



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS**

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DE  
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC**

Recife – PE

2013

DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS

**ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DE  
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC**

Dissertação apresentada à banca examinadora como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, área de concentração: Estado e Governo, do Programa de Pós-Graduação, Mestrado Interinstitucional da Universidade Federal de Pernambuco em parceria com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.

Orientadora: Profa. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

Recife – PE

2013

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Tony Bernardino de Macedo, CRB4-1567

- M379a Martins, Danilo Herbert Queiroz.  
Análise da distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. – Recife, O autor, 2013.  
81 f.; il ; 30 cm.
- Orientador: Profª. Drª. Gabriela da Silva Tarouco.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2014.  
Inclui referências e anexo.
1. Ciência Política. 2. Clientelismo. 3. Programa de Aceleração do Crescimento . 4. Distribuição de Recursos. I. Tarouco, Gabriela da Silva (Orientadora). II. Título.
- 320 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2014-146)

Ata da Reunião da Comissão Examinadora para julgar a Dissertação do aluno do Minter UFPE/IFMT **DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS**, intitulada: **ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC**, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Às 14:00 horas do dia 29 de agosto de 2013, no Auditório da Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, reuniram-se os membros da Comissão Examinadora para defesa de Dissertação do Mestrando do Minter UFPE/IFMT **DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS**, intitulada **ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC**, para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, composta pelos professores doutores: **Gabriela da Silva Tarouco** (Orientadora), **Pedro Robson Pereira Neiva** (Examinador Titular Interno) e **Clóvis Alberto Vieira de Melo** (Examinador Titular Externo). Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato **DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS**. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considera a Dissertação **APROVADA**. E nada mais havendo a tratar, eu, Daniel Neto Bandeira, secretário do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 29 de agosto de 2013.

DANIEL NETO BANDEIRA (Secretário)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gabriela da Silva Tarouco (Orientadora)

Prof<sup>o</sup> Dr. Pedro Robson Pereira Neiva (Examinador Titular Interno)

Prof<sup>o</sup> Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo (Examinador Titular Externo)

DANILO HERBERT QUEIROZ MARTINS (Mestre)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à excelente professora e orientadora Dra. Gabriela Tarouco, pelos conselhos, paciência e conhecimentos compartilhados.

A todos professores e às instituições UFPE e IFMT que proporcionaram a grande oportunidade de realização deste trabalho.

Aos meus amigos, em especial Edna e Elisangela França, pelo apoio e carinho familiar dispensado; à Natacha, Dejenana, José Vinícius e todos que estiveram compartilhando dessa caminhada.

À minha família, em especial à melhor mãe que poderia ter, Sandra Regina, com seu amor e carinho incondicional, e exemplo de honestidade, trabalho e perseverança.

A todos os Ministérios e Secretarias Especiais do Governo Federal, através dos servidores responsáveis pelos dados prontamente fornecidos quando solicitados.

## RESUMO

Este trabalho buscou analisar a distribuição dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, verificando os repasses de recursos do programa realizados pelo governo federal às prefeituras brasileiras nos anos de 2007 a 2012. Os objetivos específicos foram: analisar os diferentes conceitos e características de clientelismo; apresentar as características e formas de distribuição dos recursos do PAC às prefeituras; e analisar a distribuição de recursos do PAC, com exame de variáveis que possam influenciar neste processo. Foram analisadas as hipóteses de que houve maior liberação de recursos do PAC para municípios cujos prefeitos sejam dos partidos da coligação do Executivo Federal; de que existiu relação entre o partido do prefeito e os recursos liberados no PAC e de que existiu relação entre a ideologia do partido do prefeito e os recursos liberados. Foi realizada uma revisão da literatura buscando a conceitualização, características e manifestações do clientelismo, e de caracterização do PAC. Para realização da pesquisa foram realizadas análises das distribuições dos recursos do Programa, com testes estatísticos e contextualização dos dados.

**Palavras-chave:** Clientelismo; Distribuição de Recursos; PAC.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the distribution of the resources of the Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, checking the transfer of funds from the program conducted by the federal government to municipalities in Brazil in the years 2007-2012. The specific objectives were: analyze the different concepts and characteristics of clientelism; present the characteristics and forms of distribution of PAC resources to municipalities; and analyze the distribution of PAC resources, including examination of variables that may influence this process. It were analyzed the hypothesis that there was greater release of PAC resources to municipalities whose mayors are the parties of the coalition of the Federal Executive; relationship existed between the party of the mayor; and the resources released in the PAC, and there was relationship between the ideology of the party of the mayor and the resources released. A review of literature has been done for the conceptualization, characteristics and manifestations of clientelism, and characterization of PAC. To conduct the study were analyzed the distributions of the resources of the Program with statistical tests and context data.

**Keywords:** Clientelism; Distributions of Resources; PAC.

**LISTA DE FIGURAS**

- Figura 1: Percentual de participação da ideologia do prefeito em municípios beneficiados pelo PAC por região, entre os anos de 2007 a 2012 48
- Figura 2: Percentual do valor investido pelo PAC durante os anos de 2007 a 2012 por região 50
- Figura 3: Valor recebido do PAC de acordo com a ideologia dos partidos dos prefeitos, entre os anos de 2007 a 2012 51
- Figura 4: Percentual da ideologia do prefeito segundo o estado de origem do ministro, entre os anos de 2007 a 2012 54
- Figura 5: Valor recebido do PAC nos estados de origem do ministro por ideologia dos prefeitos, entre os anos de 2007 e 2012 55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Média e Moda do IDH-M dos municípios beneficiados pelo PAC por região nos anos de 2007 a 2012.	47
Tabela 2:	Tabela descritiva dos valores aplicados pelo PAC e o IDH-M dos municípios beneficiados.	47
Tabela 3:	Valor investido pelo PAC durante os anos de 2007 a 2012 por região.	50
Tabela 4:	Projetos aprovados pelo PAC, por ideologia do prefeito.	52
Tabela 5:	Projetos aprovados pelo PAC, por região.	52
Tabela 6:	Percentual da ideologia do prefeito segundo o estado de origem do ministro, entre os anos de 2007 a 2012.	53
Tabela 7:	Valor recebido do PAC nos estados de origem do ministro entre os anos de 2007 e 2012.	56
Tabela 8:	Projetos aprovados pelo PAC, por unidade federativa.	57
Tabela 9:	Projetos aprovados pelo PAC - estado de origem do ministro.	58
Tabela 10:	Projetos aprovados pelo PAC, por ministério.	59
Tabela 11:	Projetos aprovados pelo PAC, por partido do ministro.	60
Tabela 12:	Projetos aprovados pelo PAC, por ideologia do partido do ministro.	60
Tabela 13:	Projetos aprovados pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial.	61
Tabela 14:	Valor destinado aos municípios pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial.	62
Tabela 15:	Valor destinado aos municípios pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial e região.	62
Tabela 16:	Teste de normalidade entre a população e o valor recebido pelo PAC.	64
Tabela 17:	Correlação de Spearman entre a população e o valor recebido pelo PAC.	65
Tabela 18:	Porcentagem do pertencimento à coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.	66

