributivo. Similares às indicações, são utilizados para solicitar aos órgãos públicos demandas particularizadas exigindo, entretanto, resposta à solicitação.

A diferença entre as duas proposições é que os requerimentos precisam de maioria simples para aprovação e possui direito de resposta da entidade a qual foi requerido, muito utilizado para pedir infraestrutura nos municípios [...] como implementação de pavimento asfáltico e de lombadas, entre outros (LEANDRO, 2020, p. 51).

Tanto as indicações quanto os requerimentos são os instrumentos mais utilizados por vereadores na solicitação de atendimento às demandas públicas, sendo mais frequentemente distributivos. Os projetos de lei, por sua vez, foram pouco frequentes e predominantemente gerais, isto é, direcionados a políticas regulamentares.

Do total dos projetos de lei, requerimentos e indicações analisados, 30% são políticas públicas distributivas – conforme apresentado na Tabela 2. Esses resultados demonstram que as PDs tendem a ser pouco representativas nas proposições legislativas municipais totais. Entretanto, ao analisar os dados desagregados por município nota-se uma variação na proposição desse tipo de política pública em governos locais.

Dados descritivos das características territoriais municipais em relação à proposição de políticas distributivas mostram que o município *menos urbanizado, mais distante da capital, com menor capacidade fiscal e piores indicadores socioeconômicos* é o que produz *mais política distributiva* em comparação com os municípios mais urbanizados, mais próximos da cidade polo da região metropolitana e com melhores indicadores conforme denota a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3. Médias descritivas territoriais e fiscais em relação à proposição legislativa de políticas distributivas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba estudados (2013-2019)

	Grau de Urbani zação	Distânc ia da capital (km)	PIB per capita	IDHm	Gini	Capaci dade Fiscal	Total de proposi ções*	Total PD	%PD ao total**
São José dos Pinhais	89,66	15	74,67	0,76	0,46	0,30	595,29	169,71	29%
2013	89,66	15,00	87,59	0,76	0,46	0,25	528	192	36%
2014	89,66	15,00	77,62	0,76	0,46	0,27	526	154	29%
2015	89,66	15,00	76,56	0,76	0,46	0,28	483	200	41%
2016	89,66	15,00	66,54	0,76	0,46	0,32	487	178	37%
2017	89,66	15,00	73,43	0,76	0,46	0,32	606	166	27%

2018	89,66	15,00	71,13	0,76	0,46	0,33	820	152	19%
2019	89,66	15,00	69,84	0,76	0,46	0,34	717	146	20%
Total de proposições							4.167	1.188	29%
Fazenda Rio Grande	92,96	19	20,93	0,72	0,49	0,37	528,14	171,86	33%
2013	92,96	19,00	14,89	0,72	0,49	0,30	560	236	42%
2014	92,96	19,00	17,50	0,72	0,49	0,41	534	149	28%
2015	92,96	19,00	19,08	0,72	0,49	0,35	483	186	39%
2016	92,96	19,00	22,05	0,72	0,49	0,37	381	130	34%
2017	92,96	19,00	25,01	0,72	0,49	0,41	586	167	28%
2018	92,96	19,00	24,21	0,72	0,49	0,34	555	167	30%
2019	92,96	19,00	23,77	0,72	0,49	0,40	598	168	28%
Total de proposições							3.697	1.203	33%
Campo Largo	83,8	32	30,51	0,75	0,45	0,34	457,14	117,86	26%
2013	83,80	32,00	28,84	0,75	0,45	0,32	478	142	30%
2014	83,80	32,00	29,51	0,75	0,45	0,31	360	108	30%
2015	83,80	32,00	28,93	0,75	0,45	0,34	410	102	25%
2016	83,80	32,00	30,31	0,75	0,45	0,38	356	110	31%
2017	83,80	32,00	32,61	0,75	0,45	0,35	539	133	25%
2018	83,80	32,00	31,91	0,75	0,45	0,28	485	122	25%
2019	83,80	32,00	31,45	0,75	0,45	0,39	572	108	19%
Total de proposições							3.200	825	26%
Mandirituba	33,37	45	22,04	0,66	0,48	0,14	85,71	46,14	54%
2013	33,37	45,00	20,97	0,66	0,48	0,13	226	161	71%
2014	33,37	45,00	22,48	0,66	0,48	0,15	149	55	37%
2015	33,37	45,00	22,12	0,66	0,48	0,15	44	25	57%
2016	33,37	45,00	21,68	0,66	0,48	0,13	2	-	-
2017	33,37	45,00	22,90	0,66	0,48	0,13	-	-	-
2018	33,37	45,00	22,25	0,66	0,48	0,13	-	-	-
2019	33,37	45,00	21,87	0,66	0,48	0,13	179	82	46%
Total de proposições							600	323	54%

Fonte: A autora (2021).

Legenda: dados médios descritivos das características territoriais e socioeconômicas municipais. Em cinza estão destacadas médias totais seguidas pelas anuais.

*somadas projetos de lei (PL), indicações (IND) e requerimentos (REQ) de iniciativa de vereadores.

**A Câmara legislativa do município de Mandirituba não dispõe de dados de proposições legislativas para os anos entre 2016-2018. Por isso, dados de produção de PD para esses anos não puderam ser calculados, o que justifica as discrepâncias para os referidos anos e município nos modelos estatísticos descritivo e inferencial seguintes.

Esses resultados são reforçados quando desagregadas as receitas orçamentárias próprias das recebidas via transferências intergovernamentais. Sabe-

se que quanto menos o município arrecada em relação à receita total, menor é a sua capacidade fiscal. Relacionando com a produção de políticas distributivas, observa-se que quanto menor a capacidade dos municípios da RMC, maior a produção das referidas políticas (Gráficos 1 e 2).

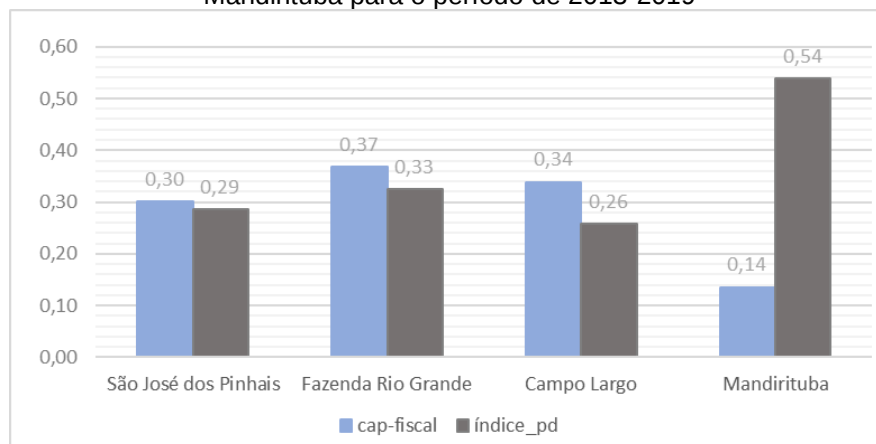
Gráfico 1. Relação entre proposição de políticas distributivas e a capacidade fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019)



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de linhas que mostra a relação entre proposições distributivas e capacidade fiscal. Quanto maior a capacidade fiscal (em azul claro), menor a produção de políticas distributivas (em azul escuro). Mandirituba não apresenta políticas distributivas para os anos de 2016, 2017 e 2018 devido à ausência de dados para o período, o que justifica a discrepância observada para esses anos. As medidas partem de índices de capacidade fiscal (receita total, subtraídas as transferências intergovernamentais, pela receita total) e índice de produção de PDs (total de políticas distributivas no ano pelo total de proposições – somadas PL, IND e REQ – no ano), que variam de 0 a 1, em que quanto mais próximo de 1, maior a capacidade fiscal ou a produção de PD.

Gráfico 2. Média geral de capacidade fiscal e índice de políticas distributivas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba para o período de 2013-2019



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que mostra a relação entre proposições distributivas e capacidade fiscal. Quanto maior a capacidade fiscal (em azul), menor a produção de políticas distributivas (em cinza).

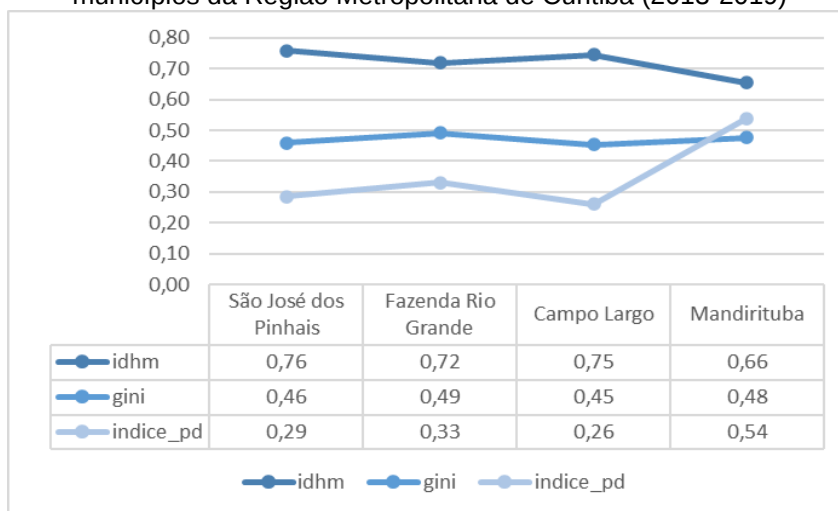
Segundo a literatura estudada, são fatores que influenciam a proposição de políticas distributivas a magnitude distrital, especificidades territoriais e relações político-partidárias, sendo que a nível nacional elas não predominam entre a produção legislativa (LEMOS, 2001; RICCI, 2002, 2003, 2006; ARRETCHE, 2005). Governos locais, porém, tendem a dispor de maiores incentivos para a proposição individual de políticas distributivas, dentre eles as desigualdades regionais, a proximidade entre parlamentares e eleitores – que viabiliza relações de troca de benefícios por votos, as regras eleitorais (MAINWARING, 1997; CARVALHO, 2009; AMES, 2012) e a disposição orçamentária, geralmente complementada por transferências intergovernamentais (DEDA; KAUCHAKJE, 2017).

Nos casos de governos locais, conforme o encontrado pela RSL, a proposição de políticas distributivas ainda pode ser incentivada pelo nível de influência política municipal; pela capacidade de mandato do governo local – que correspondem à capacidade de articulação política local; e pelo nível de necessidade da localidade – isto é, suas demandas infra estruturais e de desenvolvimento socioeconômico. As análises corroboram essas literaturas: municípios da RMC mais urbanizados, com melhores indicadores socioeconômicos e maior capacidade fiscal produziram menos PDs.

Nesse sentido, é possível afirmar que o nível de necessidade da localidade é um fator de influência sobre a proposição de políticas distributivas em municípios.

Isso pode ser observado por índices como o IDHM e Índice de Gini (Gráfico 3); e taxa de urbanização, distância da cidade polo e PIB per capita (Gráfico 4).

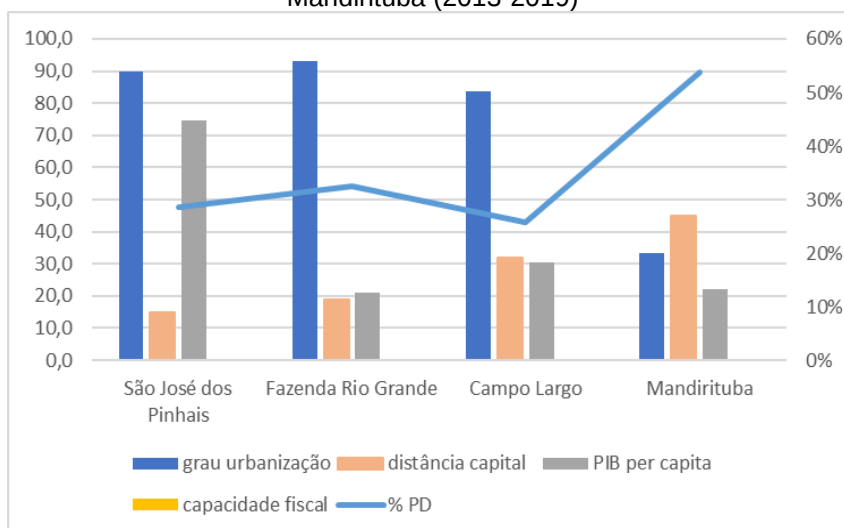
Gráfico 3. Relação entre proposição de políticas distributivas e indicadores socioeconômicos dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (2013-2019)



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de linhas que mostra a relação entre proposição de políticas distributivas e os índices socioeconômicos municipais.

Gráfico 4. Relação entre proposição de políticas distributivas e indicadores territoriais dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019)



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que mostra a relação entre proposição de políticas distributivas e os índices econômicos e territoriais municipais.

Observa-se, no Gráfico 3, uma semelhança entre os municípios de São José dos Pinhais e Campo Largo, que apresentam um padrão na produção de PD em relação ao IDHM e Gini. Comparativamente, ao analisar o município de Fazenda Rio

Grande nota-se que um menor IDHM acompanhou um maior índice de Gini e uma maior produção de PD. O destaque é para o município de Mandirituba, que com o menor IDHM produziu o mais alto número de PD.

Esses resultados apontam para uma relação entre desenvolvimento local e políticas distributivas, ao encontro do discutido pela RSL: políticas distributivas em governos locais podem estar relacionadas ao quanto o município carece do direcionamento de recursos e bens tangíveis para o desenvolvimento; e, conseqüentemente, da capacidade que o município apresenta em organizar suas demandas de modo que elas sejam notadas e passíveis de serem supridas. Sob esse último aspecto é importante destacar que municípios menores tendem a melhor organizar suas demandas locais, o que facilita a identificação das necessidades localizadas pelos vereadores no momento da proposição legislativa. Em contrapartida, municípios maiores tendem a apresentar demandas mais dispersas e com maior variabilidade. Junto ao nível de necessidade local, esse pode ser um fator político explicativo do menor número de PD em municípios maiores.

Portanto, quanto maior o IDHM, menor a desigualdade social local e a produção de políticas distributivas por vereadores nos municípios da RMC analisados³⁶.

Ao analisar a taxa de urbanização e a distância da cidade polo, apresentadas no Gráfico 4, é possível observar que uma maior urbanização e proximidade ao município polo da RMC, associada a um maior PIB per capita, corresponde à menor preferência por PD. SJP e Campo Largo, com o primeiro e o segundo maiores PIB per capita, respectivamente, foram os municípios com a menor produção de políticas distributivas. Já FRG e Mandirituba mostram que o menor PIB coincidiu com uma maior produção de PD.

Urbanização e distância da cidade polo demonstram-se significativos em relação a produção de políticas distributivas. Urbanizar, como um processo de estruturação territorial, gera demandas infra estruturais localizadas que oportunizam a proposição de PD. Nesse sentido, a urbanização desempenha um papel ativo na conformação territorial e nos processos políticos municipais. Proximidade e distanciamento entre municípios da RM, por sua vez, evidenciam a complexidade de

³⁶ Análises que poderiam complementar esses resultados são a de equipamentos públicos urbanos em cada município. Entretanto, não foram realizadas devido à indisponibilidade de dados.

relações sociais, políticas e econômicas que sustentam a dinâmica urbana metropolitana (MOURA, 2016). O município mais distante da cidade polo possui baixo nível de integração metropolitana, isto é, está mais afastado das relações sociais, políticas e econômicas que integram a dinâmica local na RMC. Por isso, se torna mais dependente da distribuição de recursos para seu desenvolvimento local.

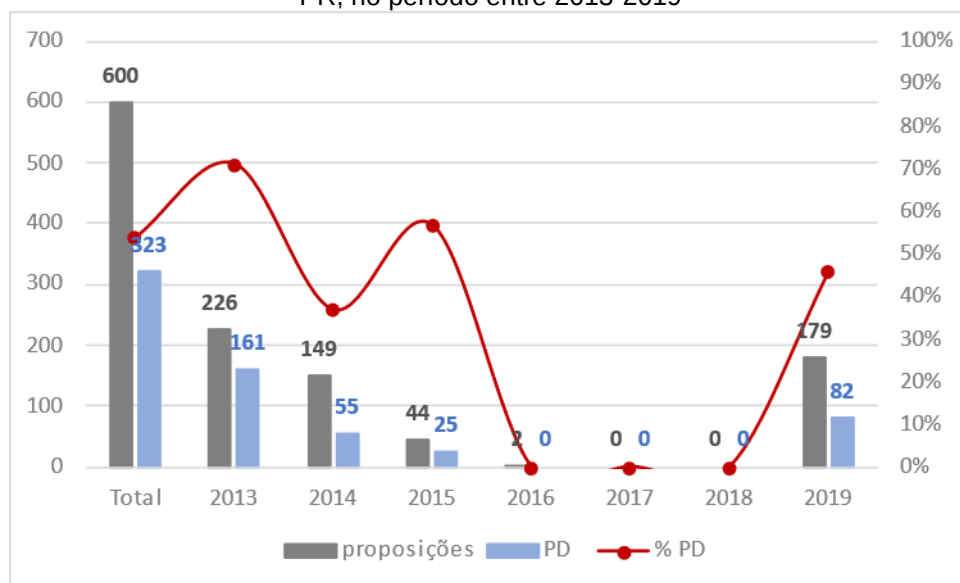
Esta produção e construção espacial são um mosaico de interesses, altamente territorializados e cuja expressão física, que se faz através das obras arquitetônicas, infraestruturas concebidas e desenhos que se formam para estruturar a vida humana, deixa transparecer as correlações de forças dos seus agentes (JUNIOR, 2007, p. 16).

As 11.664 proposições legislativas foram analisadas a partir das características territoriais e da capacidade fiscal municipal. Se analisados separadamente, constata-se que o município de FRG produziu um número absoluto maior de políticas distributivas (1.203) que SJP (1.188), Campo Largo (825) e Mandirituba (323). Entretanto, essa é uma análise equivocada do conjunto de dados. Isso, pois FRG e SJP, por serem municípios maiores e, conseqüentemente, com maior número de vereadores, tendem a apresentar, naturalmente, maior número de proposições legislativas. Das proposições de FRG, as políticas distributivas correspondem a apenas 33% do total analisado; de SJP a 29%; e de Campo Largo a 26%. Em contrapartida, Mandirituba, com o menor número absoluto de PDs, possui 54% de sua proposição legislativa com caráter distributivo. Ou seja, proporcionalmente, Mandirituba é o município que mais apresentou políticas distributivas entre os anos de 2012-2019 dentre os quatro municípios da RMC analisados.

Mais da metade das proposições legislativas de Mandirituba no recorte temporal analisado, isto é, 54% do total proposto, corresponderam a políticas de destinação concentrada de benefícios e recursos (Gráfico 5). Esses dados estão em conformidade com a hipótese derivada 1.2, de que *quanto menor o município*³⁷ *e sua capacidade fiscal, maior a preferência do legislativo por projetos distributivos*.

³⁷ Menor em termos de área urbana.

Gráfico 5. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Mandirituba, PR, no período entre 2013-2019



Fonte: A autora (2021).

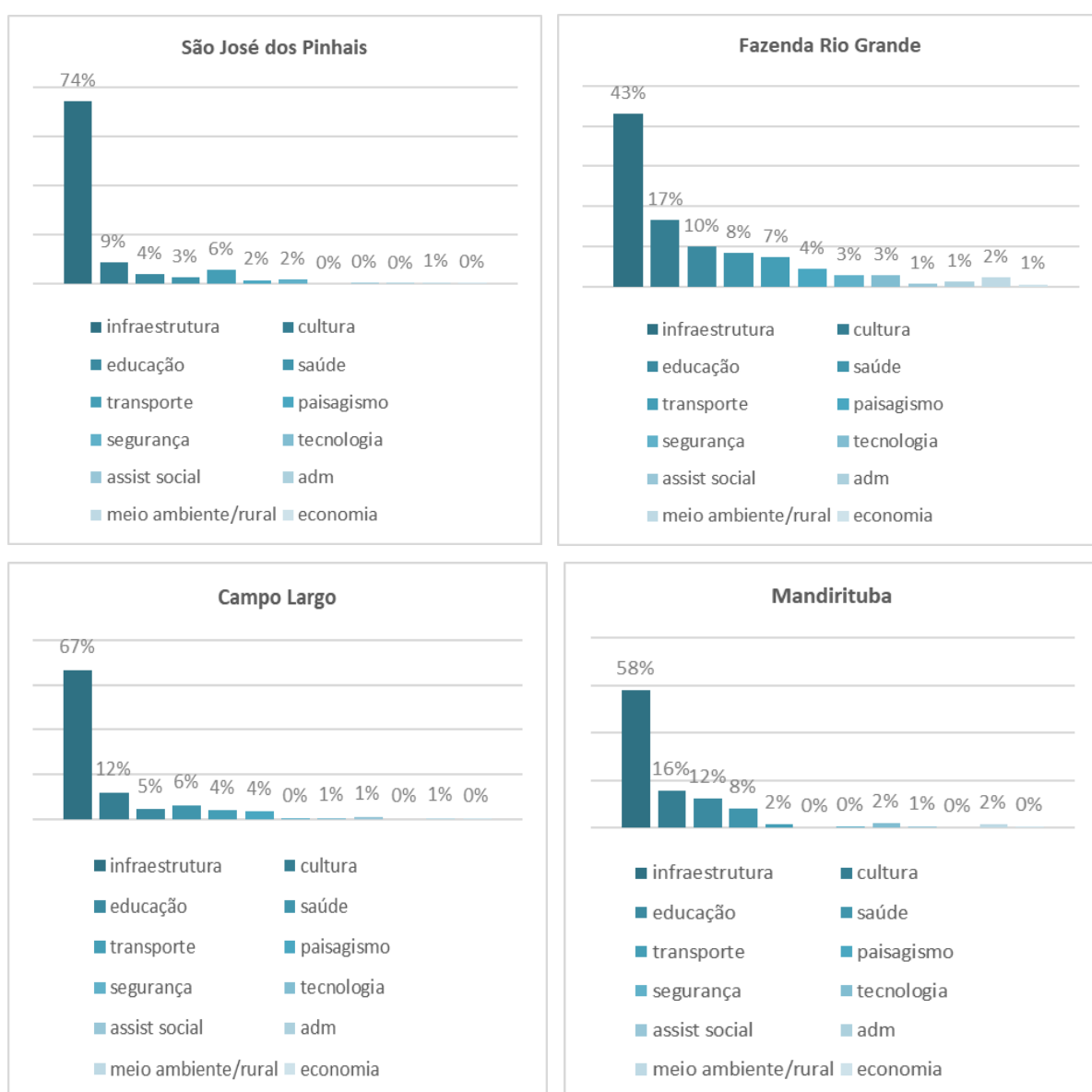
Legenda: gráfico de barras que indica o quanto a política distributiva é representativa no total das proposições legislativas de iniciativa de vereadores no respectivo município. Barras na cor cinza indicam o total de proposições ao ano/período. Barras na cor azul indicam o volume de políticas distributivas em relação ao total das proposições. A linha vermelha demonstra o percentual de políticas distributivas em relação ao ano. A discrepância nos anos de 2016, 2017 e 2018 se deve à ausência de dados para esse período.

A hipótese derivada é aceita na medida em que se evidenciam as características territoriais e socioeconômicas locais: Mandirituba possui o menor índice de desenvolvimento humano municipal, o que indica uma menor qualidade de vida e bem-estar populacional; o segundo maior índice de Gini, isto é, maior concentração de renda/desigualdade social comparativamente a outros municípios e a sua população; e a menor taxa de urbanização. Em direção a afirmativa de Ames (2012), esses dados constatarem que as desigualdades regionais – no caso desta pesquisa, locais, tornam a distribuição de recursos e benefícios geograficamente localizados mecanismo de incentivo à preferência por projetos distributivos.

Nessa mesma linha destaca-se o impacto da dicotomia urbano-rural sobre processos políticos locais – especialmente no caso da presente pesquisa, a preferência legislativa por projetos distributivos em municípios. O município com predominância rural, ou seja, o menor e menos urbanizado, é o que apresentou mais PDs proporcionalmente. Segundo Carvalho (2009, p. 370), a variável urbanização “estaria na raiz da identificação da heterogeneidade das preferências dos representantes no interior de uma mesma agremiação partidária”.

Isso se reforça quando observadas as áreas para as quais as políticas distributivas mais foram destinadas nos municípios da RMC (Gráfico 6): predominam infraestrutura urbana, seguida por cultura, esporte e lazer, educação e saúde. Resultados similares são apresentados por Facundo (2015) para o caso de Fortaleza, Ceará, em que vereadores que distribuíram políticas localizadas preferiram projetos voltados ao desenvolvimento urbano, saúde e cultura.

Gráfico 6. Áreas para as quais as políticas distributivas foram destinadas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba: São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba (2013-2019)



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que indica as áreas para as quais as PDs foram destinadas em cada município da RMC que compõe o recorte espacial. Cada tonalidade de cor corresponde a uma área de destinação.

Proposições de infraestrutura urbana corresponderam a aquelas que destinaram recursos e benefícios para obras públicas como saneamento, asfaltamento, construção de rodovias, ciclovias e pontes etc.; culturais as que indicavam a construção de parques, ginásios ou recursos para esporte, projetos de academia ao ar livre em bairros delimitados; educação, a construção e reforma de escolas e centros de educação infantil; e saúde a construção de unidades básicas e a solicitação de recursos para a compra de insumos e equipamentos necessários. Quanto aos tipos de políticas distributivas, as obras públicas foram as mais recorrentes.

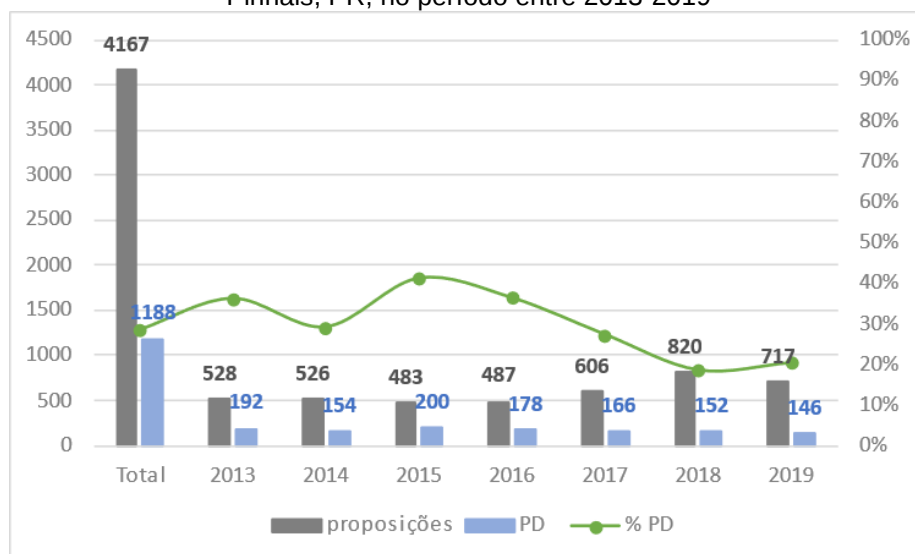
Em grande medida, isso pode indicar que o território, a depender do “nível de necessidade” que apresenta – em termos de desenvolvimento socioeconômico e urbano, carece de maior ou menor intervenção legislativa, atuando como um elemento permeado pela disputa político-eleitoral sinalizada na proposição legislativa de políticas distributivas (ROLNIK, 2009; MARQUES, 2016; FERNANDES, 2017).

"o espaço [...] pode influenciar de forma decisiva as disputas políticas, as instituições, a formação e a operação dos governos e suas organizações, a política eleitoral e processos de poder em sentido mais geral. Brincando com a formulação clássica de Lasswell (1936), a política não é apenas sobre 'who gets what and how', mas também 'where' (onde)" (MARQUES, 2016, p. 6).

Além disso, esses resultados respaldam as assertivas de Moscovich e Brusco (2018), segundo as quais as políticas distributivas tratam de benefícios comuns, cotidianos, não se tratando de grandes projetos; e de Carvalho (2009), de que o paroquialismo possui base urbana.

Nos municípios de São José dos Pinhais (Gráfico 7), Fazenda Rio Grande (Gráfico 8) e Campo Largo (Gráfico 9), entretanto, as políticas distributivas representaram, respectivamente, 29, 33 e 26% da proposição total de iniciativa de vereadores. Nesses casos, o que se observa, em direção à hipótese geral e a secundária, é que municípios maiores, mais urbanizados e mais capazes fiscalmente, tendem a priorizar políticas públicas gerais em detrimento das distributivas.

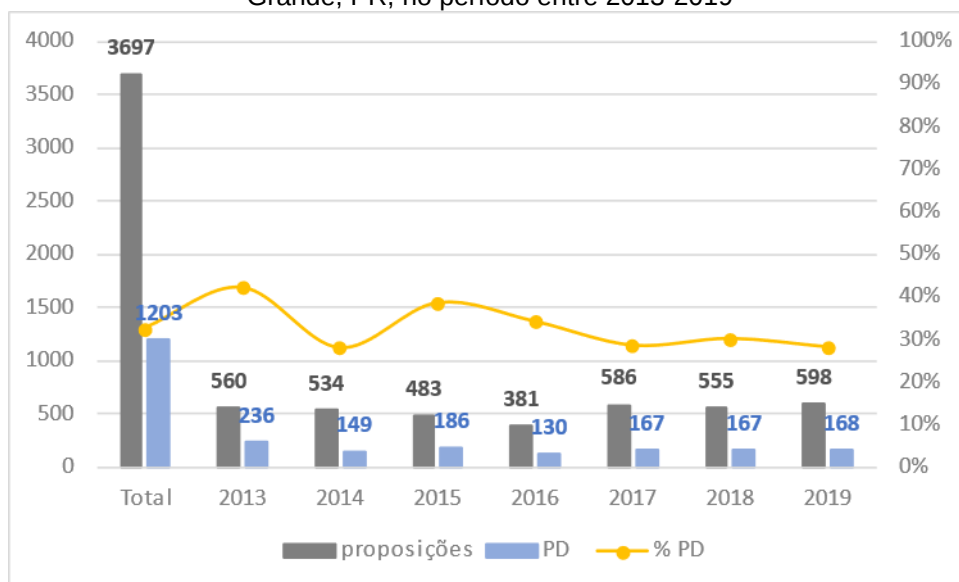
Gráfico 7. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de São José dos Pinhais, PR, no período entre 2013-2019



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que indica o quanto a política distributiva é representativa no total das proposições legislativas de iniciativa de vereadores no respectivo município. Barras na cor cinza indicam o total de proposições ao ano/período. Barras na cor azul indicam o volume de políticas distributivas em relação ao total das proposições. A linha verde demonstra o percentual de políticas distributivas em relação ao ano.

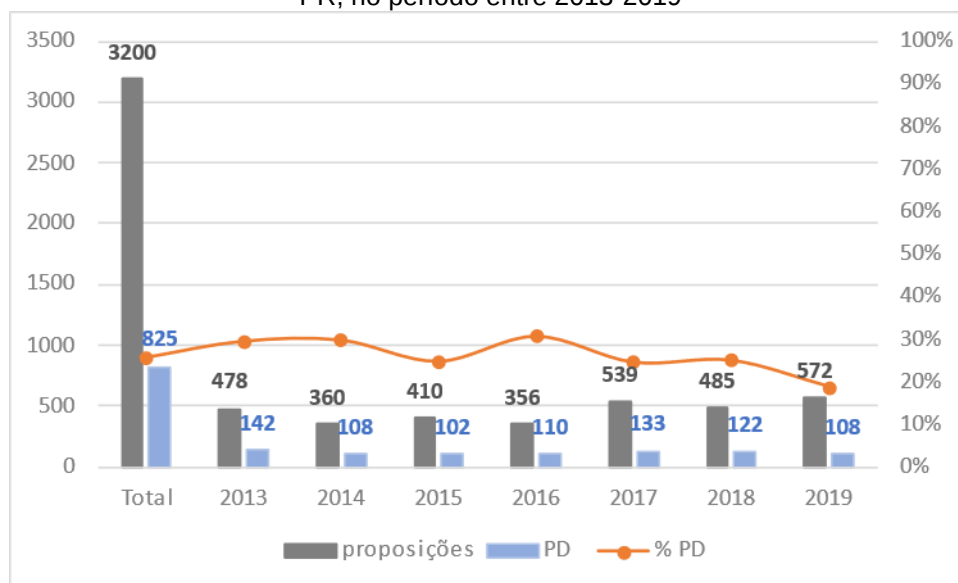
Gráfico 8. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Fazenda Rio Grande, PR, no período entre 2013-2019



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que indica o quanto a política distributiva é representativa no total das proposições legislativas de iniciativa de vereadores no respectivo município. Barras na cor cinza indicam o total de proposições ao ano/período. Barras na cor azul indicam o volume de políticas distributivas em relação ao total das proposições. A linha amarela demonstra o percentual de políticas distributivas em relação ao ano.