Tabela 19:	Teste do qui-quadrado sobre o pertencimento à coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.	66
Tabela 20:	Medida de Assimetria do pertencimento a coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.	67
Tabela 21:	Porcentagem da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.	68
Tabela 22:	Teste do qui quadrado da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.	68
Tabela 23:	Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.	69
Tabela 24:	Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.	69
Tabela 25:	Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.	70
Tabela 26:	Porcentagem dos valores liberados para a prefeitura segundo a ideologia do prefeito e do ministro.	71
Tabela 27:	Teste qui-quadrado entre a ideologia do prefeito e a ideologia do ministro.	71
Tabela 28:	Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a ideologia do ministro.	72
Tabela 29:	Porcentagem da região do município beneficiado pelo PAC e região de Origem do Ministro responsável.	72
Tabela 30:	Teste qui-quadrado entre região de origem do Ministro e região dos municípios beneficiados.	73

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PR	Paraná
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe

SEM	Sem Partido
SP	São Paulo
TO	Tocantins
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. CLIENTELISMO	15
1.1 Conceito	15
1.2 Clientelismo na Atualidade	22
1.3 Clientelismo no Brasil	32
1.4 <i>Pork Barrel</i>	36
2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	42
3. ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS RELATIVAS À EXECUÇÃO DE AÇÕES DO PAC A MUNICÍPIOS	45
3.1 Análise Descritiva dos Dados	46
3.2 Testes das Hipóteses	63
3.2.1 População e o valor recebido pelo PAC	64
3.2.2 Coligação e o valor recebido pelo PAC	65
3.2.3 Ideologia do Prefeito e o valor recebido pelo PAC	67
3.2.4 IDH-M e o valor recebido pelo PAC	69
3.2.5 Ideologia do ministro e a ideologia do prefeito	71
3.2.6 Região do ministro e a região do município beneficiado	72
3.3 Relações Clientelistas nas Transferências	73
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	77
Apêndice	80

## INTRODUÇÃO

Pesquisar, analisar e entender a política no Brasil não é tarefa fácil. Tampouco o caminho é linear e objetivo. Deve-se procurar o entendimento de sua formação enquanto nação, de seu povo, suas origens e seu desenvolvimento.

Ademais, a heterogeneidade do país é um fator que complica ainda mais a questão. Afinal o Brasil tem dimensões continentais, diferenças profundas entre as regiões e processos de formação diferenciados.

Uma das características mais marcantes da política brasileira (Bahia, 2003; Carvalho, 1997; Graham, 1997; Nunes, 1997) é a presença do fenômeno do clientelismo, que está presente no país desde o período colonial e foi se adaptando à realidade da sociedade com o passar do tempo.

As discussões, os jornais e a televisão sempre apontam favorecimentos praticados pelos políticos no Brasil, de modo que essa característica parece enraizada de tal forma, que não conseguimos arrancá-la da cena cotidiana.

Verifica-se ainda que, como qualquer país capitalista – com economia de mercado – o desenvolvimento da sociedade está atrelado também ao desenvolvimento econômico, e que no caso brasileiro, o Estado sempre teve papel fundamental nessa questão, o que acaba interligando política e economia.

Nesse contexto, o Executivo Federal do Brasil lançou em 2007, através do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que, de acordo com o Governo Federal:

(...) é mais que um programa de expansão do crescimento. Ele é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. (Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>).

Guimarães e Moraes (2007) afirmam que em uma análise ampla o PAC visa incentivar o investimento privado, assim como aumentar o investimento público em infraestrutura, e também remover obstáculos - burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos - ao crescimento.

Coordenado pelo Executivo Federal, o PAC prevê a execução de obras e ações pelo próprio Governo Federal, por meio de seus ministérios, bem como pelos Estados e Municípios, mediante o repasse de recursos, e desde seu lançamento, o Programa tem sido alvo de inúmeras denúncias e acusações de seu uso para fins eleitorais e privilégios para a

base de sustentação do governo, como os constantes no Jornal Folha On Line de 15 de agosto de 2008, Jornal do Comércio de 17 de agosto de 2008, Jornal do Brasil de 15 de agosto de 2008, Jornal Metropolitano de 03 de junho de 2011, Bom Dia Brasil de 24 de janeiro de 2012, entre outros, ou seja, com declarações de práticas de clientelismo, de troca de favores, sendo este aspecto, o proposto para análise nessa pesquisa.

Essas críticas e denúncias podem derivar de características do sistema político brasileiro: o sistema presidencialista combinado com multipartidarismo e representação proporcional. Nessas condições, considerando a busca pela governabilidade, o Executivo necessita realizar coalizões, sendo que detém, dentro da legalidade, meios – recursos orçamentários e de programas específicos e cargos – para desenvolver relações de trocas com os partidos.

Desse modo, este trabalho se justifica pela necessidade de analisar a distribuição dos recursos realizados pelo Governo Federal às prefeituras para execução das ações do PAC, considerando a base de sustentação do Governo Federal – as coalizões, visto que há transferências de recursos a ministérios, estados e municípios.

Diante do cenário do sistema político brasileiro, e da análise da distribuição dos recursos do PAC, surgem os questionamentos: têm fundamento as denúncias de distribuição clientelista? Ou são apenas denúncias infundadas ou fenômenos esparsos que não caracterizam a nossa política?