Gráfico 9. Variação da proposição legislativa de políticas distributivas no município de Campo Largo, PR, no período entre 2013-2019



Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de barras que indica o quanto a política distributiva é representativa no total das proposições legislativas de iniciativa de vereadores no respectivo município. Barras na cor cinza indicam o total de proposições ao ano/período. Barras na cor azul indicam o volume de políticas distributivas em relação ao total das proposições. A linha alaranjada demonstra o percentual de políticas distributivas em relação ao ano.

As evidências ressaltam o impacto das características territoriais sobre o contexto político, pois “se a clivagem urbano-rural daria lugar a duas culturas políticas antagônicas, refletir-se-ia também em configurações político-eleitorais de cortes diferenciados nas duas áreas” (CARVALHO, 2009, p. 370). Ao observar as proposições legislativas nos municípios da RMC mais urbanizados é nítido um padrão de preferência por políticas públicas gerais que é distinto do município mais rural.

Esse padrão respalda parte da literatura segundo a qual em localidades que possuem alta magnitude distrital parlamentares tendem a propor políticas públicas de ampla abrangência, ao passo em que quanto menor o centro decisório – a composição da Câmara legislativa, no caso dessa pesquisa – e mais próximos legislativo e eleitorado, mais políticas distributivas são propostas.

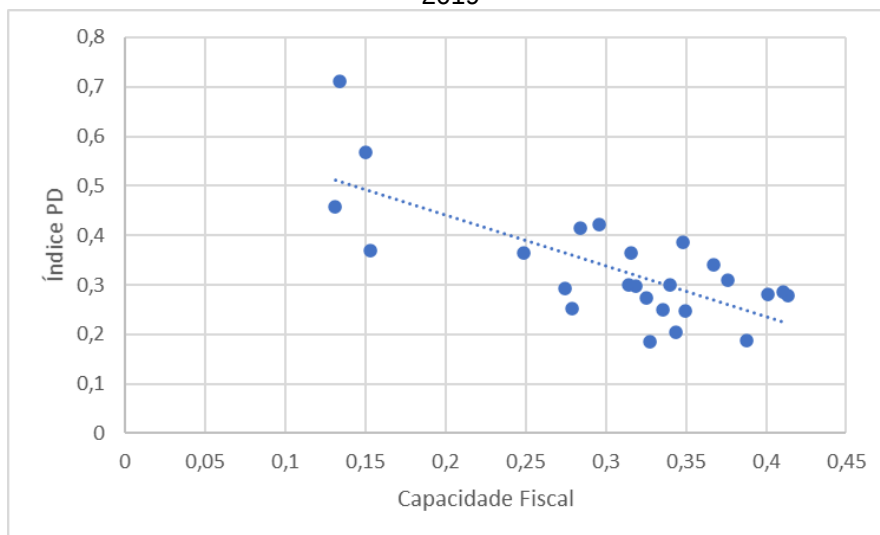
Partindo dessas análises, a hipótese geral avaliada é a de que as *características territoriais e a capacidade fiscal municipais orientam o comportamento legislativo à proposição de políticas distributivas*. Estatísticas descritivas apontaram para essa direção. Entretanto, inferências estatísticas por

meio de análise de correlação foram aplicadas de forma a complementar e aprofundar os resultados obtidos.

Para viabilizar a fidedignidade da análise final tornou-se mais assertivo agrupar os municípios e analisar as proposições a partir de um índice médio de políticas distributivas produzidas de modo a verificar quanto cada município propôs com relação ao total analisado. A necessidade do índice vem da divergência dos resultados quando observados separadamente.

O índice foi construído a partir da relação do total de PD no ano pelo total de PL, IND e REQ propostos no ano. O índice de políticas distributivas produzidas nos legislativos municipais foi correlacionado com a capacidade fiscal e com a taxa de urbanização municipal. Para a primeira variável, os resultados da correlação evidenciam que quanto maior a capacidade fiscal do município da RMC, menor é o índice de política distributiva, ou seja, o município com menor capacidade fiscal produz mais PD (Gráfico 10).

Gráfico 10. Gráfico de dispersão das políticas distributivas produzidas em quatro municípios da Região Metropolitana de Curitiba em relação à capacidade fiscal municipal no período entre 2013-2019



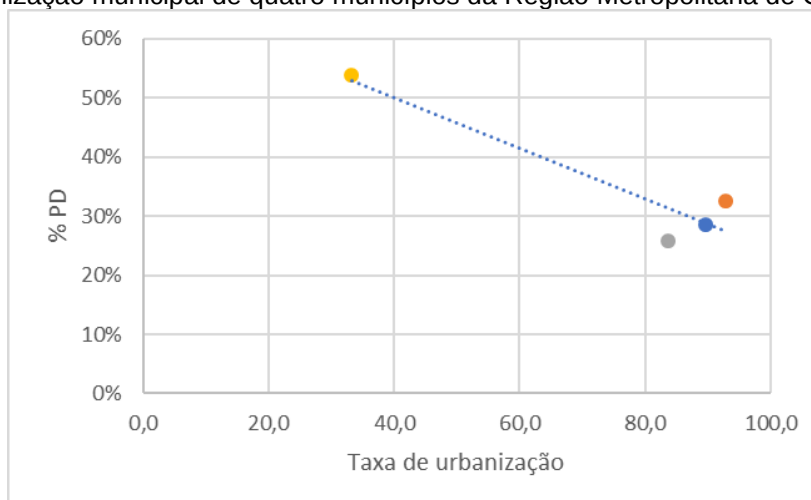
Fonte: A autora (2021).

Legenda: gráfico de dispersão da relação entre a capacidade fiscal municipal e a proposição de políticas distributivas nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Campo Largo e Mandirituba) entre os anos de 2013 a 2019.

Em um primeiro momento, o índice de correlação³⁸ estimado para as variáveis política distributiva e capacidade fiscal foi bastante baixo e próximo de zero, indicando uma correlação fraca. No entanto, isso ocorre devido à existência de observações atípicas identificadas (*outlier*), que corresponde à discrepância devido à ausência de dados para os anos de 2016, 2017 e 2018 em Mandirituba. Ao expurgar o *outlier* da análise o índice de correlação estimado é de $r = -0,73$ – próximo de um – revelando que há uma forte³⁹ correlação negativa⁴⁰ entre as variáveis, sendo que quanto maior a capacidade fiscal, menor a produção de políticas distributivas nos quatro municípios da RMC analisados.

Para a segunda variável, o índice de correlação estimado entre política distributiva e taxa de urbanização é de $r = -0,93$ – próximo de um – indicando que há uma forte correlação negativa entre as variáveis: quanto mais urbanizado o município da RMC, menor a produção de políticas distributivas (Gráfico 11).

Gráfico 11. Gráfico de dispersão das políticas distributivas produzidas em relação à taxa de urbanização municipal de quatro municípios da Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: A autora (2021).

³⁸ “O sinal da correlação indica a direção de uma relação linear: $r > 0$ para uma associação positiva e $r < 0$ para uma associação negativa. A correlação sempre satisfaz $-1 < r < 1$ e indica a intensidade de uma relação por seu grau de proximidade a -1 ou 1. Correlação linear perfeita, $r = +1$, ocorre apenas quando os pontos no diagrama de dispersão caem exatamente sobre uma reta” (MOORE; NOTZ; FLIGNER, 2017, p. 97).

³⁹ A força da correlação foi medida a partir de Cervi (2019, p. 155): valor de “ $r = (\pm) 0,80 < r < (\pm) 1,00$ correlação muito alta; $r = (\pm) 0,60 < r < (\pm) 0,80$ correlação alta; $r = (\pm) 0,40 < r < (\pm) 0,60$ correlação moderada; $r = (\pm) 0,20 < r < (\pm) 0,40$ correlação baixa; $r = 0,00 < r < (\pm) 0,20$ correlação muito baixa; $r = 0$ correlação nula; $r = (\pm) 1,00$ correlação perfeita”.

⁴⁰ De acordo com Kellstedt e Whitten (2015, p. 38), “uma relação negativa é aquela em que valores altos da variável independente tendem a coincidir com valores baixos da variável dependente”.

Legenda: gráfico de dispersão da relação entre taxa de urbanização municipal e a proposição de políticas distributivas nos municípios da RMC. As cores correspondem aos municípios de São José dos Pinhais (azul), Fazenda Rio Grande (alaranjado), Campo Largo (cinza) e Mandirituba (amarelo).

Desses dados é possível observar, ao encontro da hipótese geral, que a capacidade fiscal e as características territoriais municipais são fatores que orientam o comportamento legislativo para a proposição de políticas públicas distributivas em municípios. Para rejeitar a hipótese nula de que não há correlação entre as variáveis a nível de significância de 0,05 com 5 graus de liberdade, o valor calculado r de Pearson tem que exceder 0,396. Como o r obtido é igual a -0,7339 para a capacidade fiscal e -0,9386 para a taxa de urbanização a hipótese nula é rejeitada e aceita-se a hipótese geral da pesquisa. Isto posto, o resultado sugere que nos municípios da RMC estudados existe uma forte correlação entre características territoriais, capacidade fiscal e proposição de políticas distributivas.

Isso significa que a preferência legislativa por PD e capacidade fiscal, mediada pelas características territoriais municipais na RMC, estão fortemente correlacionadas, sendo fatores impactantes da orientação do comportamento legislativo para a proposição de políticas distributivas.

Ademais, podem ser reafirmados pressupostos teóricos da conexão eleitoral segundo os quais a preferência legislativa por PD é, também, consequência da busca pelo sucesso eleitoral (MAYHEW, 1974). Nessa direção, a dinâmica política influencia o comportamento legislativo para a preferência por políticas distributivas, mas fatores exógenos como os analisados podem afetar essa decisão. Priorizar políticas distributivas em áreas de infraestrutura urbana, saúde e educação, ao mesmo tempo em que supre demandas municipais localizadas, torna-se uma estratégia eleitoral que assegura a visibilidade da atuação legislativa perante o eleitorado – sobretudo de eleitores atentos.

As análises confirmam a discussão teórica realizada na seção 3.2, enfatizando que aspectos territoriais trazem especificidades à dinâmica política, da mesma forma que a dinâmica política impacta o território (Figura 10).

Diante dos resultados expostos e do intervalo de correlação obtido, a hipótese geral da pesquisa pode ser confirmada, respondendo ao objetivo geral: em municípios da RMC, a proposição legislativa de políticas distributivas é afetada pela característica territorial e pela capacidade fiscal municipal.

4.3 ESPACIALIDADE ELEITORAL

O debate teórico sobre políticas distributivas centra-se na perspectiva da conexão eleitoral, segundo a qual legisladores distribuem benefícios e recursos localizados em distritos tendo em vista apoio eleitoral. Essa parte da análise foi realizada de modo a verificar o impacto do ciclo eleitoral sobre a proposição de políticas distributivas; e a permitir a visualização da possível correspondência entre distrito eleitoral e destinação de PDs nos municípios da RMC que compreendem o recorte espacial.

No que se refere à dimensão política, o ciclo eleitoral tendeu a ser um fator de influência sobre a proposição de políticas distributivas, em conformidade com a hipótese derivada 1.4 de que *o ciclo eleitoral é um fator de influência sobre a proposição legislativa de políticas distributivas*. Tanto no primeiro ano de mandato do vereador (2013) quanto no ano antecedente ao eleitoral (2015 e 2019) o número de políticas distributivas tendeu a ser maior (Tabela 4). Observa-se uma exceção para o município de Campo Largo, que não apresentou variações de proposição distributiva em relação ao ciclo eleitoral, o que pode apontar para alguma característica específica local, já que há um padrão estável e sustentado de PDs ao longo dos anos, oscilando em torno de 25% de todas as proposições.

Tabela 4. Percentual de políticas distributivas propostas pelo legislativo local municipal entre os anos de 2013-2019 de acordo com ciclo eleitoral

Ano	Ciclo eleitoral	Percentual de políticas distributivas por município			
		São José dos Pinhais	Fazenda Rio Grande	Campo Largo	Mandirituba*
2013	Primeiro ano mandato	36%	42%	30%	71%
2014	Segundo ano mandato	29%	28%	30%	37%
2015	Ano pré-eleitoral	41%	39%	25%	57%
2016	Ano eleitoral	37%	34%	31%	-
2017	Primeiro ano mandato	27%	28%	25%	-
2018	Segundo ano mandato	19%	30%	25%	-
2019	Ano pré-eleitoral	20%	28%	19%	46%

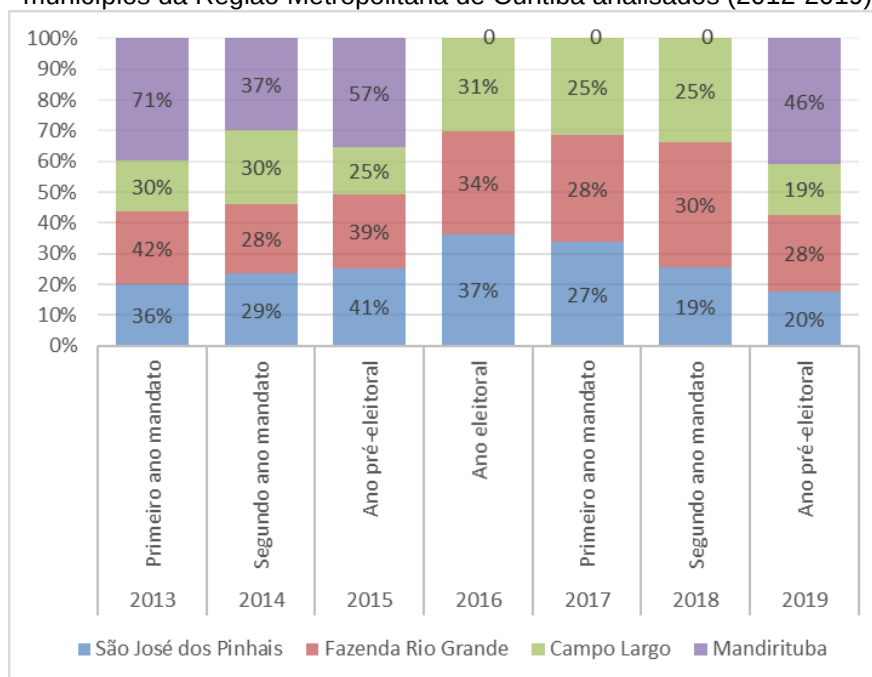
Fonte: A autora (2021).

*A Câmara legislativa do município de Mandirituba não dispõe de dados de proposições legislativas para os anos de 2016, 2017 e 2018. Por isso, dados de produção de PD para esses anos não puderam ser calculados.

A variação de políticas distributivas em função do ciclo eleitoral corrobora a literatura sobre conexão eleitoral, que aponta a responsividade como um fator impactante do *pork barrel*. Devido a busca pela responsividade às demandas do eleitorado, legisladores utilizam das proposições legislativas já no primeiro ano de mandato para fazer conexão eleitoral. Ou seja, é no primeiro ano de mandato que vereadores buscam corresponder aos votos recebidos com a destinação de recursos e benefícios para os distritos eleitorais em que foram eleitos (LEANDRO, 2020).

Essa dinâmica é observada principalmente no município de Mandirituba, em que houve 71% de políticas distributivas entre as proposições legislativas de vereadores em primeiro ano de mandato; e 57% e 46% em anos pré-eleitorais. Outro município que se destaca nesse aspecto é Fazenda Rio Grande, cuja produção legislativa do primeiro ano de mandato foi significativamente distributiva (42%, conforme Gráfico 12). Esses resultados reforçam os de Filho et.al (2014, p. 39), segundo os quais “vereadores tendem a usar as indicações [proposições] de modo que o bem ou serviço público seja realizado pelo Executivo e entregue à população ainda durante o período de seu mandato”.