É à busca de resposta(s) para esse(s) questionamento(s) que se propõe a pesquisa. Sabendo-se da impossibilidade de análise de todos os aspectos da política moderna brasileira, e procurando ser mais objetivo na busca da resposta, propõe-se a análise de um dos maiores programas, no que se refere a volume de recursos, desenvolvidos pelo governo federal nos últimos anos, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, onde se busca analisar a distribuição desses recursos, com exame de variáveis que possam afetar este processo.

O objetivo principal da pesquisa é analisar a distribuição de recursos para realização de obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por parte do Governo Federal, tendo como objetivos específicos: analisar os diferentes conceitos e características de clientelismo; apresentar as características e formas de distribuição dos recursos do PAC às prefeituras; e analisar se os recursos do PAC são distribuídos por critérios políticos.

O trabalho está organizado em quatro capítulos: no primeiro serão discutidos os conceitos e visões do clientelismo, com apresentação de suas características e manifestações; no segundo capítulo serão apresentados os principais pontos do Programa de Aceleração do

Crescimento; em seguida há a análise das transferências de recursos do PAC, com a análise descritiva; no capítulo de encerramento há exposição das considerações finais.

## 1. CLIENTELISMO

Analisar a distribuição de recursos públicos envolve uma série de variáveis que em muitos casos não são tão claras e objetivas, como acordos políticos ou manobras ilegais, porém é necessário para se entender o processo de financiamento das políticas públicas.

No caso brasileiro, alguns autores (Bahia, 2003; Carvalho, 1997; D'Ávila Filho, Jorge e Coelho, 2004) discutem que esse processo é marcado por características das relações políticas do Brasil, destacando entre elas, o clientelismo. Assim, para se realizar a análise da distribuição dos recursos do PAC, em primeiro momento, torna-se necessário o entendimento deste fenômeno.

Discutir o clientelismo no Brasil, em um primeiro momento pode parecer tarefa simples e repetitiva, afinal são muitas as notícias, falas e bibliografias acerca do assunto, já que o termo é considerado como uma das características mais marcantes da relação entre o Estado e a sociedade.<sup>1</sup>

Assim, para entender o fenômeno, torna-se necessária a identificação e/ou construção de seu conceito, suas características e manifestações, apontando as diferentes visões e aplicabilidades encontradas na literatura.

Não se pretende neste trabalho o aprofundamento das diferenças conceituais e comparações extensas entre elas, já que não compreende o objetivo da pesquisa, que pretende apenas analisar a distribuição de recursos do PAC, porém para se alcançar o objetivo, torna-se necessário o entendimento da gramática.

### 1.1. Conceito

Há consenso entre os estudiosos da sociologia, antropologia e ciência política que a definição de clientelismo é complexa e envolve vários aspectos, com várias vertentes de pensamento, de acordo com o objeto – e objetivo - a ser estudado (Alcantud, 1997; Carvalho, 1997; Hopkin, 2006; Roninger, 2004; Roninger e Günes-Ayata, 1994):

Basta, como exemplo, mencionar a imensa literatura produzida em torno do fenômeno do clientelismo, as discussões sobre o conteúdo deste conceito e as dificuldades em empregá-lo de maneira proveitosa.  
(...)

---

1 Nunes (1997) aponta que as quatro gramáticas que caracterizam a relação entre o Estado Brasileiro e a sociedade são: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos.

O conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. (CARVALHO, 1997, p. 1-3)

Nota-se que, apesar da consciência da dificuldade de se entender o fenômeno, alguns pesquisadores acabam por defini-lo, ignorando outros pontos de vista, e até criticando-os. Tendo em vista o objetivo desta pesquisa, não se pretende tecer críticas ou ignorar pontos de vista diferentes, apenas busca-se o entendimento do termo para posterior análise da distribuição dos recursos do PAC.

As pesquisas apontam que a análise do clientelismo em diferentes sociedades e culturas não tem ajudado a consolidar uma definição aplicável a todos os contextos, porque esse fenômeno se manifesta de forma diferente, dependendo da realidade em que é analisado.

Contudo, isso não significa uma barreira aos estudos da área, apenas exige mais rigor e cuidado do pesquisador, implicando na necessidade de entendimento das diversas manifestações do fenômeno para se aplicar ao seu objeto de estudo, sendo o que se pretende nesse trabalho.

Assim, entender a – provável - origem do termo, e suas principais aplicações – ou manifestações – é primordial para o estudo. Neste aspecto, Bezerra aponta que não somente a definição do conceito é diversa, mas também a própria nomenclatura, ou termo utilizado para o fenômeno observado:

De modo geral, a partir do estudo de comunidades, os antropólogos, sob a rubrica de patronagem, priorizaram o exame do conteúdo e dinâmica das relações entre patrão e cliente. Por sua vez, os cientistas políticos dirigiram seus estudos para os sistemas políticos e preferiram utilizar o termo clientelismo para designar um tipo de relação mantida entre partidos e eleitores (exemplo são os estudos sobre máquinas políticas) e a relação entre Estado e sociedade.

(...)

Assim, para os antropólogos, o estudo da patronagem é a análise de como pessoas de autoridade desigual, mas ligadas através de laços de interesse e amizade, manipulavam suas relações a fim de alcançar seus fins. Já para os cientistas políticos é o estudo de como os líderes dos partidos políticos procuram desviar as instituições públicas e os recursos públicos para seus próprios fins e de como favores de várias espécies são trocados por votos (BEZERRA, 1999, p. 15).

Ao buscar identificar a fonte dessas divergências conceituais, Fernández (2002) explica que as condições do ambiente analisado, as relações de troca, o grau de liberdade apreciado por aqueles que as praticam, o desenvolvimento econômico, social e político, o tipo

de relação entre os atores envolvidos, ou seja, condições micro e macro fazem surgir características diferentes do clientelismo em cada situação.

Fica evidente, nesses termos, que para o adequado emprego do conceito, devem ser contextualizadas as condições micro e macro do ambiente e a situação em que se estuda a manifestação do clientelismo.

Considerando o uso indiscriminado dos termos<sup>2</sup>, nesta pesquisa será adotada a distinção apontada por Bezerra (1999), onde a patronagem constitui o estudo de como agem as lideranças partidárias para alcançarem seus objetivos. Já para a conceitualização do clientelismo, será necessária sua construção, a partir das várias concepções a serem apresentadas.

O uso indistinto dos termos, e a variedade da definição de clientelismo, podem afetar diretamente o resultado da pesquisa, pois gera confusão sobre sua aplicabilidade e suas manifestações – características. Assim, inicialmente, necessita-se da definição do conceito a ser utilizado no caso em estudo, porém para isso, não se pode deixar de apresentar outros pontos de vista.

Verifica-se ainda, que a diversidade de termos e/ou fenômenos que contêm características do clientelismo estudadas pela antropologia e ciência política, não se restringe ao termo patronagem:

[...] a denominação mediadores políticos, no clientelismo político, também é conhecida como *capitulares* no Peru no anos trinta e quarenta (Stein, 1980), cabo eleitoral no Brasil desde os anos trinta (Conniff, 1981; Mouzelis, 1985; Roniger, 1990; Gay, 1994); gestor, padrinho político ou cacique no México (Carlos y Anderson, 1981; Ugalde, 1973; Cornelius, 1973; Roniger, 1990); *precinct captains* nas máquinas políticas de Chicago e outras grandes cidades dos Estados Unidos (Kornblum, 1974; Guterbock, 1980; Katznelson, 1981; Knoke, 1990); *caudillo barrial* nos partidos radical e conservador na Argentina nas décadas de 1920 e 1930 (Rock, 1975, 1972; Walter, 1985; Bitran y Schneider, 1991). Apesar dessas diferentes denominações, todos têm essencialmente a mesma função de operar como mediadores entre clientes e patrões (AUYERO, 1996, p. 3).

Nesse sentido, aponta o autor que o mediador pode dificultar ou facilitar o fluxo de demandas, favores, bens e serviços.

Pode ser citado ainda o *caciquismo* na Espanha das décadas de 1950 a 1970. Nesse caso, conforme descreve Fernández (2002), os mecanismos utilizados também eram a favor do medo, violência psicológica, simbólica e mesmo física, havia ainda fraude e corrupção,

---

2 Ver Nunes (1997)

como meio de se perpetuar um sistema de dominação. O que identifica o *caciquismo* espanhol como uma espécie, ou sub-forma de clientelismo, são as trocas assimétricas presentes no fenômeno.

Assim, o fenômeno do clientelismo em nenhum caso é o mesmo fenômeno que se manifesta em períodos diferentes, porém apresenta características semelhantes que possibilitam sua identificação.

No exemplo dado, o *caciquismo*, observa-se a presença de uma característica, apontada no senso comum como pertencente ao clientelismo, que é a corrupção, porém tal característica não está presente na maioria dos estudos realizados acerca do termo:

O clientelismo é a consequência do uso de relacionamento com o cliente no âmbito da política. Assim, há de se diferenciar relação de troca que ocorre na formação de clientelas, do fenômeno que deriva de seu uso, que podem ser a corrupção, o tráfico de influência, a fraude, o despotismo, etc. (FERNÁNDEZ, 2002, p.10)

Com isso, é possível verificar que a relação clientelista em si não deve ser confundida com fenômenos derivados dessa relação, o que ocorre em muitos estudos que apontam características, como corrupção e despotismo, como próprias do clientelismo.

Não é apenas na literatura internacional que se verificam outras terminologias para a relação clientelista. No Brasil a discussão também aparece nos estudos acerca de outras nomenclaturas, porém os autores afirmam que tratam de fenômenos existentes em um período e local determinado:

A redução das possibilidades de interpretação do fenômeno do clientelismo ao mandonismo e ao patrimonialismo cria alguns problemas para a reflexão em torno do conceito, ao identificá-lo com formas pré-modernas de dominação política – assim, tenderia a desaparecer com a modernização da sociedade. Tal perspectiva dificulta a interpretação dos novos formatos que o fenômeno vem assumindo (SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p. 150).

Nessas condições, de acordo com os apontamentos de Graziano (1984), o clientelismo político significa o resultado de uma relação pessoal de intercâmbio no campo da política, o que é voluntariamente estabelecido e legítimo, dentro da lei, entre quem ocupa ou pode ocupar qualquer cargo público e aqueles que desejam acesso a serviços e recursos públicos. Esta relação deixa de ser legítima quando causa prejuízo a terceiros, e nesse caso torna-se ilegal e, portanto, não responde a características de clientelismo político, mas de corrupção e fraude.

Tal distinção conceitual torna-se importante na análise, visto a corriqueira associação entre clientelismo e corrupção, porém os estudos mais recentes apontam o clientelismo como um agente benéfico para determinados grupos na consolidação da democracia, como será

discutido posteriormente, e também corrobora com o apontado por Fernández (2002), onde a corrupção é um fenômeno que pode derivar do clientelismo em alguns casos estudados, de modo que não se pode dizer que constitui uma característica dele.

Assim, na busca de um conceito mais preciso, e de certa forma, mais universal, Auyero (1996), analisando as definições de clientelismo, afirmou que pode-se estabelecer as características básicas de um relacionamento clientelista: 1) é desigual; 2) é personalizado; 3) implica troca; 4) é informal e difuso.

Diz que é desigual porque os patrões e os clientes têm recursos diferentes em riqueza, poder, prestígio social e capital social. É personalizado, porque os sujeitos desta relação social, empregadores e clientes, não estão interessados na igualdade e regras universais, mas naquelas pessoais. Ele também tem indivíduos como atores em vez de organizados grupos empresariais, destaca o autor. Verifica-se ainda que envolve a troca, ou seja, é uma “solução” para a distribuição de bens e serviços em troca de lealdade política, apoio e voto. É informal, porque, além de nuances possíveis, um relacionamento com o cliente implica a ausência de um terceiro para atuar como autoridade formal investido com o poder para fazer cumprir o contrato, assim, a relação está baseada em redes de relações “face a face” (AUYERO, 1996, p. 9).