Gráfico 12. Políticas distributivas propostas por vereadores em relação ao ciclo eleitoral nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba analisados (2012-2019)



Fonte: A autora (2021).

*A Câmara legislativa do município de Mandirituba não dispõe de dados de proposições legislativas para os anos de 2016, 2017 e 2018.

O Gráfico 12 permite visualizar a variação da proposição de políticas distributivas em relação ao ciclo eleitoral. Observa-se o padrão do município de Campo Largo comparativamente à discrepância de Mandirituba, ao passo que Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais possuem similaridade.

Ao mapear os distritos eleitorais e os bairros de destinação de políticas distributivas notou-se que a votação concentrada não é um padrão nos maiores municípios da RMC estudados. Todavia, quando ocorre concentração de votos, esta corresponde com o bairro de destinação da PD. Conforme denota o Quadro 9, em São José dos Pinhais nas eleições de 2012 e 2016, dentre 21 vereadores eleitos somente 5 (o correspondente a 28%) apresentaram votação concentrada em bairros e corresponderam aos votos com a destinação de PDs localizadas. Nas eleições de 2016, de 21 vereadores eleitos, foram 6 (29%) os que apresentaram votação concentrada, sendo que desses, 3 preferiram propor políticas dispersas no município.

Quadro 9. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de São José dos Pinhais, PR, nas eleições de 2012 e 2016

Município	Eleições	Vereador	Bairro voto concentrado	Bairro de destinação da PD
São José dos Pinhais	2012	Professor Abelino	Guatupê (51%)	Guatupê
		Luiz Carlos Monteiro	Cidade Jardim (61%)	Cidade Jardim
		Gilberto Mello	São Marcos (55%)	São Marcos
		Mari Temperasso	Borda do Campo (74%)	Borda do Campo
		Lucia Stocco	Borda do Campo (60%)	Borda do Campo
	2016	Fátima de Paula	Guatupê (65%)	Guatupê
		Edson Danguí	São Marcos (66%)	Município
		Pastor Gilmar	Borda do Campo (58%)	Município
		Juliano Martins	Guatupê (70%)	Município
		Professor Abelino	Guatupê (61%)	Guatupê
		Mari Temperasso	Borda do Campo (75%)	Borda do Campo

Fonte: A autora (2021).

No caso de Fazenda Rio Grande os dados também apontam para uma correspondência entre distrito eleitoral e destinação de PD. Para a legislatura de 2012-2016, 6 dos 13 vereadores (46%) destinaram políticas distributivas espacialmente delimitadas nos bairros em que obtiveram votação concentrada. Na

legislatura 2016-2019 somente 3 vereadores (23%). Demais vereadores dispuseram de votação e distribuição de PD dispersa no município (Quadro 10).

Quadro 10. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de Fazenda Rio Grande, PR, nas eleições de 2012 e 2016

Município	Eleições	Vereador	Bairro voto concentrado	Bairro de destinação da PD
Fazenda Rio Grande	2012	Elidio Ratinho	Eucaliptos (53%)	Município
		Homem do Chapéu	Eucaliptos (71%)	Eucaliptos
		Paulinho Coxinha	Nações (83%)	Nações
		Serjão	Veneza (62%)	Veneza
		Juarez da Silva	Iguaçu (56%)	Iguaçu
		Gilberto do Dog	Nações (86%)	Nações
	2016	Paulinho Coxinha	Nações (74%)	Nações
		Serjão	Veneza (57%)	Veneza
		Martuzi	Eucaliptos (51%)	Eucaliptos

Fonte: A autora (2021).

Ao encontro das análises anteriores, Campo Largo foi o município em que vereadores tiveram a menor concentração de votos e destinação localizada de políticas distributivas. Nas eleições de 2012 somente 3 (23%) de 13 vereadores dispuseram de votação concentrada e em 2016 todos apresentaram votação e distribuição de PD dispersa (Quadro 11).

Quadro 11. Relação entre distrito eleitoral de vereadores com votação concentrada e bairro de destinação de políticas distributivas no município de Campo Largo, PR, nas eleições de 2012 e 2016

Município	Eleições	Vereador	Bairro voto concentrado	Bairro de destinação da PD
Campo Largo	2012	Lindamir Ivanoski	Centro (62%)	Centro
		Junior Torres	Centro (62%)	Município
		Sueli Guarnieri	Ferraria (62%)	Ferraria
	2016	Não houve votação concentrada		

Fonte: A autora (2021).

O município de Mandirituba também dispôs de votação majoritariamente dispersa, conforme denota o Quadro 12 a seguir. Na legislatura de 2012-2016, somente 2 de 9 vereadores eleitos (isto é, 22%) tiveram votação concentrada, enquanto na legislatura seguinte 4 de 11 vereadores (36%). Dados de política distributiva não puderam ser analisados devido à inconsistência para os anos de 2016, 2017 e 2018, comprometendo a análise nas duas legislaturas que compreendem o recorte temporal.

Quadro 12. Concentração de votos de vereadores do município de Mandirituba, PR, nas eleições de 2012 e 2016

Município	Eleições	Vereador	Bairro voto concentrado	Bairro de destinação da PD
Mandirituba	2012	Camargo	Centro (72%)	-
		Bernardo Junior	Areia Branca dos Assis (72%)	-
	2016	Professor Alex	Areia Branca dos Assis (55%)	-
		Bernardo Junior	Areia Branca dos Assis (65%)	-
		Guilherme Chupel	Centro (52%)	-
		Marília	Areia Branca dos Assis (68%)	-

Fonte: A autora (2021).

De modo geral, os resultados demonstram que nos municípios analisados legisladores buscaram beneficiar amplas territorialidades para estabelecer conexão eleitoral preferindo propor políticas distributivas do tipo gerais, e não paroquialistas, assim como dispendo de votação majoritariamente dispersa, e não concentrada. Reiterando a literatura existente, tanto municípios maiores quanto menores na RMC tendem a beneficiar amplas territorialidades na busca pela conexão eleitoral devido “a alta competição eleitoral em um distrito pequeno com alta magnitude” (SILVA, 2011, p. 11)⁴¹. A intensidade da disputa eleitoral local, marcada pela competição intrapartidária, inviabiliza a relação direta de troca de benefícios concentrados por votos em função da necessidade de atingir eleitorados maiores. Portanto, a magnitude distrital e a dimensão do eleitorado a ser alcançado pelo parlamentar

⁴¹ No caso, o distrito eleitoral é o município, os distritos informais são os bairros e a magnitude o número de candidatos a serem eleitos.

importam para a proposição de PD – como estratégia eleitoral – também em municípios.

Apesar disso, observa-se nos Quadros 9, 10 e 11 que concentração espacial de votos e bairro de destinação de políticas tenderam a corresponder nos municípios da RMC, embora sejam poucos os vereadores com votação concentrada. Esse resultado está em consonância com Carvalho (2009), segundo o qual parlamentares com votação espacialmente concentrada preferem políticas distributivas paroquiais, enquanto votação espacialmente dispersa orienta parlamentares a proposições universalizadas; e com Carozzi e Repetto (2019) para o caso da Espanha, afirmando que permanece o padrão de distribuição espacial dispersa.

Para os casos em que não houve correspondência entre concentração de votos e dispersão de PDs (vereadores Edson Danguí, Pastor Gilmar e Juliano Martins, em SJP; Elídio Ratinho, em FRG; e Junior Torres, em Campo Largo) há dois fatores explicativos. O primeiro, de acordo com Lemos (2001) e Silva (2011), é o de que na conexão eleitoral o eleitor pode premiar o parlamentar com votos ainda que o benefício distribuído não o atinja diretamente. Quer dizer, a ação racional individualizada do parlamentar distribuindo benefícios dispersos/gerais também pode ser percebida pelo eleitorado e retribuída com votos. Por isso, propor políticas gerais, e não paroquiais, pode ser mais vantajoso para o parlamentar. A segunda, mais ligada aos estudos de elites políticas, se refere ao local de origem do parlamentar. Nesse caso, vereadores que possuem vínculo com o bairro – seja por ser morador, seja por outra relação de pertencimento político, concentra votos devido a seus atributos pessoais, mas dispersa PD como uma forma de ampliar seu distrito informal.

Também, poucos casos de vereadores com votação concentrada podem se dever à “necessidade de buscar votos em muitos bairros e se a competição dentro de um bairro é muito forte” (FACUNDO, 2015, p. 83). A competição em um mesmo bairro é um fator observado nos dados apresentados. Em São José dos Pinhais, dois vereadores dispuseram de votação concentrada nos bairros Guatupê (vereadores Professor Abelino e Juliano Martins) e Borda do Campo (Pastor Gilmar e Mari Temperasso), sendo que um deles concentrou (Professor Abelino e Mari Temperasso, respectivamente) e outro dispersou PD (Juliano Martins e Pastor Gilmar) nos respectivos bairros.

Em Fazenda Rio Grande e Campo Largo o mesmo ocorre: Elidio Ratinho e Homem do Chapéu são vereadores com concentração de votos no bairro Eucaliptos, sendo que o primeiro dispersou PD enquanto o segundo concentrou; e Junior Torres e Lindamir Ivanoski, no bairro Centro de Campo Largo, em que o primeiro dispersou e o segundo concentrou PD. As eleições de 2016 de Campo Largo podem ser um retrato da necessidade de busca por votos em muitos bairros, que faz com que não haja concentração.

A natureza do distrito eleitoral condiciona a atuação de vereadores em direção ao atendimento de demandas. Isto é, o comportamento legislativo voltado para políticas distributivas em territórios está condicionado à natureza do distrito. Segundo Carvalho (2009, p. 80), “o sistema eleitoral brasileiro dificulta o controle do eleitor. [...] ao não favorecer nenhuma divisão em particular, permite que todas as reclamações sejam articuladas”, fator que pode explicar a preferência pela distribuição de políticas dispersas, e não concentradas.

Portanto, o mapeamento dos distritos eleitorais e da destinação de PD para bairros dos municípios da RMC apontou para duas evidências: i) vereadores com votação concentrada são pouco representativos dentre os eleitos nos municípios analisados, entretanto, ii) quando há votação concentrada, há correspondência entre bairro de concentração de votos e de destinação de políticas distributivas. Essas evidências validam a hipótese derivada 1.3, de que *vereadores da RMC destinam políticas distributivas para territórios coincidentes com seus distritos de eleição* afetando o direcionamento da gestão urbana e da produção do território por meio da destinação de recursos e benefícios; e respondem à questão de Filho et.al (2014)⁴².

Quanto à reeleição, a hipótese derivada 1.5 não se sustentou. Nos municípios da RMC analisados, vereadores com maior produção de políticas distributivas nem sempre foram reeleitos. Em São José dos Pinhais, na legislatura de 2012, dentre os 11 vereadores reeleitos pelo menos 5 não tiveram predominância distributiva em sua proposição legislativa. O destaque é para o vereador Professor Assis, que alcançou a reeleição sem propor qualquer proposição de caráter distributivo. Já na legislatura de 2016, somente dois dos vereadores reeleitos apresentaram maior produção distributiva (Tabela 5).

⁴² “A primeira questão é se as regiões geográficas para as quais vereadores concentram suas indicações são aquelas das quais extrairiam a maioria de sua votação” (FILHO et.al, 2014, p. 57).

Tabela 5. Vereadores reeleitos em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de São José dos Pinhais, PR⁴³

Legislatura	Município	Vereador(a)	Percentual de PD	Reeleição**
2012	São José dos Pinhais	Nina Singer	41%	x
		Professor Assis	0	x
		Ailton Feneme	48%	x
		Carlos Machado	51%	x
		Mari Temperasso	26%	x
		Dr. Ido	41%	x
		Tico Setnarsky	22%	x
		Luiz Paulo	44%	x
		Bira do Banco	26%	x
		Gilberto Mello	46%	x
		Professor Marcelo	11%	x
2016	São José dos Pinhais	Professor Abelino	7%	x
		Gilberto Mello	23%	x
		Juliano Martins	16%	x
		Ailton Feneme	53%	x
		Abilio	17%	x
		Alex Purkote	15%	x
		Bira do Banco	40%	x
		Fatima de Paula	19%	x
		Silvio Santo	23%	x

Fonte: A autora (2021).

*Reeleitos da legislatura de 2012 para o mandato de 2016; e da legislatura de 2016 para o mandato de 2020.

Em Fazenda Rio Grande, dos quatro vereadores reeleitos para o mandato de 2016 três apresentaram significativa produção distributiva – Serjão, com 64%, Paulinho Coxinha com 42% e Julinho do Pesque com 40%. O vereador Gilberto do Dog, que apesar de dispor de 57% de sua proposição legislativa de caráter distributivo, não foi reeleito. Já na legislatura de 2016 ocuparam a reeleição somente candidatos com menos de 40% da proposição legislativa com caráter distributivo (Tabela 6, Apêndice 6).

⁴³ Dados completos encontram-se no Apêndice 5.

Tabela 6. Reeleição de vereadores em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de Fazenda Rio Grande, PR

Legislatura	Município	Vereador(a)	Percentual de PD	Reeleição*
2012	Fazenda Rio Grande	Elidio Ratinho	26%	
		Homem do Chapéu	40%	
		Paulinho Coxinha	42%	x
		Serjão	64%	x
		Juarez da Silva	34%	
		Gilberto do Dog	57%	
		Julinho do Pesque	40%	x
		Professor Leslie	16%	
		Marcos Ribas	30%	
		Policial Batista	23%	x
		Dr. Nassib	29%	
		Marcio Wozniack	39%	
		Silvestre Savitzki	38%	
2016	Fazenda Rio Grande	Dudu Santos	34%	
		Irmão José Miranda	33%	x
		Professor Marlon	17%	
		Serjão	41%	x
		Marco Marcondes	31%	
		Martuzi	29%	
		Paulinho Coxinha	33%	
		Julinho do Pesque	31%	
		Delegado Fábio Machado	24%	
		Rafael Campaner	26%	x
		Isabel Despachante	7%	
		Policial Batista	22%	
		Gilmar Petry	27%	x

Fonte: A autora (2021).

*Reeleitos da legislatura de 2012 para o mandato de 2016; e da legislatura de 2016 para o mandato de 2020.

No município de Campo Largo houve somente um caso em que o vereador com a maior produção de PD foi reeleito – a saber, Darci Andreassa com 46% de suas proposições com caráter distributivo na legislatura 2012-2016. Contrário à hipótese derivada estabelecida, proposição de PD não parece garantir reeleição – como denotam a Tabela 7 e o Apêndice 7 para os casos de Josley Andrade, em 2012, e Darci Andreassa e Bete Damaceno em 2016.

Tabela 7. Reelevação de vereadores em relação ao percentual de políticas distributivas propostas no município de Campo Largo, PR

Legislatura	Município	Vereador(a)	Percentual de PD	Reeleição*
2012	Campo Largo	Junior Torres	25%	
		Luiz Rossato	11%	
		Josley Andrade	41%	
		Dirceu Mocelin	21%	
		Darci Andreassa	46%	x
		Fernanda do Nelsão	21%	
		Marcio Beraldo	26%	x
		Clea Oliveira	25%	x
		João Marcos	21%	
		Lindamir Ivanoski	20%	
2016	Campo Largo	Tadeu de Paula	38%	x
		Giovani Marcon	17%	
		João D'água	37%	x
		Marcio Beraldo	16%	x
		Clea Oliveira	19%	x
		Darci Andreassa	43%	
		Bete Damaceno	41%	
		Bento Vidal	30%	
		Clairton Alemão	10%	
		Toninho Ferreira	25%	
		Betinho	33%	

Fonte: A autora (2021).

*Reeleitos da legislatura de 2012 para o mandato de 2016; e da legislatura de 2016 para o mandato de 2020.

Para o município de Mandirituba, dados de reeleição e política distributiva não puderam ser analisados devido à inconsistência para os anos de 2016, 2017 e 2018, comprometendo a análise nas duas legislaturas que compreendem o recorte temporal.

A partir dos dados pode-se afirmar que nem sempre uma maior proposição de políticas distributivas é eficaz como estratégia eleitoral, pois

[...] no caso brasileiro, podemos afirmar que a conexão eleitoral tem uma maior volatilidade. Em alguns distritos ainda persiste, mesmo de forma atenuada, o poder dos chefes locais e de políticos ligados às oligarquias, esses parlamentares ainda conseguem manter as suas bases de um pleito para outro. Entretanto, principalmente nas grandes cidades as disputas estão cada vez mais intensas e nem sempre um bom mandato parlamentar é garantia de reeleição (FACUNDO, 2015, p. 45).

Portanto, propor mais políticas distributivas não é garantia de reeleição de candidatos, embora possa estar relacionada à reeleição. Quer dizer, apesar de não assegurar, propor política distributiva contribui para que o vereador ganhe

visibilidade perante o eleitorado, demonstrando ser ativo no atendimento a demandas localizadas.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa integra uma discussão que busca articular Gestão Urbana e Ciência Política, tendo como objetivo avaliar se a proposição de políticas públicas de caráter distributivo pelo legislativo local é afetada pelas características territoriais e capacidade fiscal municipais. O esforço empreendido é o de demonstrar que processos decisórios de políticas públicas, sinalizados pelas proposições distributivas de vereadores, causam efeitos indiretos sobre o planejamento e a gestão urbanas dando a elas um caráter politicamente posicionado.

A hipótese geral que norteou esta pesquisa é a de que as características territoriais e a capacidade fiscal municipais orientam o comportamento legislativo para a proposição de políticas distributivas. Sabe-se que as regras eleitorais brasileiras, marcadas por incentivos ao voto personalista, fazem com que legisladores tendam a priorizar projetos distributivos como um mecanismo para estabelecer conexão eleitoral. Entretanto, a literatura aponta que a relação direta de troca de benefícios por votos não é predominante na esfera nacional e varia nas esferas locais. A suspeita é a de que não somente as regras eleitorais, mas aspectos relativos ao território podem influenciar o comportamento legislativo em processos decisórios de políticas públicas, justificando a variação da proposição distributiva em municípios.

Os resultados obtidos confirmaram a hipótese geral. Nos municípios da RMC analisados, tanto a variável capacidade fiscal quanto a variável taxa de urbanização demonstraram-se fortemente relacionadas e impactantes sobre a proposição de políticas distributivas. Além da correlação, isso é evidenciado através de estatística descritiva dos dados socioeconômicos e territoriais explorados.

Em primeiro lugar, constatou-se que menor urbanização e integração à dinâmica metropolitana, maior distância da capital e menor capacidade fiscal ocasiona uma maior produção de políticas distributivas pelo legislativo; do mesmo modo, maior IDHM e menor desigualdade social correspondem à menor produção de políticas distributivas. Considerando que a política distributiva distribui benefícios tangíveis localizados, direcionando obras públicas espacialmente delimitadas, políticas urbanas e recursos para territórios específicos, o resultado é coerente e esperado.

Este achado é um indício de que a ausência de padrão na proposição legislativa de políticas distributivas/*pork barrel* em municípios encontrada na literatura especializada – em que há municípios em que a lógica da conexão eleitoral pela geografia do voto e distribuição de PD se aplica e em outros não –, se deva em função das dimensões fiscal e territorial. A despeito da geografia do voto, o direcionamento de políticas distributivas em municípios se demonstra relacionado às condições socioeconômicas e fiscais, que são variáveis que devem ser incorporadas pela literatura. Isso pode ser reafirmado ao analisar as áreas de destinação das políticas distributivas, em que se destacam infraestrutura, saúde e educação.

Portanto, a proposição legislativa de políticas distributivas não diz respeito somente à conexão eleitoral, mas é orientada pelo desenvolvimento e nível de necessidade – em se tratando de demandas infra estruturais – local.

Em segundo lugar, e simultaneamente, a proposição legislativa de políticas distributivas é impactada por fatores político-eleitorais. Embora sejam pouco representativas no total das proposições, as políticas distributivas demonstraram-se mais frequentes nos primeiros anos de mandato de vereadores e em anos antecedentes aos eleitorais. Isso indica que elas são utilizadas como mecanismos de conexão, buscando dar visibilidade à atuação legislativa individual perante o eleitorado.

Esse resultado é complementado por análises de concentração de votos e destinação de políticas. A maior parte dos vereadores com votos territorialmente concentrados destinam políticas distributivas localizadas para os respectivos bairros. A lógica da conexão eleitoral, portanto, é observada entre os municípios da RMC. Entretanto, não assegura a reeleição do vereador proponente.

Diante do exposto, conclui-se que a proposição legislativa de políticas distributivas pelo legislativo local é afetada pelas características territoriais e pela capacidade fiscal municipais. A lógica distributivista da escolha racional, de um lado, e a dimensão territorial, de outro, tornam-se complementares em processos decisórios de políticas públicas e de gestão do território.

Ao buscar atender as demandas do eleitorado, parlamentares direcionam políticas localizadas segundo suas preferências racionais e individualizadas; essas preferências, por sua vez, estão condicionadas às características territoriais – marcadas pelo nível de necessidade que apresenta, sobretudo em relação às demandas de urbanização – e ao quanto o município é fiscalmente capaz de

executar políticas públicas. A importância das características territoriais e da capacidade fiscal como variáveis, assim, se dá pela singularidade que trazem à dinâmica política.

Das contribuições do estudo para a Gestão Urbana destaca-se a constatação de que vereadores são agentes que impactam na estruturação do território das cidades. É por meio da proposição de políticas públicas distributivas, mediadas pelos processos eleitorais, que suas ações são – ou podem ser – efetivadas sobre espaços e pessoas. Desta forma, pode-se afirmar que as decisões legislativas sobre políticas distributivas impactam na alteração do espaço urbano. Tal como vem sendo discutido por parte da literatura, a gestão das cidades é, também, ideologicamente posicionada.

Quanto as contribuições para a Ciência Política, estão a identificação de variáveis explicativas relevantes na análise de políticas distributivas em governos locais e a discussão teórica sobre o tema. Além de compor parte central do referencial teórico, a revisão sistemática preencheu uma lacuna da literatura, singularizando a política distributiva ante a políticas e conceitos aproximados por meio de tipificação, permitindo o avanço de pesquisas na área.

A revisão sistemática da literatura demonstrou que as políticas distributivas não somente se caracterizam pela distribuição concentrada de recursos com dispersão de custos tendo uma finalidade eleitoral, mas i) consistem em tipos de políticas públicas que direcionam obras públicas, políticas urbanas e recursos orçamentários de impacto territorial; ii) são políticas que atingem territórios, distritos eleitorais e grupos/pessoas tendo como finalidade, também, o desenvolvimento local; iii) não se confundem com *pork barrel*, que está mais ligado à um comportamento legislativo que faz uso de projetos distributivos para estabelecer conexão eleitoral.

5.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A argumentação desenvolvida nessa pesquisa buscou discutir as relações e os efeitos das políticas distributivas sobre a cidade contemplando uma lacuna pouco explorada pelos estudos urbanos: análises de políticas públicas locais que considerem as dinâmicas espacial e política como elementos centrais de processos (MARQUES, 2016). Para tanto, pautou-se no aporte teórico da democracia

representativa, em que sendo o objetivo principal de parlamentares alcançar a reeleição, o comportamento legislativo orienta-se para a proposição de políticas distributivas e o estabelecimento da conexão eleitoral.

Da análise multicaso realizada, afirma-se que não há um padrão na proposição legislativa de políticas distributivas em governos locais devido à grande heterogeneidade apresentada pelos municípios brasileiros. Apesar de as regras eleitorais serem padronizadas, o contexto local acaba por singularizar a dinâmica política, fazendo com que diferentes atores e agentes públicos e privados exerçam influência sobre os processos eleitorais.

Desta forma, sugere-se que pesquisas futuras continuem a olhar para o contexto espacial como uma forma de singularidade da dinâmica política, atendo-se às características territoriais e socioeconômicas, tal como realizado nesta pesquisa, mas muito mais focalizadas. Quer dizer, que as variáveis propostas sejam exploradas dentro dos próprios municípios em seus bairros e distritos eleitorais. Um ponto importante a ser investigado, por exemplo, é a relação entre o número de equipamentos públicos urbanos dos bairros municipais e destinação de políticas distributivas, que podem contribuir para a análise de desenvolvimento e nível de necessidade local.

Além disso, no que se refere às variáveis políticas, a sugestão é a de que sejam explorados dados relativos à carreira política de vereadores. A origem do vereador, seu pertencimento a grupos e territórios e sua carreira política podem ter mais influência eleitoral que a filiação a partidos ou a atuação legislativa em governos municipais.

Por fim, vale ressaltar que discutir políticas distributivas e *pork barrel* é discutir representação política, isto é, interesses que em maior ou menor medida são particularizados e refletem a competição institucionalizada sobre recursos e espaços.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.

AMES, Barry. A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 59-87, jan/jun 2012.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ALMEIDA, Acir; LOPEZ, Felix. Legisladores, Captadores e Assistencialistas: a representação política no nível local. **Texto para Discussão Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15954 > Acesso em 29 ago 2017.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 69-85, jun 2005.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glaucio P. A concentração eleitoral no Brasil (1994-2014). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 4, 2016, pp. 1091-1125.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 13 ed., 5º reimpressão, 2016. Vol. 1: 674 p. (total 1.330 p.).

BONETI, Lindomar. **Políticas Públicas por dentro**. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BUENO, Paulo H. C. O conceito de território e políticas públicas: algumas reflexões. In: **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. UFMA, 2009. Disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/10_povos/o-conceito-de-territorio-e-politicas-publicas-algumas-reflexoes.pdf Acesso em abr de 2020.

CARVALHO, Nelson Rojas de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384, jul/dez, 2009.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**. CEBRAP N.º 45, julho 1996 (pp.152-166).

CERVI, Emerson Urizzi. Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 32, p. 159-177, fev. de 2009.

CERVI, Emerson Urizzi. **Manual de Métodos Quantitativos para iniciantes em Ciência Política – Vol.1**. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017. (1ª edição). 256 p.

CERVI, Emerson Urizzi. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política** – Vol. 2 / Emerson Urizzi Cervi - Curitiba: CPOP, 2019. (1ª edição). 314 p.

CORREA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1995.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DEDA, Carin Caroline; KAUCHAKJE, Samira. Sistema Político Multinível no Brasil: uma análise da relação entre transferências intergovernamentais e redução das desigualdades territoriais no Estado do Paraná. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v 19, n 3, p. 530-553, set/dez 2017.

DEDA, Carin Caroline; KAUCHAKJE, Samira. Determinantes das Transferências Fiscais para unidades municipais: efeitos da representação desproporcional dos distritos eleitorais brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 53(1): 150-172, jan-fev 2019.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Vol. 1. Tradução de Aurélio Guerra Neto e Celia Pinto Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995. 94 p. (Coleção TRANS).

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O que é a filosofia?** Tradução de Bento Prado Jr. e Alberto Alonso Muñoz. Editora 34, 2010. 288 p. (Coleção TRANS).

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

FACUNDO, Leo David Terto. **Conexão eleitoral e atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza**. 2015. Tese de Doutorado. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12657/1/2015_dis_ldtfacundo.pdf. Acesso em: abr de 2019.

FERNANDES, Jean L. M. Lugar e Contexto: alguns apontamentos sobre a política local no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol 8, nº 1, 2017, pp. 4-24. Disponível em < <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/46413/33073> > Acesso em 31 jul 2017.

FILHO, D. B. F et.al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria e Pesquisa Revista de Ciência Política**, 2014, n 23, vol 2. Acesso em 21 mar 2019.

FILHO, Paulo M. D'Ávila; LIMA, Paulo C. G. C.; JORGE, V. L. Indicação e Intermediação de Interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 39-60, mar 2014. Acesso em out 2019.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 57 ed – São Paulo: Paz e Terra, 2018.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **urbe** (Revista Brasileira de Gestão Urbana), pp. 87-102, 2012.

GALVÃO, Taís F.; PEREIRA, Maurício G. Revisões Sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, 23 (1): 183-184, jan-mar 2014.

GRIN, Eduardo José; NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz; FERNANDES, Antônio S. A. Sobre Desconexões e Hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set/dez 2018.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

GUJARATI, Damonar N.; PORTER, Dawn C. **Econometria Básica**. 5º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HAESBAERT, Rogério; BRUCE, Glauco. A desterritorialização na obra de Deleuze e Guattari. **GEOgraphia**, Niterói, v. 4, n. 7, 2002. Disponível em <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13419/8619> Acesso em abr de 2020.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, set de 2004. Disponível em <https://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em abr 2020.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo, n.29, julho de 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em abr 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010. **Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica**, n. 28, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>. Acesso em jan 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana. 2013. Disponível em https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmc.pdf Acesso em dez 2020.

KAUCHAKJE, Samira.; ROSA, Maria A. **Revisão Sistemática da Literatura**: como fazer? v. 1. Curitiba: Editora UTP, 2020, no prelo.

KAUCHAKJE, Samira. Políticas Públicas. In: KAUCHAKJE, Samira; SCHEFFER, Sandra M. **Políticas Públicas Sociais: a cidade e a habitação em questão**. Curitiba: InterSaberes, 2017a. (Série Políticas Públicas).

KAUCHAKJE, Samira. **Representação Distrital e Coalizões Legislativas: o impacto da sobre-representação nas votações do Congresso brasileiro**. 2017. 189 f. (Pós-Graduação em Ciência Política) – UFSCAR, São Carlos, 2017b.

KELLSTEDT, Paul M; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015.

KERBAUY, Maria Teresa M. As Câmaras Municipais Brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro de 2005, p. 337-365. Acesso em abr de 2020.

KINZO, Maria D; BORIN, Ivan; MARTINS JR, José Paulo. Padrões de Competição Eleitoral na disputa para a Câmara Paulista (1992-2000). **Novos Estudos CEBRAP**, n. 65, mar 2003, pp. 45-56. Disponível em http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5157/2003_kinzo_padroes_competicao_eleitoral.pdf?sequence=1. Acesso em dez 2019.

KRAMON, E; POSNER, D. N. Who benefits from distributive politics? how the outcome one studies affects the answer one gets. **Perspectives on Politics**, vol 11, n. 2, jun 2013.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n. 1, pp. 30-42, jul/dez, 2013. Acesso em mai 2020.

LANCASTER, Thomas D.; PATTERSON, W. David. Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag. **Comparative Political Studies**, vol 22, n 4, January, 1990, p. 458-477. Acesso em 22 ago 2019.

LEMOS, Leany B. S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: uma análise distributivista. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol 44, no 3, 2001, pp. 561 a 605. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582001000300004&script=sci_abstract&tlng=es Acesso em 29 ago 2017.

LEANDRO, Breno. P; ALMEIDA, Patrícia S. Conexão Eleitoral: revisão sistemática e análise bibliométrica. **Anais do 43º Encontro Anual da Anpocs**, Minas Gerais, 2019. Disponível em <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st16-8/11725-conexao-eleitoral-revisao-sistematica-e-analise-bibliometrica/file>. Acesso em dez 2019.

LEANDRO, Breno Pacheco. **Conexão Eleitoral e a Câmara Municipal de Curitiba: a responsabilidade dos vereadores no primeiro ano de mandato**. 2020. 85 f. (Mestrado em Ciência Política) – UFPR, Curitiba, 2020.

LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. 1981.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, p. 113, 2001.

LEFEBVRE, Henri. Prefácio: A Produção do Espaço. **Estudos Avançados**, 27 (79), 2013.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. **GEOgraphia**, ano 1, nº 1, p. 71-91. Rio de Janeiro, 1999.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. In: **World Politics**, vol. XVI, 1964. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1> Acesso em out de 2019.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 2, mai/ago 1997. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1119> Acesso em jan 2019.

MANDIRITUBA. Prefeitura da Cidade. **Book do Município de Mandirituba-PR**. 2019. Disponível em https://mandirituba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Book-do-Munic%C3%ADpio_-julho-2019-compactado.pdf. Acesso em nov 2020.

MARQUES, Eduardo C. L. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo C. L. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. Texto para discussão **Centro de Estudos da Metrópole**, São Paulo, 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/304628387_Notas_sobre_a_politica_e_as_politicas_do_urbano_no_Brasil. Acesso em jan 2020.

MARQUES, Eduardo C. L. **As Políticas do Urbano em São Paulo**. Editora Unesp, São Paulo, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n 64, p. 3-21, dez, 2017.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2008, vol.16, n.31, pp.121-142.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, 14(4), 2000.