Com o mesmo intuito de apontamento de características acerca do fenômeno, Roninger (2004), diz que o clientelismo envolve relações assimétricas, mas mutuamente benéficas de poder e de troca; implica acesso mediado e seletivo aos recursos e aos mercados a partir do qual os outros são normalmente excluídos, condicionado ao cumprimento de subordinação ou dependência da boa vontade dos outros. Aqueles no controle que, de acordo com o autor, são chamados *patrões, gerentes e corretores – brokers* - permitem um acesso seletivo aos bens e oportunidades e se colocam, ou a seus simpatizantes, em posições de onde possam desviar recursos e serviços em seu proveito. De seus parceiros, os chamados *clientes*, se espera que retribuam tais benefícios, através da política e/ou de outra forma, trabalhando para o *patrão* em épocas de eleição ou no aumento de seu prestígio e reputação:

Na esfera política, o clientelismo é associado com o uso particularista dos recursos públicos e da arena eleitoral, o que pode implicar votos e apoio dado em troca de empregos e outros benefícios. Ele pode se tornar uma estratégia útil para vencer as eleições e construir apoio político, como exemplifica Roninger (2004), sob a forma de maiorias no Congresso, através da liberação seletiva de fundos públicos para apoiar os políticos e associados ou da aceitação de indicados políticos para cargos públicos. Como tal, é uma estratégia de mobilização política particularista, diferente dos padrões mais universais, como apelos programáticos ou de mobilização motivada por personalismo nas ações políticas:

O clientelismo é um complexo, de fato de uma relação paradoxal, que combina traços contraditórios como desigualdade e solidariedade, voluntarismo e coerção, recursos simbólicos e instrumentais, e que a permuta desses recursos é usualmente levada a cabo através do arremate em uma só transação de vários itens (nenhum deles pode ser permutado separadamente mas só em um conjunto que inclui ambos os tipos de recursos). (EISSENSTADT e RONINGER, 1984, apud BAHIA, 2003, p. 103)

Assim, novamente os pesquisadores ponderam sobre a imprecisão utilizada ao conceituar o clientelismo, e como já apontado, em muitos casos o termo é usado como se houvesse um significado único e presente nas mais diversas estruturas e realidades sociais. Contudo, os autores avaliam que a relação clientelista é paradoxal, apresentando ao mesmo tempo na mesma transação, os lados opostos da relação.

Complementando o entendimento, Roninger (2004) aponta que o clientelismo moderno cria uma situação intrinsecamente contraditória: o poder assimétrico e as desigualdades estão estruturadas junto a compromissos interpessoais; a coerção (real ou potencial) coexiste com a ênfase ideológica no caráter voluntário do vínculo; a estrutura que limita as retribuições somente pode ser mantida mediante a concessão de retribuições; o caráter oculto, informal e extra-legal destas ações é utilizado para fazer valer demandas públicas sobre bens e serviços, e para sustentar e propagar imagens públicas de poder e reputação.

Colaborando mais para o entendimento do fenômeno, Linz (1978) diz que a definição envolve ainda o conceito de legitimidade, devido ao papel de relações com os clientes. Ou seja, na relação clientelista há legitimidade entre os atores para que a mesma aconteça, senão o paradoxo apontado não se concretizaria. Neste sentido, a legitimidade determina também a eficiência com que as instituições políticas agem nas relações clientelistas.

Então, percebe-se que a legitimidade está ligada aos atores responsáveis pela relação. Desse modo, Fernández (2002) chama a atenção para o fato de que o clientelismo envolve no mínimo dois atores – legítimos - pois qualquer relacionamento com o cliente requer a participação de dois jogadores no mínimo, sendo que a decisão de se comprometer com a outra parte é individual, assim como a manutenção da relação de troca, embora tal ato possa não ser exclusivo – possa envolver mais atores. No entendimento da autora, a relação dos dois – ou mais – atores, deve ser mutuamente aceita, o que gera a legitimidade.

Não se trata então, de uma relação imposta, mas sim aceita – mesmo que alguns pesquisadores apontem que há imposição velada quando se trata de um fenômeno cultural e

amplamente presente em algumas sociedades, mas mesmo nesses casos, o consenso é de que ela é aceita e não coercitiva, porém não é o objetivo da pesquisa aprofundar essa discussão.

Nessa perspectiva, Roninger e Günes-Ayata (1994) contribuem afirmando que a conotação do termo clientelismo foi ligada a uma visão negativa da relação, onde há prejuízos para um dos atores ou para a sociedade. Porém modernamente, o clientelismo configura uma forma de “aquecer a frieza gerada devido à distância entre o Estado e Sociedade” (p. 51-52). Assim, o clientelismo se manifesta em uma forma de aproximação do cidadão com as estruturas formais do Estado. Então se tem uma troca no sentido de sua participação política, para obter uma efetiva e concreta resposta do Estado que atenda às suas necessidades.

Com esse apontamento, pode-se iniciar a compreensão do termo nos tempos atuais, onde há uma relação de troca e/ou mediação, envolvendo dois ou mais atores legítimos, no anseio de prover as necessidades de ambos.

Para Roninger e Günes-Ayata (1994) a existência e persistência de relações clientelistas nas sociedades modernas surpreendeu muitos analistas que pregavam que o fenômeno tenderia a desaparecer com o processo de modernização capitalista. Na verdade, o clientelismo se transformou, adaptado à nova realidade, no que se denominou como clientelismo político, que está baseado na relação que vários mediadores estabelecem com seus clientes em períodos curtos de tempo e para transações específicas, atuando como intermediários entre a localidade e o Estado, na distribuição de recursos. Nas redes modernas, está baseado no desempenho, na habilidade para solucionar assuntos específicos e para responder às demandas de melhorias socioeconômicas e status político.

Fernández (2002) complementa tal posicionamento, dizendo que em tais casos os partidos políticos têm um papel inquestionável no clientelismo político, e na consolidação da democracia, portanto, constituindo um elemento importante no estabelecimento dos intercâmbios.

Então, o que antes era visto como negativo e com tendência ao desaparecimento com o desenvolvimento do capitalismo e da democracia, passou a ser estudado como um fenômeno adaptado à nova realidade e presente, mesmo nas democracias mais maduras. Assim como seu *modus operandi* passou a ser visto como algo positivo, e em alguns casos até desejável, como será apresentado posteriormente.

## 1.2. Clientelismo na Atualidade

Na atualidade a noção de clientelismo, como apontado anteriormente, está sendo examinada e questionada em distintas perspectivas (Gay, 1997; Burgwald, 1996), e é neste sentido que se procura uma definição atual e aplicação moderna da relação, para que se possa analisar o objeto da presente pesquisa.