MATTINGLY, M. Meaning of urban management. **Cities**, v. 11, n. 3, 1994.

MAYHEW, D.R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº 111, p. 09-18, jul/dez 2006.

MOORE, David S; NOTZ, Willian I; FLIGNER, Michael A. **A Estatística Básica e sua Prática**. 7 ed. – Rio de Janeiro, LTC, 2017.

MOURA, Rosa; KORNIN, Thaís. (Des)Construindo o discurso eleitoral: o primeiro turno das eleições municipais majoritárias em Curitiba no ano 2000. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 16, p. 67-95, jun 2001.

MOURA, Rosa. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além da metropolização? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, pp. 77-92, jul/dez 2004.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. **Introdução: transformações na ordem urbana da RMC**. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. Curitiba: transformações na ordem urbana. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2014.

Disponível em

https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/serie_ordemu_rban_a_curitiba2.pdf Acesso em jan de 2021.

MOURA, Rosa. O complexo diálogo entre o urbano e o regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, 4 (2), p. 5-26, 2016.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga. **Curitiba: entre transformações e permanências**. In: RIBEIRO, Luiz C. Q.; RIBEIRO, Marcelo G [org]. Metrôpoles Brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6189> Acesso em jan de 2021.

MULLER, Gustavo. Representação Política: neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n 69, São Paulo, fev de 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000100008 Acesso em abr 2020.

NETO, Paulo N.; MOREIRA, Tomás A.; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 49(4):847-868, jul/ago, 2015.

Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51553/50337> Acesso em jan 2020.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. Ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDes e AUs à dinâmica da metropolização, 2012.

OLIVEIRA, Dayana A. M. Discurso e Planejamento Urbano no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**. Costa Rica, pp 1-15, 2011. Disponível em www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/download/2213/2109. Acesso em 29 set 2017.

PROGRAMA MUNICIPAL PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (PMAI). **Campo Largo**. Agência Paraná de Desenvolvimento, 2019. Disponível em <http://www.investparana.org.br/Programas-PMAI>. Acesso em jan 2021.

PROGRAMA MUNICIPAL PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (PMAI). **Fazenda Rio Grande**. Agência Paraná de Desenvolvimento, 2020. Disponível em <http://www.investparana.org.br/Programas-PMAI>. Acesso em jan 2021.

PROGRAMA MUNICIPAL PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS (PMAI). **São José dos Pinhais**. Agência Paraná de Desenvolvimento, 2017. Disponível em <http://www.investparana.org.br/Programas-PMAI>. Acesso em jan 2021.

REZENDE, Flávio da Cunha. Capacidade de Governo, Instituições e Descentralização: um estudo empírico sobre governos locais no Brasil. **Cad. Est. Soc.** Recife, vol 16, n. 1, p. 135-146, jan/jun 2000.

RICCI, Paolo. A Medida das Leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. **BIB**, São Paulo, no 54, 2002, pp. 101-123. Disponível em <http://www.anpocs.org/index.php/edicoes-antiores/bib-54/541-a-medida-das-leis-do-uso-de-nocoos-genericas-a-mensuracao-do-imponderavel/file> Acesso em 29 ago 2017.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol 46, no 4, 2003, pp. 699-734. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400003&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em 29 ago 2017.

RICCI, Paolo. **De Onde Vêm Nossas Leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. 198 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun 2005.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, nov 2009. Disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203> Acesso em out de 2019.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995 (Coleção Primeiros Passos).

SAFFIOTI, Heleieth I. B; ACKERMANN, Maria das Graças G. Considerações sobre o Fenômeno Urbano no Brasil. **Revista Adm. Emp.** Rio de Janeiro, 13 (1), p. 83-89, jan/mar 1973.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4 ed. 2. Reimp. São Paulo: Editora da Universidade do Estado de São Paulo, 2006. – (Coleção Milton Santos; 1).

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura. **Território: globalização e fragmentação**. 4 ed. São Paulo: Editora Hucitec em Co-edição com a ANPUR, 1998.

SCOTT, Allen J; STORPER, Michael. The Nature of Cities: the scope and limits of Urban Theory. **International Journal of Urban and Regional Research**, 2014. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.12134> Acesso em jun 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Marcus V. G; PROCOPIUCK, Mário. A produção científica sobre gestão urbana: análise bibliométrica de 2010 a 2017. **Eure**, v. 45, n. 136, set de 2019, pp. 279-293. Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612019000300279 Acesso em abr de 2020.

SILVA, Bruno Souza da. Discutindo a “tese da conexão eleitoral” na esfera local: um mapeamento das eleições de 1996, 2000 e 2004 no município de Araraquara-SP. In: **Anais do 35º Encontro Nacional da Anpocs**, GT 10 – Estudos do Legislativo. Caxambu, Minas Gerais, 2012. Disponível em <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt10-23> Acesso em dez 2019.

SILVA, Patrick. O pork barrel no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Texto para Discussão Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo: **CEM**, 2011. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/patrijan.pdf> Acesso em 30 ago 2017.

SILUO, Y.; YUAN, Q.; YU, Y. Are Scientometrics, Informetrics, and Bibliometrics different? In **16th International Conference on Scientometrics & Informetrics (ISSI2017)** 2017, pp. 1–12. International Society of Scientometrics and Informetrics Conference, 2017. Acesso em 15 mar 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v.8, n.16. p.20-45. 2006.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n 48, 1999, pp. 51-67.

SOUZA, Nelson Rosário de. Apresentação Dossiê Cidade e Poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 16, p. 7-8, jun 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6 ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TOPALOV, Christian. Da Questão Social aos Problemas Urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz C. Q.; PECHMAN, Robert. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>. Acesso em abr 2019.

TSEBELIS, G. 1995. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

VOLPATO, Gilson L. O método lógico para redação científica. **RECIIS – Rev Eletron de Comun Inf Inov Saúde**. 2015 jan-mar; 9(1). Disponível em http://www.gilsonvolpato.com.br/new/multimidia/artigos/2_6bfb0fa7d70897e18b1394d48d3c006.pdf Acesso em 10 mai 2019.

WINZER, Lylla. The relationship between the Municipal Human Development Index and rates of violent death in Brazilian Federal Units. **J. Hum. Growth Dev.** 2016, 26(2): 211-217. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-12822016000200012&lng=pt&nrm=iso&tlng=en Acesso em jan 2020.

APÊNDICE 1. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL) COMO MÉTODO DE PESQUISA

Revisão sistemática da literatura é um método de pesquisa bibliográfica que se preocupa com a organização e sistematização do conhecimento partindo de questões teóricas específicas. Nas Ciências Humanas e Sociais, esse método surge a partir de críticas aos parâmetros de cientificidade empregados, tendo em vista que as literaturas apresentam predominância textual “narrativa-literária, ou seja, sem critérios objetivos de seleção/inclusão. A principal consequência [...] é a baixa confiabilidade das sínteses produzidas” (FILHO et.al, 2014, p. 206), que tendem a expressar vieses teóricos e não contemplam distintas vertentes analíticas.

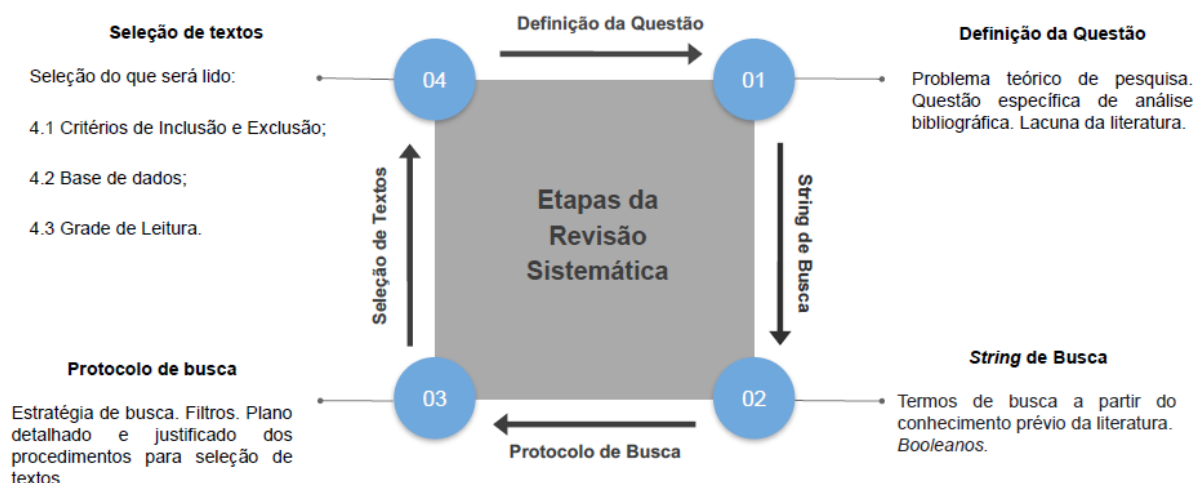
Geralmente, as revisões sistemáticas voltam-se para problemas teóricos de pesquisa e preocupam-se com a organização sistemática de debates, argumentos e conceitos apresentados por distintos autores e textos de áreas científicas. Enquanto a revisão narrativa demonstra-se mais voltada à um balanço da literatura, respondendo a uma questão ampla, sem métodos para a seleção de textos, autorias ou análise destes – portanto, enviesada –, a revisão sistemática dedica-se a organizar o conhecimento a partir de questões bastante pontuais, direcionadas e regradas por “critérios adotados [que] são divulgados de modo que outros pesquisadores possam repetir o procedimento” (GALVÃO; PEREIRA, 2014, p. 183) – tanto para seleção de textos quanto de suas análises.

A não utilização de critérios de seleção bibliográfica, além de enviesar a revisão de literatura, impossibilita sua replicação. Ao se basear exclusivamente nas preferências individuais de pesquisadoras e pesquisadores, as revisões narrativas acabam trazendo análises convenientes sujeitas à facilidade de acesso e interpretação do material estudado.

Nesse contexto, as revisões sistemáticas passaram a ser consideradas necessárias como ferramentas de construção teórica, pretendendo ampliar os parâmetros de cientificidade de textos acadêmicos por meio da definição de processos e critérios metodológicos para seleção e análise bibliográfica, atenuando vieses teóricos. Como método de pesquisa, busca organizar e consolidar os campos/as áreas do conhecimento, tornando-os/as “mais científicos” ao avaliá-los, sintetizá-los e classificá-los (GALVÃO; PEREIRA, 2014).

Os procedimentos metodológicos desse tipo de revisão envolvem quatro etapas, que foram operacionalizadas por meio do *software StArt* (Figura 16).

Figura 16. Etapas metodológicas para revisão sistemática da literatura



Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama com a síntese das etapas e processos metodológicos da revisão sistemática da literatura.

A questão de pesquisa geralmente é definida a partir de lacunas encontradas na literatura sobre determinado tema teórico que precisam ser preenchidas – vinculadas ao problema de pesquisa empírico e às variáveis em interação. No caso desta pesquisa, a lacuna se refere às tipologias de políticas distributivas e suas proposições em municípios. Assim, o objetivo da revisão sistemática consiste em tipificar as políticas distributivas a partir da análise da literatura da Ciência Política sobre o tema, verificando diferenças (se houver⁴⁴) em relação ao *pork barrel* – as distintas correntes teóricas e conceitos atuarão como questões secundárias de sustentação (Quadro 13).

⁴⁴ Revisões narrativas costumam tratar política distributiva como sinônimo de *pork barrel*. Entretanto, essa afirmativa precisa ser analisada uma vez que nem toda política de caráter distributivo tem como intenção primordial a conexão eleitoral.

Quadro 13. Estrutura de objetivo(s) e questões secundárias da revisão sistemática da literatura sobre políticas públicas de caráter distributivo

<i>Objetivo</i>	Tipificar as políticas distributivas a partir da análise conceitual da literatura sobre o tema.
<i>Questões Secundárias</i>	a. Qual o conceito de política distributiva na Ciência Política?; b. Quais as correntes teóricas explicativas da política distributiva e sua relação com o <i>pork barrel</i> ?; c. Qual é o conteúdo/assunto de uma política distributiva?

Fonte: A autora (2021).

A segunda etapa inicia-se pela busca de produção acadêmica em bases de indexação de periódicos. Foram selecionadas a base *Scopus*, devido a ser a base com a maior indexação de periódicos acadêmicos; e a *Scielo*, para que fossem contempladas literaturas da América Latina que não alcançam outras bases internacionais.

Nas bases selecionadas, a literatura foi buscada por meio de uma *string*, que consiste em uma espécie de “fórmula textual” originada do conhecimento prévio das combinações de termos utilizados pela literatura para se referir ao conceito/à teoria que se deseja analisar. No caso desta dissertação, a *string* foi composta pelos termos “*distributive poli**” e “*pork*”; o primeiro, por se referir diretamente às políticas distributivas; o segundo, por se referir ao termo *pork barrel*, geralmente tratado pela literatura como um sinônimo de política distributiva.

Além dos termos, a *string* ainda é composta pelos denominados *booleanos* de busca, que são símbolos estratégicos do direcionamento da busca ao objetivo estabelecido. O uso do *booleano* “*” justifica-se pela palavra “política”, na língua inglesa, apresentar variações em seu término a depender do sentido empregado: *policy*, *polity* e *politics*⁴⁵ etc. Utilizou-se, também, o *booleano* de junção/correlação “OR”; isso significa que a *string* foi estruturada de modo a encontrar textos que

⁴⁵ “Conceitos-chave” da política pública na literatura internacional, *policy* “se refere aos conteúdos da política, *politics* se relaciona aos processos políticos e *polity* às instituições políticas, ou seja, ao conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos” (NETO; MOREIRA; HARDT; SCHUSSEL, 2015, p. 849).

empregam o termo “política distributiva” ou “*pork barrel*” para se referir à teoria em análise.

Por fim, os termos que compuseram a *string* foram buscados nos campos título, resumo e palavras-chave dos artigos indexados – pois, se não aparecerem nesses campos é provável que o artigo não trate do assunto. Assim, a *string*, como “fórmula textual”, ficou estruturada em: *title-abs-key*(“*distributive poli**” OR “*pork*”).

Aplicada a *string* nas bases, os amplos resultados encontrados foram refinados a partir de filtros de seleção (Quadro 14).

Quadro 14. Filtros de seleção aplicados nas bases indexadoras *Scopus* e *Scielo* para busca de literatura sobre políticas públicas distributivas

Filtros de seleção

- a. Apenas documentos do tipo artigos acadêmicos;
 - b. Artigos cujos termos da *string* aparecem no título, resumo e/ou palavras-chave;
 - c. Apenas artigos da área de Ciência Política (preferindo Ciências Sociais quando a base não apresentar o campo específico da Ciência Política);
 - d. Artigos publicados em periódicos da área de Ciência Política – e correlatos à essa área do conhecimento;
 - e. Artigos publicados em todos os anos disponíveis nas bases.
-

Fonte: A autora (2021).

O recorte por artigos acadêmicos justifica-se por se tratar de documentos com forte capacidade de divulgação do conhecimento, fácil acesso, bem como, por serem um meio de estrutura dos debates conceituais e organização de correntes teóricas.

A área de Ciência Política fora escolhida por ser a matriz de discussão da literatura sobre políticas distributivas. Ainda que exista em outras áreas do conhecimento – como Administração Pública, Economia, Planejamento e Estudos Urbanos –, a literatura sobre política distributiva traz como fundamento a Ciência Política, sobretudo por discutir, em maior ou menor medida, escolha racional e atuação burocrática ou legislativa. Por este motivo, optou-se, também, pela seleção

de periódicos da área como uma forma de direcionar a busca ao objetivo estabelecido⁴⁶.

Foram selecionados periódicos da área da Ciência Política que não estivessem limitados a um tema específico dentro dessa área do conhecimento – ou seja, optou-se por periódicos que tratassem de temas conceituais da Ciência Política, e não cujos assuntos estivessem relacionados somente à uma perspectiva temática, por exemplo, à gênero.

Considerando que um dos objetivos da revisão sistemática é analisar o conceito, notou-se que a limitação por anos de publicação poderia fazer com que se perdessem documentos relevantes para o objetivo traçado; além do mais, a análise do conceito exige uma observação mais atenta à literatura ao longo do tempo.

Uma vez que o objetivo da revisão sistemática nessa dissertação é analisar um conceito em uma área específica a partir de artigos acadêmicos, optou-se por selecionar os textos pela ordem de citação a partir do cálculo de *h-index*⁴⁷ fornecido pela própria base de indexação. Isso se justifica ao perceber que dentro do cenário acadêmico as citações possuem peso significativo na propagação de conhecimento, especialmente em relação a conceitos, tipologias e metodologias. Assim, a lógica é a de que quanto mais citações um artigo adquire, mais relevância⁴⁸ no debate científico ele tende a apresentar, o que viabiliza a seleção por este critério – além disso, listas previamente selecionadas por critérios de relevância demonstraram resultados similares aos obtidos via *h-index*.

⁴⁶ Um dos objetivos da revisão sistemática é a identificação de correntes teóricas para a definição de tipologias de políticas distributivas. Tendo isso em vista, é mais viável e coerente tratar conceitualmente do tema a partir de um mesmo campo do conhecimento. A opção por Ciência Política na filtragem da busca de textos, assim, também se justifica pelo exercício teórico ao qual se propõe essa dissertação: o de articular uma perspectiva da Ciência Política com a Gestão Urbana.

⁴⁷ O *h-index* é um cálculo realizado pela base indexadora que considera o número de publicações e o número de citações para estabelecer a média de citação e relevância de um artigo ou periódico acadêmico. A título de exemplo, um *h-index* 38 na base *Scopus* significa que, dos artigos selecionados, 38 foram citados pelo menos 38 vezes. Mais detalhes acerca desse cálculo podem ser encontrados nas próprias bases de indexação e Portal de Periódicos UFSCar – disponível em <http://www.periodicos.ufscar.br/noticias/como-obter-o-indice-h-de-um-periodico-pela-base-scopus>.

⁴⁸ Importante destacar que a relevância de um artigo acadêmico não significa qualidade do trabalho. Estar entre os mais citados e se tornar relevante no cenário acadêmico é um indicativo de que há algum interesse científico no debate sobre o assunto abordado pelos manuscritos. Desta forma, pode significar uma relevância positiva (no sentido de estar sendo corroborado por demais pesquisas) ou negativa (no sentido de estar sendo refutado) em relação ao debate – ainda que também essa valoração na relevância possa não significar qualidade do artigo.

Essa culminou na terceira etapa metodológica, que consiste na estruturação do protocolo de busca (apresentado na Figura 2).

Por fim, a quarta e última etapa ocorreu em três processos: i) definição e aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, ii) consolidação da base de dados e iii) estruturação da grade de leitura.

A definição de critérios de inclusão e exclusão (Quadro 15) visa a direcionar a seleção, leitura e análise dos artigos de acordo com o objetivo da revisão estabelecido. No caso das políticas públicas de caráter distributivo, foi necessário considerar aspectos correlatos ao tema para a definição desses critérios – fator que os justifica.

Uma vez que a política distributiva é conceituada como um tipo de política pública (LOWI, 1964), artigos que tratam do conceito de políticas públicas e, especificamente, de políticas distributivas, foram incluídos. Também, considerando o caráter de dispersão de recursos distritalmente concentrados dessas políticas, optou-se por incluir artigos que tratam de conexão eleitoral, comportamento legislativo e *pork barrel* – práticas que fazem uso da política distributiva na angariação de votos à legisladores locais. A inclusão de artigos relacionados ao funcionamento do sistema político e governos locais deu-se em função da dinâmica político-eleitoral; tratando do comportamento parlamentar e do sistema político é possível perceber a relação entre as instituições políticas e a preferência legislativa/parlamentar dentre as políticas públicas para apreciação.

Quanto aos critérios de exclusão, estes justificam-se por questões de ordem teórica. Quando a política distributiva aparece relacionada à conexão eleitoral, o está por meio de recursos públicos, de origem legislativa/governamental, não podendo ser confundida com a prática do clientelismo. Embora a conexão eleitoral com uso de distribuição de recursos apresente um caráter clientelista, o clientelismo se refere ao “uso pessoal por parte da classe política, dos recursos estatais” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2016, p. 178), isto é, do uso de meios particulares de recursos parlamentares para angariação de votos em períodos eleitorais. Além disso, pode haver artigos que tratem de política distributiva, mas não como seu objeto central, o que inviabiliza sua leitura.

Os resumos dos 44 artigos previamente selecionados – resultantes da filtragem nas bases e do protocolo de busca: 6 da base *Scielo* e 38 da base *Scopus*

– foram lidos e analisados à luz destes critérios, realizando uma nova filtragem nos textos e selecionando aqueles que compuseram a revisão.

Quadro 15. Critérios de inclusão e exclusão aplicados nos artigos previamente selecionados para revisão sistemática da literatura sobre políticas públicas distributivas

Inclusão
a. Artigos que tratam do conceito de políticas públicas; b. Artigos que tratam de política distributiva; c. Artigos que tratam de <i>pork barrel</i>; d. Artigos que tratam de conexão eleitoral e comportamento legislativo; e. Artigos que alcançaram o <i>h-index</i> da base.
Exclusão
f. Artigos que tratam de clientelismo, isto é, do uso de bens privados para conexão eleitoral; g. Artigos não diretamente relacionados à política distributiva e <i>pork barrel</i>.

Fonte: A autora (2021).

Após a leitura dos resumos dos artigos à luz dos critérios de inclusão e exclusão, chega-se à etapa de consolidação da base de dados, isto é, da seleção final de artigos que serão revisados sistematicamente. Com a aplicação dos critérios de seleção foram excluídos 16 artigos por não atenderem aos critérios estabelecidos, ficando um total de 28 artigos para a revisão sistemática (Apêndice 2).

Embora a revisão sistemática exerça controle sobre o enviesamento de pesquisas de acordo com a preferência individual da pesquisadora, suas etapas metodológicas tendem a desconsiderar vieses que sustentam as bases indexadoras pesquisadas, o que exige alternativas complementares de seleção de textos para além do protocolo de busca.

Explica-se. A utilização do método sistemático parte de um princípio de neutralidade, considerando o protocolo de busca um garantidor da ausência de viés textual. Entretanto, é preciso considerar que as bases não são neutras, mas orientadas pelas políticas das revistas que indexam, assim como pelo desenvolvimento dos países que publicam, o que envolve aspectos mercadológicos relacionados à ciência. Também, existem literaturas que, a despeito de preferências individuais, são representativas da temática de estudo e, devido à relevância e

atualidade do tema, devem ser elementos de análise na construção teórica que se realiza.

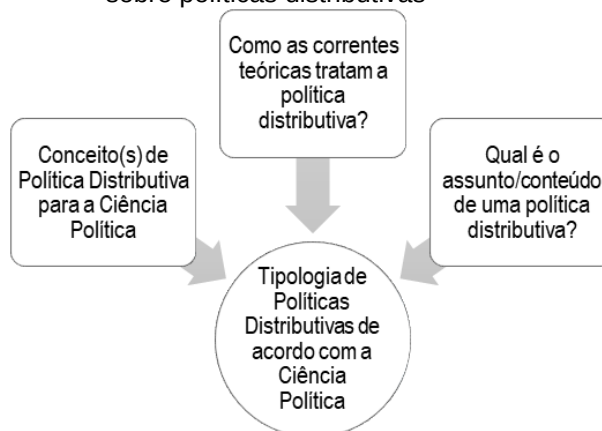
Assim, optou-se por incluir, qualitativamente⁴⁹, artigos representativos do tema de estudo que não foram alcançados pelo protocolo de busca nas bases. Essas indicações são permitidas pelo método e, da mesma forma que no protocolo, justificadas por critérios qualitativos referentes à centralidade do estudo no tema abordado.

Além dos 28 selecionados, foram acrescentados qualitativamente 13 textos devido à relevância que apresentam no debate (Apêndice 3) – relevância essa conceitual, teórica e/ou empírica.

A grade de leitura – que consiste na explicitação dos procedimentos metodológicos de leitura e análise da bibliografia selecionada (sintetizada na Figura 17) – consistiu na:

- i) Identificação de conceitos e correntes teóricas que tratam a política distributiva:
 - a) Tipo de política pública;
 - b) Sinônimo de *pork barrel*;
- ii) Mapeamento da destinação de uma política distributiva, considerando seu assunto/conteúdo;
- iii) Definição de tipologias de políticas distributivas;
- iv) Relações entre políticas distributivas e governos locais.

Figura 17. Síntese da estrutura de objetivos e grade de leitura da revisão sistemática da literatura sobre políticas distributivas



⁴⁹ A inclusão qualitativa de textos é permitida e, em certos casos, recomendada pelo método. Para maiores detalhes ver Kauchakje e Rosa (2020, editora UTP, no prelo).

Fonte: A autora (2021).

Legenda: diagrama da grade de leitura definida para estruturação de resultados da revisão sistemática da literatura. Os quadros apresentam as questões secundárias da revisão e o círculo, o objetivo.

APÊNDICE 2. TEXTOS SELECIONADOS PELO PROTOCOLO DE BUSCA DA RSL SOBRE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS*

Base	Ano	Título do Artigo	Autoria	Publicação
Scielo	2018	A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais	Baião, Alexandre L.; Couto, Claudio G.; Jucá, Ivan C.	Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, jan-abr 2018, pp 47-86
Scielo	2003	O conteúdo da produção legislativa brasileira: Leis nacionais ou políticas paroquiais?	Ricci, P.	Dados 46(4), pp. 699-734
Scielo	2012	What is the Best Strategy to Obtain Legislative Support?: Survey Evidence from Brazilian State Assemblies	Nunes, Felipe.	Brazilian Political Science Review, 2012, 6 (2), pp 88-113
Scielo	2018	Political alignments and distributive politics at the municipal level in federal countries	Moscovich, Lorena; Brusco, Valeria	Revista Brasileira de Ciência Política, nº 26. Brasília, mai-ago 2018, pp 63-105
Scielo	2005	Processo orçamentário e comportamento Legislativo: Emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo	Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina.	Dados 48(4), pp. 737-776
Scielo	2004	Política Distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo	Arretche, Marta; Rodden, J.	Dados 47(3), pp. 549-576
Scopus	1996	The determinants of success of special interests in redistributive politics	Dixit, A.; Londregan, J.	Journal of Politics
Scopus	2002	Plurality rule, proportional representation, and the German bundestag: How incentives to pork-barrel differ across electoral systems	Stratman, T.; Baur, M.	American Journal of Political Science
Scopus	1990	Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag	Lancaster, T. D.; Patterson, W. D.	Comparative Political Studies

Scopus	2006	Parties for rent? Ambition, Ideology, and party switching in Brazil's chamber of deputies	Despostato, S. W.	American Journal of Political Science
Scopus	2010	The president and the distribution of federal spending	Berry, C. R.; Burden, B. C.; Howell, W. G.	American Political Science Review
Scopus	2002	Partisanship, blame avoidance, and the distribution of legislative pork	Balla, S.J.; Lawrence, E.D.; Maltzman, F.; Sigelman, L.	American Journal of Political Science
Scopus	1996	The electoral dynamics of the federal pork barrel	Bickers, K. N.; Stein, R. M.	American Journal of Political Science
Scopus	1997	Demand-side theory and congressional committee composition: A constituency characteristics approach	Adler, E. S.; Lapinski, J. S.	American Journal of Political Science
Scopus	1989	Distributive Politics and the Allocation of Federal Grants	Rich, M. J.	American Political Science Review
Scopus	2008	Pork-Barrel politics in postwar Italy, 1953-94	Golden, M. A.; Picci, L.	American Journal of Political Science
Scopus	2002	Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil	Samuels, D. J.	Journal of Politics
Scopus	2000	Senate representation and coalition building in distributive politics	Lee, F.E.	American Political Science Review
Scopus	1986	Electoral structures and pork barrel politics	Lancaster, T.D.	International Political Science Review
Scopus	1997	Deficits, democrats, and distributive benefits: Congressional elections and the Pork Barrel in the 1980s	Alvarez, R. M.; Saving, J. L.	Political Research Quarterly
Scopus	2013	Who benefits from distributive politics? how the outcome one studies affects the answer one gets	Kramon, E.; Posner, D. N.	Perspectives on Politics
Scopus	2000	The congressional pork barrel in a republican era	Bickers, K. N.; Stein, R. M.	Journal of Politics
Scopus	2011	The executive toolbox: Building legislative support in a	Raile, E.D.; Pereira, C.;	Political Research

		multiparty presidential regime	Power, T.J.	Quarterly	
Scopus	1994	Reflections on Distributive Politics and Universalism	Weingast, B.R.	Political Quarterly	Research
Scopus	2009	When do legislators pass on pork? the role of political parties in determining legislator effort	Keefer, P.; Khemani, S.	American Science Review	Political
Scopus	1997	Fiscal consistency and federal district spending in congressional elections	Sellers, P.J.	American Journal of Political Science	of
Scopus	2004	The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process	Pereira, C.; Mueller, B.	Comparative Studies	Political
Scopus	2008	Distributive politics and the law of 1/n	Primo, D.M.; Snyder Jr., J.M.	Journal of Politics	

Fonte: A autora (2021).

*Os textos selecionados compõem o referencial bibliográfico da seção 3 desta dissertação, podendo não estar integralmente apresentados na seção "Referências". Para consulta do referencial teórico das seções 3.1 à 3.4, recomenda-se atenta observação aos Apêndices 2 e 3.

APÊNDICE 3. TEXTOS COMPLEMENTARES À RSL SOBRE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS INCLUÍDOS QUALITATIVAMENTE*

Ano	Título do Artigo	Autoria	Publicação
1964	American Business, Public Policy, Case-studies and Political Theory	Lowi, Theodore J.	World Politics, v XVI, pp. 677-716
1974	Congress: The Electoral Connection	Mayhew, D. R.	New Haven: Yale University Press.
1975	Distributive politics and urban policy	Dommel, P. R.	Holy Cross Colege
2004	Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market	Calvo, Ernesto; Murillo, Maria Victoria.	American Journal of Political Science 48(4), pp. 742-757
2002	Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária	Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina.	Dados 45(2), pp. 303-344.
2019	Distributive politics inside the city? The political economy of Spain's Plan E	Carozzi, Felipe; Repetto, Luca.	Regional Science and Urban Economics 75(2019), pp. 85-106.
2009	Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica da representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil	Carvalho, N. R.	Cadernos Metrópole 11(22), pp. 367-384.
2012	Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004	Filho, P. M. D.; Lima, P. C. G.C.; Jorge, V. L.	Revista de Sociologia e Política 22(49), pp. 39-60.
2015	Conexão eleitoral e atuação parlamentar dos vereadores de Fortaleza	Facundo, L. D. T.	Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, 155f.
2012	A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta	Ames, Barry.	Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 59-87
2009	Produção Legislativa e conexão eleitoral na Assembleia Legislativa do Paraná	Cervi, E. U.	Revista de Sociologia e Política 17(32), pp. 159-177.

2011	O <i>pork barrel</i> no município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos	Silva, Patrick.	Centro de Estudos da Metrópole, pp. 1-20
2001	O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados	Pereira, Carlos; Rennó, Lucio.	Dados 44(2)

Fonte: A autora (2021).

*Os textos selecionados compõem o referencial bibliográfico da seção 3 desta dissertação, podendo não estar integralmente apresentados na seção “Referências”. Para consulta do referencial teórico da seção 3, recomenda-se atenta observação aos Apêndices 2 e 3.