D'Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004), dizem que o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os clientes, com os mandatários legítimos da gestão dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus *patronus*. Fernández (2002) complementa que no clientelismo eleitoral, sempre que o cliente recebe a contrapartida do seu voto mediante a atuação que lhe favorece, indiretamente está participando da construção do seu futuro, ou seja, há uma visão nos estudos atuais de que o cliente não é um ator passivo na relação.

O clientelismo não só orienta as relações entre Estado e sociedade civil, mas configura a prática da gestão das políticas sociais e promove a seleção para o acesso à proteção social, filtrando demandas sociais e comprometendo os princípios clássicos de universalidade e da equidade, afirmam Seibel e Oliveira (2006).

Para a compreensão de como a visão sobre o tema foi modificada ao longo das pesquisas, Roninger (2004) dividiu os estudos em três fases, apresentando como o olhar dos pesquisadores foi sendo modificado, na medida em que o fenômeno se adaptava às novas realidades. Trata-se então de uma forma metodológica para se compreender a dificuldade de se analisar o conceito, e a variedade de olhares encontrados na literatura.

Nessa metodologia, Roninger (2004) aponta que os trabalhos e estudos acerca do clientelismo começaram no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, gerando o que o autor conceitua como *primeira onda de pesquisa e produção*, sendo que os estudos ressurgem fortemente nos anos 1980 e início dos anos 1990, gerando a *segunda onda*, e no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000, de acordo com o autor, há um novo surto de trabalhos sobre o clientelismo, a *terceira onda*.

A *primeira onda*, na ótica de Roninger (2004) foi caracterizada por estudos de conceituação de clientelismo e métodos empíricos para sua identificação, em que se destacam os trabalhos de René Lemarchand, Luigi Graziano, Keith Legg, James Scott e Carl Landé. Estes estudos, segundo o autor, apontavam o clientelismo como um fenômeno arcaico de ambientes tradicionais e agrários, e na então recente migração para as cidades, de modo que com o

desenvolvimento e fortalecimento da democracia e modernização da sociedade, as relações clientelistas findariam. O autor destaca ainda que nesse período também se desenvolveram estudos relacionados à distribuição de recursos do Estado em troca de apoio político, destacando neste caso os trabalhos de Alex Weingrod.

Confirmando essa tese, Nunes aponta que a gênese dos estudos do clientelismo se deu com a análise de sociedades rurais:

A noção de clientelismo foi originalmente associada aos estudos de sociedades rurais. Neste contexto, o clientelismo significa um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons* e camponeses. Os camponeses, isto é, os clientes, encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra. Os grupos camponeses que serviram de base para o desenvolvimento da noção de clientelismo estavam sempre a um passo da penúria. A desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes e gera uma série de laços pessoais entre eles, que vão desde o simples compadrio à proteção e lealdade políticas. (NUNES, 1997, p. 27).

Roninger (2004) aponta que a *segunda onda* ampliou o leque de estudos sobre o clientelismo, com a percepção de que o fenômeno está presente não somente em sociedades agrárias e pouco desenvolvidas, mas também naquelas em que a democracia já estava consolidada e também nos países comunistas. Assim, o clientelismo também passou a ser identificado como um modelo de intercâmbio social e uma estratégia de mobilização e controle, onde os laços clientelistas envolvem a troca instrumental, recursos econômicos e políticos que se entrelaçam com as expectativas e promessas de lealdade e apoio, numa espécie de *pacote de negócios*, ou seja, nenhum desses recursos é trocado separadamente pelo simples valor de mercado, mas sim em um negócio combinado que gera consequências sociais e políticas.

Com os estudos realizados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, Roninger (2004) enfatiza que na *terceira onda* de estudos, além de diferentes abordagens, desde a micro-análise de estudos comparativos de políticos até o estudo das relações entre os poderes de um Estado – como a relação entre o executivo e legislativo – a maioria da produção científica compartilha uma preocupação com a resiliência sistêmica do clientelismo e sua mudança de formato de acordo com o novo cenário contemporâneo.

Esses estudos, declara Roninger (2004), sugerem um deslocamento da análise do clientelismo para além do domínio dos princípios formais e ideais, para o funcionamento real da democracia, cidadania e sociedade civil, com entendimento de que, juntamente com outras formas de compromissos particularistas, o clientelismo é uma característica permanente da política e que a crescente onda de neoliberalismo só tem aumentado sua presença em muitas sociedades contemporâneas, ao mesmo tempo que em outras sociedades pode ser levado a um

papel mais marginal. Nesse aspecto, tais estudos buscam contextos institucionais concretos que favoreçam ou restrinjam o clientelismo nas democracias liberais, pós-autoritárias e sociedades históricas.

Já utilizando outra metodologia, porém não muito diferente da apresentada anteriormente, e que também ajuda na compreensão do fenômeno na atualidade, Hopkin (2006) divide o conceito de clientelismo em duas faixas: *o velho clientelismo e o novo clientelismo – old and new clientelism*. Para o autor clientelismo é um termo que descreve a distribuição de benefícios seletivos para indivíduos ou grupos claramente definidos em troca de apoio político.

Complementa ainda que o tipo de clientelismo notável, aquele que representa uma forma de intercâmbio pessoal e diádica, geralmente caracterizado por um senso de obrigação, e muitas vezes também por um desequilíbrio de poder entre os envolvidos, constitui o *velho clientelismo*:

(...) Essas relações envolvem a provisão, pelos *patrons* aos clientes, do acesso aos meios básicos de subsistência e a reciprocidade dos clientes com uma combinação de bens econômicos e serviços (como aluguel, trabalho, parte de suas colheitas) e ações sociais de respeito e lealdade. (MASON, apud HOPKIN, 2006, p. 406).

O autor complementa ainda que no *novo clientelismo* o comportamento político é ainda caracterizado por padrões de trocas, contudo de um novo tipo. A relação ainda é instrumental, e os benefícios prestados aos clientes ainda são em grande parte privados e excludentes. Mas há também diferenças importantes, como a relação menos hierárquica e mais democrática; em razão disso, o *novo clientelismo* é mais favorável à fluidez e mudança de comportamento eleitoral, possibilitando uma maior concorrência e rotatividade de elites.

Lenardão, concordando com o autor, afirma:

Ao mesmo tempo observa-se a persistência, a flexibilidade e variedade dos laços clientelistas, a capacidade de adaptação a novos contextos políticos e econômicos e sua sobrevivência sob formas atualizadas, aparentemente menos autoritárias que as “tradicionais” e fincadas no atendimento particularista a interesses políticos através de mecanismos de troca de votos e apoio político por “favores”. (LENARDÃO, 2004. p. 13)

No novo clientelismo, diz Hopkin (2006), o *patron* é o próprio partido, ao invés de qualquer pessoa dentro dele, onde favores são distribuídos pelos membros da organização partidária, que por sua vez recebe autorização para essa atividade a partir dos níveis superiores da hierarquia do partido. Clientelismo, portanto, torna-se burocratizado e menos personalizado, embora os representantes pessoais de contato entre o partido e eleitores individuais continuem a ser importantes para manter o relacionamento.

No mesmo sentido, Bonfim acrescenta:

Nas últimas décadas do século XX, vem a tona uma nova modalidade de clientelismo, o clientelismo estatal, onde a relação é mais impessoal ainda. Recursos, obras públicas ou apoios são destinados a instituições (associação de moradores, prefeituras, obras assistencialistas) comprometidas com políticos detentores da máquina estatal como o intuito de atingir comunidades inteiras, canalizando os votos de centenas se pessoas de uma só vez para um mesmo grupo ou candidato. O funcionamento mais ou menos clientelista de um dos principais programas de intervenção pública na zona rural, o Projeto São José, é um exemplo de como obras públicas podem servir de instrumento para angariar votos e apoios de lideranças municipais. (BONFIM, 2002, p. 37).

Bezerra (1999) complementa afirmando que a destinação por parte de políticos de benefícios públicos (recursos, cargos, serviços e outros) para lideranças políticas e moradores das localidades aos quais se encontram vinculados politicamente é uma das principais questões examinadas pela literatura a respeito do clientelismo político atual, o que será apresentado posteriormente com a análise do *Pork Barrel*.

Voltando ao apresentado por Fernández (2002), ao descrever o clientelismo político, aquele que seria o *novo clientelismo*, a autora classifica-o em três tipos: clientelismo eleitoral, clientelismo de partido e clientelismo burocrático, onde as trocas são semelhantes e até mesmo os atores que realizam são os mesmos, o que muda é o conteúdo das trocas. Assim, no primeiro caso são trocados votos para respostas eficazes a um grupo de clientes; no segundo tipo a troca é de apoio por apoio; e no terceiro caso, há troca de recursos públicos por apoio.

Complementa ainda que nos três casos produz-se uma legitimação do poder e um incremento da estabilidade do mesmo, e ainda ao mesmo tempo se tem um risco de gerar uma diminuição progressiva da ideologia do partido e um aumento da profissionalização da política, na medida em que os partidos se transformam em gestores públicos que obtêm maiores apoios quanto mais eficazmente respondam a necessidades dos cidadãos.

Nessa classificação, resume Fernández (2002), no clientelismo eleitoral o intercâmbio se produz entre o candidato, o partido e o eleitor; o conteúdo é o voto, de uma parte, e políticas públicas, da outra parte; e há o estabelecimento de outras trocas com outros atores para fortalecer a capacidade do político de administrar e distribuir recursos. Cada político negocia seu poder com os outros políticos, e com os outros poderes, de forma que se configuram centro de decisão e onde sua força se manifesta na sua capacidade de relacionar-se com os outros, e na força dessas relações estabelecidas. Essa relação irá diferenciar esse tipo de clientelismo do clientelismo de partido ou burocrático, onde o ator detentor de poder será o líder do partido ou o ocupante de um cargo público.

Nesse sentido do clientelismo moderno, a autora também defende a idéia de um fenômeno com aspectos positivos e que pode trazer benefícios para a sociedade, e que continua presente e atuante nas relações políticas.

Concordando com a pesquisadora, Lenardão (2004) diz que objetivo dos políticos que fazem uso da prática do clientelismo eleitoral é constituir suas bases de eleitores na forma de clientelas, ou seja, espécies de eleitores cativos, fiéis, sempre disponíveis, também, para tarefas que extrapolem os períodos eleitorais.

Assim, conclui Fernández (2002), a troca política motivada por um racionalismo à procura da melhor condição de vida, está sustentada em diferentes atores e conteúdos, surgindo os três tipos apontados pela autora. A diferenciação da forma da troca que se manifesta em cada tipo de clientelismo, gerando ligeira mudança de comportamento, está em função do bem de troca. No clientelismo eleitoral o eleitor deposita seu voto, que legalmente lhe pertence, no partido que melhor lhe retribuirá aquilo que necessita da administração do Estado. A troca não se restringe apenas a favores, mas também à distribuição dos recursos públicos, que é realizada através do programa de governo. No clientelismo burocrático, o cliente, que constitui parte de um grupo, concede seu apoio a um intermediário que tem ou poderá desenvolver uma relação com o poder, em troca do atendimento das necessidades do grupo. Já no clientelismo de partido, o cliente dá seu apoio a um líder, facção ou corrente em troca da obtenção de benefícios na distribuição de recursos e serviços públicos quando o apoiado alcançar o poder.

Fernández (2002) destaca ainda que apesar de tradicionalmente no clientelismo político, o cliente agir de forma individual, modernamente os clientes têm agido cada vez mais em forma de grupos. Assim surgem associações clientelísticas, como grupos de interesse, facções, partidos, coligações, grupos empresariais, etc.

Com esse pensamento se destaca a aparição de uma reciprocidade particular estabelecida entre o cidadão e a autoridade que legitima a mesma, uma integração social, motivada por uma canalização das demandas entre ambos que irá favorecer a organização da oposição, e ainda uma maior confiança do Estado ao conseguir atender as demandas do cliente (Fernández, 2002). Neste sentido, o comportamento clientelista, mesmo estando submetido a uma racionalidade limitada, reduz a insegurança gerada por não se conhecer a atuação da administração pública: se ela atenderá as necessidades específicas ou aquelas gerais.