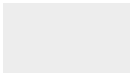
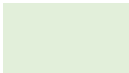
APÊNDICE 4. NÚMEROS ABSOLUTOS DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS EM MUNICÍPIOS DA RMC

	Soma de total_pl	Soma de pd	Soma de total_req	Soma de req_pd	Soma de total_ind	Soma de ind_pd			% pd em relação ao total
							soma_prop	soma_pd	
Campo Largo	612	1	2019	810	569	14	3200	825	26%
2013	125	0	302	141	51	1	478	142	30%
2014	53	1	271	105	36	2	360	108	30%
2015	115	0	278	101	17	1	410	102	25%
2016	81	0	258	108	17	2	356	110	31%
2017	72	0	310	129	157	4	539	133	25%
2018	29	0	302	118	154	4	485	122	25%
2019	137	0	298	108	137	0	572	108	19%
Fazenda Rio Grande	248	6	2042	475	1407	722	3697	1203	33%
2013	57	3	248	85	255	148	560	236	42%
2014	28	0	273	51	233	98	534	149	28%
2015	18	2	277	88	188	96	483	186	39%
2016	16	0	209	50	156	80	381	130	34%
2017	49	1	345	75	192	91	586	167	28%
2018	45	0	326	65	184	102	555	167	30%
2019	35	0	364	61	199	107	598	168	28%
Mandirituba	78	0	400	242	122	81	600	323	0,54
2013	33	0	193	161	0	0	226	161	71%
2014	16	0	133	55	0	0	149	55	37%
2015	4	0	40	25	0	0	44	25	57%
2016	2	0	0	0	0	0	2	0	-
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	-
2019	23	0	34	1	122	81	179	82	46%
São Jose dos Pinhais	942	12	765	1	2460	1175	4167	1188	29%
2013	119	2	52	1	357	189	528	192	36%
2014	110	1	76	0	340	153	526	154	29%
2015	80	2	60	0	343	198	483	200	41%
2016	57	0	90	0	340	178	487	178	37%
2017	140	3	107	0	359	163	606	166	27%
2018	261	1	189	0	370	151	820	152	19%
2019	175	3	191	0	351	143	717	146	20%
total	1880	19	5226	1528	4558	1992	11664	3539	30%

Fonte: A autora (2021).

APÊNDICE 5. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Os dados que seguem neste e nos Apêndices 6 e 7 referem-se às proposições legislativas **individuais** de vereadores. O total de proposições analisadas na dissertação foi de 11.664, das quais 3.539 foram classificadas como distributivas. Porém, quando as proposições possuíam mais de uma autoria elas foram contabilizadas com o nome de cada um dos autores, permitindo a visualização da atuação legislativa individual. Portanto, o valor total dos dados a seguir difere do total analisado na dissertação como um todo, pois se referem ao total individual.

legenda:  %PD  reeleito  proposições totais  proposições distributivas

Vereadores 2012

Nina Singer (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	60	65%	38	63%	93	1
req	7	8%	0	0%	total_pd	
pl	26	28%	0	0	38	41%

Ailton Feneme (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	80	78%	48	60%	102	1
req	9	9%	0	0%	total_pd	
pl	13	13%	1	8%	49	48%

Carlos Machado (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	82	79%	53	65%	104	1
req	8	8%	0	0%	total_pd	
pl	14	13%	0	0	53	51%

Leandro da Nifer (PHS)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	55%	26	43%	110	0
req	28	25%	0	0%	total_pd	
pl	21	19%	1	5%	27	25%

Tico Setnarsky (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	78	58%	29	37%	134	1
req	12	9%	0	0%	total_pd	
pl	44	33%	0	0	29	22%

Luiz Paulo (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	85	64%	55	65%	133	1
req	22	17%	0	0%	total_pd	

pl	26	20%	3	12%	58	44%
----	----	-----	---	-----	----	-----

Ze Vieira (PSD)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	52	84%	24	46%	62	0
req	5	8%	0	0%	total_pd	
pl	5	8%	0	0	24	39%

Tadeu Camargo (PSL)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	62%	32	52%	98	0
req	16	16%	0	0%	total_pd	
pl	21	21%	0	0	32	33%

Bira do Banco (PCdoB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	18	46%	10	56%	39	1
req	8	21%	0	0%	total_pd	
pl	13	33%	0	0	10	26%

Onildo Francisco dos Santos (PT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	82%	29	48%	74	0
req	7	9%	0	0%	total_pd	
pl	6	8%	6	1	35	47%

Professor Marcelo (PV)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	76	47%	17	22%	161	1
req	61	38%	1	2%	total_pd	
pl	24	15%	0	0	18	11%

Professor Assis (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	0	0%	0	0	26	1
req	8	31%	0	0%	total_pd	
pl	18	69%	0	0	0	0%

Sylvio Monteiro (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	16	57%	7	44%	28	0
req	8	29%	0	0%	total_pd	
pl	4	14%	0	0	7	25%

Mari Temperasso (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	91	61%	39	43%	150	1
req	15	10%	0	0%	total_pd	
pl	44	29%	0	0	39	26%

Dr. Ido (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	89	72%	50	56%	123	1

req	24	20%	0	0%	total_pd	
pl	10	8%	0	0	50	41%

Luiz Monteiro (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	80%	37	61%	76	0
req	9	12%	0	0%	total_pd	
pl	6	8%	0	0	37	49%

Wilson Cabelo (PRB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	94	78%	53	56%	120	0
req	18	15%	0	0%	total_pd	
pl	8	7%	0	0	53	44%

Lucia Stocco (PSD)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	64%	38	62%	96	0
req	19	20%	0	0%	total_pd	
pl	16	17%	0	0	38	40%

Professor Abelino (PT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	81	55%	43	53%	147	0
req	32	22%	0	0%	total_pd	
pl	34	23%	0	0	43	29%

Edison Celli (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	67	94%	34	51%	71	0
req	2	3%	0	0%	total_pd	
pl	2	3%	0	0	34	48%

Gilberto Mello (PV)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	76	79%	44	58%	96	1
req	11	11%	0	0%	total_pd	
pl	9	9%	0	0	44	46%

Vereadores 2016

Professor Abelino (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	31%	12	24%	164	1
req	82	50%	0	0%	total_pd	
pl	31	19%	0	0	12	7%

Gilberto Mello (PV)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	54%	22	43%	94	1
req	16	17%	0	0%	total_pd	
pl	27	29%	0	0	22	23%

Professor Marcelo (REDE)			pd	pd%	total_prop	reeleito
--------------------------	--	--	----	-----	------------	----------

ind	40	25%	9	23%	160	0
req	33	21%	0	0%	total_pd	
pl	87	54%	1	1%	10	6%

Ailton Feneme (PTB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	80%	34	67%	64	1
req	5	8%	0	0%	total_pd	
pl	8	13%	0	0	34	53%

Abilio (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	53	43%	21	40%	124	1
req	36	29%	0	0%	total_pd	
pl	35	28%	0	0	21	17%

Bira do Banco (PCdoB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	40	93%	17	43%	43	1
req	2	5%	0	0%	total_pd	
pl	1	2%	0	0	17	40%

Mari Temperasso (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	39%	26	51%	130	0
req	63	48%	0	0%	total_pd	
pl	16	12%	0	0	26	20%

Dr. Ido (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	64%	28	55%	80	0
req	15	19%	0	0%	total_pd	
pl	14	18%	0	0	28	35%

Tico Setnarsky (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	52%	15	25%	118	0
req	23	19%	0	0%	total_pd	
pl	34	29%	0	0	15	13%

Tadeu Camargo (PSL)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	61	60%	33	54%	102	0
req	17	17%	0	0%	total_pd	
pl	24	24%	1	0,041667	34	33%

Elcio do Bolinho (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	46%	15	29%	111	0
req	24	22%	0	0%	total_pd	
pl	36	32%	1	3%	16	14%

Nina Singer (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
-------------------	--	--	----	-----	------------	----------

ind	51	58%	24	47%	88	0
req	19	22%	0	0%	total_pd	
pl	18	20%	0	0	24	27%

Juliano Martins (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	46%	17	33%	110	1
req	18	16%	0	0%	total_pd	
pl	41	37%	1	2%	18	16%

Professor Assis (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	27	33%	4	15%	83	0
req	29	35%	0	0%	total_pd	
pl	27	33%	0	0	4	5%

Luiz Paulo (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	61%	23	45%	84	0
req	17	20%	0	0%	total_pd	
pl	16	19%	0	0	23	27%

Alex Purkote (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	32%	22	43%	158	1
req	35	22%	0	0%	total_pd	
pl	72	46%	2	3%	24	15%

Carlos Machado (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	62	78%	29	47%	80	0
req	4	5%	0	0%	total_pd	
pl	14	18%	0	0	29	36%

Edson Danguí (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	65%	24	47%	79	0
req	10	13%	0	0%	total_pd	
pl	18	23%	0	0	24	30%

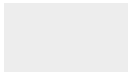
Fatima de Paula (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	42%	22	43%	122	1
req	39	32%	0	0%	total_pd	
pl	32	26%	1	3%	23	19%

Silvio Santo (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	75	57%	29	39%	132	1
req	19	14%	0	0%	total_pd	
pl	38	29%	1	3%	30	23%

Pastor Gilmar (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	51	55%	31	61%	93	0

req	22	24%	0	0%	total_pd	
pl	20	22%	0	0	31	33%

APÊNDICE 6. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE FAZENDA RIO GRANDE

legenda:  %PD  reeleito  proposições totais

Vereadores 2012

Elidio Ratinho (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	37	26%	16	43%	145	0
req	98	68%	21	21%	total_pd	
pl	10	7%	0	0	37	26%

Paulinho Coxinha (PR)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	77	38%	47	61%	202	1
req	117	58%	30	26%	total_pd	
pl	8	4%	0	0%	85	42%

Juarez da Silva (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	99	40%	45	45%	250	0
req	145	58%	57	39%	total_pd	
pl	6	2%	1	17%	85	34%

Julinho do Pesque (PSD)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	32	35%	24	75%	91	1
req	58	64%	12	21%	total_pd	
pl	1	1%	0	0%	36	40%

Marcos Ribas (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	57	38%	32	56%	151	0
req	79	52%	10	13%	total_pd	
pl	15	10%	3	20%	45	30%

Silvestre Savitzki (PPS)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	77	43%	42	55%	178	0
req	89	50%	26	29%	total_pd	
pl	12	7%	0	0%	68	38%

Marcio Wozniack (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	22	71%	8	36%	31	0
req	7	23%	4	57%	total_pd	
pl	2	6%	0	0%	12	39%

Homem do Chapéu (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	86	41%	57	66%	212	0
req	124	58%	28	23%	total_pd	
pl	2	1%	0	0%	85	40%

Serjão (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	63	47%	47	75%	133	1
req	68	51%	30	44%	total_pd	
pl	2	2%	0	0%	85	64%

Gilberto do Dog (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	74	50%	35	47%	148	0
req	74	50%	24	32%	total_pd	
pl	0	0%	1	#DIV/0!	85	57%

Professor Leslie (PT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	86	32%	32	37%	265	0
req	155	58%	10	6%	total_pd	
pl	24	9%	1	4%	43	16%

Policial Batista (PMN)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	65	33%	26	40%	195	1
req	121	62%	19	16%	total_pd	
pl	9	5%	0	0%	45	23%

Dr Nassib (PSL)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	76	57%	33	43%	134	0
req	51	38%	6	12%	total_pd	
pl	7	5%	0	0%	39	29%

Vereadores 2016

Dudu Santos (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	35%	26	57%	132	0
req	70	53%	18	26%	total_pd	
pl	16	12%	1	6%	45	34%

Prof Marlon (PROS)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	21%	23	50%	221	0
req	142	64%	14	10%	total_pd	
pl	33	15%	0	0%	37	17%

Marco Marcondes (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	29%	27	59%	156	0
req	108	69%	21	19%	total_pd	
pl	2	1%	0	0%	48	31%

Paulinho Coxinha (PDT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	29%	21	46%	161	0
req	98	61%	32	33%	total_pd	
pl	17	11%	0	0%	53	33%

Delegado Fabio Machado			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	33	35%	14	42%	95	0
req	52	55%	9	17%	total_pd	
pl	10	11%	0	0%	23	24%

Gilmar Petry (PPS)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	57	33%	34	60%	172	1
req	102	59%	12	12%	total_pd	
pl	13	8%	0	0%	46	27%

Policial Batista (PMN)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	56	31%	21	38%	183	0
req	120	66%	19	16%	total_pd	
pl	7	4%	0	0%	40	22%

Irmão José Miranda (PPS)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	23%	30	65%	198	1
req	152	77%	35	23%	total_pd	
pl	0	0%	0	0%	65	33%

Serjão (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	49	37%	30	61%	133	1
req	82	62%	24	29%	total_pd	
pl	2	2%	0	0%	54	41%

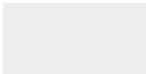
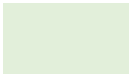
Martuzi (PSDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	46	31%	27	59%	147	0
req	101	69%	16	16%	total_pd	
pl	0	0%	0	0	43	29%

Julinho do Pesque (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	43	31%	19	44%	140	0
req	83	59%	25	30%	total_pd	
pl	14	10%	0	0%	44	31%

Rafael Campaner (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	47	32%	22	47%	145	1
req	92	63%	16	17%	total_pd	
pl	6	4%	0	0%	38	26%

Isabel Despachante (REDE)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	37	28%	6	16%	132	0
req	86	65%	3	3%	total_pd	
pl	9	7%	0	0%	9	7%

APÊNDICE 7. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS INDIVIDUAIS DE VEREADORES DE CAMPO LARGO

legenda:  %PD  reeleito  proposições totais  proposições distributivas

Vereadores 2012

Junior Torres (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	5	3%	0	0%	174	0
req	115	66%	43	37%	total_pd	
pl	54	31%	0	0	43	25%

Josley Andrade (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	2	2%	0	0%	90	0
req	79	88%	37	47%	total_pd	
pl	9	10%	0	0%	37	41%

Darci Andreassa (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	4	3%	0	0%	140	1
req	103	74%	64	62%	total_pd	
pl	33	24%	0	0%	64	46%

Marcio Beraldo (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	4	2%	0	0%	247	1
req	110	45%	64	58%	total_pd	
pl	133	54%	0	0%	64	26%

Clea Oliveira (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	25	14%	1	4%	175	1
req	103	59%	43	42%	total_pd	
pl	47	27%	0	0%	44	25%

Lindamir Ivanoski (PSL)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	41	21%	1	2%	191	0
req	103	54%	37	36%	total_pd	
pl	47	25%	0	0%	38	20%

Luiz Rossato (PDT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	4	3%	0	0%	130	0
req	96	74%	13	14%	total_pd	
pl	30	23%	1	3%	14	11%

Dirceu Mocelin (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	1	1%	0	0%	108	0
req	103	95%	23	22%	total_pd	
pl	4	4%	0	0%	23	21%

Fernanda do Nelsão (PT)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	22	14%	3	14%	156	0
req	103	66%	29	28%	total_pd	
pl	31	20%	0	0%	32	21%

Sueli Guarnieri (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	13	9%	0	0%	142	0
req	103	73%	56	54%	total_pd	
pl	26	18%	0	0%	56	39%

João Marcos (PR)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	5	2%	1	20%	219	0
req	103	47%	46	45%	total_pd	
pl	111	51%	0	0%	47	21%

Vereadores 2016

Tadeu de Paula (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	7	8%	0	0%	91	1
req	76	84%	35	46%	total_pd	
pl	8	9%	0	0%	35	38%

João D'água (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	31	27%	0	0%	115	1
req	71	62%	42	59%	total_pd	
pl	13	11%	0	0%	42	37%

Clea Oliveira (PSB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	67	44%	0	0%	154	1
req	71	46%	30	42%	total_pd	
pl	16	10%	0	0%	30	19%

Bete Damaceno (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	27	23%	0	0%	116	0
req	71	61%	48	68%	total_pd	
pl	18	16%	0	0%	48	41%

Clairton Alemão			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	25	23%	0	0%	109	0
req	71	65%	11	15%	total_pd	
pl	13	12%	0	0%	11	10%

Betinho (PMDB)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	9	10%	0	0%	89	0
req	71	80%	29	41%	total_pd	
pl	9	10%	0	0%	29	33%

Giovani Marcon (PSC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	110	53%	5	5%	206	0
req	71	34%	30	42%	total_pd	
pl	25	12%	0	0%	35	17%

Marcio Beraldo (PP)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	146	45%	2	1%	325	1
req	81	25%	49	60%	total_pd	
pl	98	30%	0	0%	51	16%

Darci Andreassa (PSD)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	9	10%	1	11%	88	0
req	70	80%	37	53%	total_pd	
pl	9	10%	0	0%	38	43%

Bento Vidal (DEM)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	2	4%	0	0%	53	0
req	40	75%	16	40%	total_pd	
pl	11	21%	0	0%	16	30%

Toninho Ferreira (PTC)			pd	pd%	total_prop	reeleito
ind	29	25%	0	0%	118	0
req	76	64%	29	38%	total_pd	
pl	13	11%	0	0%	29	25%