Verifica-se, novamente no apresentado na literatura, aspectos positivos do clientelismo, sendo que estes levam inclusive a um processo de fortalecimento da democracia, ao passo que fortalece a organização dos cidadãos e da oposição.

Na análise do conceito de clientelismo, averigua-se ainda sua ligação com o conceito de rede, conforme Nunes (1997) que diz que o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias.

O autor continua afirmando que tais redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam toda a sociedade, de alto a baixo, de modo que as elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política – *brokerage* - que vai dos altos escalões até as localidades. Assim, os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos que apoiam o governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado.

Nessa visão do clientelismo atual, pode-se enxergar um aspecto negativo nas ligações entre os atores que formam a rede, beneficiando em maior grau os partidos que apoiam o governo.

Na mesma linha, Avelino Filho (apud SEIBEL e OLIVEIRA, 2006) afirma:

A prática política clientelista moderna é mais competitiva do que sua antecessora. Ela sobrevive, substituindo os antigos laços de lealdade pela oferta de benefícios materiais, de forma a evitar e dirimir conflitos. O patrono moderno, para o autor, é o *broker*, cujo poder depende de sua habilidade de operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos. O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, por aqueles que administram ou têm acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação dá-se via "moeda política", cujo débito será cobrado, provavelmente, no próximo evento eleitoral (AVELINO FILHO, apud SEIBEL E OLIVEIRA, 2006, p. 138).

Bahia (2003, p. 2), em busca da análise do fenômeno na atualidade, contribui analisando-o sob a ótica da teoria da troca e da escolha racional, explicando que a “ação racional e indivíduos confluem no processo de troca permitindo a vida social e política”.

Desse modo, Bahia (2003) considera o clientelismo como uma troca política, caracterizada por ser assimétrica, e que constitui processo no qual as recompensas variam, no jogo de um só lance, ou em jogos repetidos, porém sempre com ganhos diferenciados para um dos jogadores.

O autor constrói um modelo teórico para aplicações empíricas do clientelismo, sob a ótica de trocas políticas, afirmando que há três tipos de condutores políticos no modelo, que são os partidos políticos, os grupos de interesse, e os postulantes de favores.

Nesse modelo, os partidos políticos, compostos de seguidores e de líderes, modelam suas políticas para ajustá-las aos votantes de modo a conquistar tantos votos quanto possível, tentando conduzir todos os votantes a acreditar que tais políticas são as melhores para eles.

Já os grupos de interesse são condutores que tentam levar o governo a adotar alguma política que lhes seja benéfica, através da alegação de representarem eleitores, de modo que procuram implantar suas opiniões no pensamento dos votantes para representá-los e assim impressionar o governo e conseguir seu apoio.

Os postulantes a favores são pessoas que desejam fazer um partido agir de tal maneira que os beneficie, e em retribuição influenciarão os eleitores a apoiar esse partido. Eles não representam ninguém, a não ser eles mesmos e estão simplesmente engajados em permutar suas influências sobre eleitores visando ações específicas que querem ver realizadas.

A partir dessas características analisadas, Bahia conclui:

Sempre encontraremos uma interação clientelística quando houver: (1) sistema decisório concentrado (baixa participação de grupos organizados no processo decisório), (2) padrão de demanda desconcentrado, (3) baixo padrão de competição entre os grupos que demandam; (4) e regulamentação do fluxo de utilidades que envolve custos difusos e benefícios concentrados.

(...)

Hipótese central que uma política clientelística (y) tenderá a existir se houver: (1) sistema decisório concentrado (X); (2) padrão de demanda desconcentrado (Z); (3) baixo padrão de competição entre os grupos que demandam (m), (4) acesso restrito (p), e (5) forte hierarquia vertical (q).

$Y = f(x, z, m, p, q)$ . (BAHIA, 2003, p. 291-292)

Assim, com tais estudos, há uma quebra de paradigma das características das sociedades em que o clientelismo está inserido. Fernández (2002) inclusive diz que aceitando esse posicionamento, da relação de troca nesses termos, sendo realizada racionalmente, supõe-se indiretamente a exclusão da vinculação desse fenômeno com qualquer contexto autoritário ou de dominação. Conclui a autora que se for entendido e aceito o fenômeno do clientelismo com um comportamento que é produto da troca e que está movido pelo desejo inato de qualquer indivíduo de melhorar sua situação, entende-se também que trata-se de uma forma de participação na tomada de decisões que diretamente afetam aqueles que a praticam, ainda que existam as consequências negativas produzidas quando ultrapassam os limites do jogo democrático.

Fernández (2002) argumenta então, que no momento em que o eleitor estabelece suas preferências, motivadas tanto por seus interesses como pela opinião pública, o mesmo passa a ser um cliente em potencial para o partido, se este atender às suas preferências. Nessa situação há mais que uma simples troca, pois há reciprocidade e valorização subjetiva de participação, constituindo clientelismo na medida em que produz um ajuste mútuo e estável entre as demandas dos eleitores e as ofertas dos programas eleitorais. Porém quando cada partido estabelece diferenças ao considerar algumas questões mais importantes que outras, o eleitor não permanecerá à mesma distancia de cada partido, mas haverá uma aproximação daquele que expressa as questões que mais lhe são importantes (Zintl, apud Fernández, 2002).

Nas situações apontadas por Zintl e em diversas outras, conclui Fernández (2002), o voto constitui objeto de troca porque o partido atua como agente de troca entre o Estado e a sociedade, ou como elemento de comunicação entre o Estado e a sociedade, convertendo-se em veículo que requer respostas a interesses fragmentados. Assim, cada partido procura captar eleitores – clientes – para incrementar o número de votos que necessita.

As consequências do clientelismo político, continua Fernández (2002), estão ligadas aos atores que o utilizam, aos objetivos buscados com sua utilização e aos mecanismos que os acompanham, por isso há a manifestação em situações muito diferentes entre si.

Assim, o uso do clientelismo como descrito por Zintl tem um significado positivo, agindo inclusive como um instrumento da democracia, ao aproximar e criar um elo entre o cidadão e o Estado. Fernández (2002) diz que nessa linha de pensamento, o clientelismo pode indicar uma profissionalização da política, demonstrando que esta profissionalização aumenta a representação efetiva dos cidadãos, visto que se o contrário ocorrer, os mesmos irão escolher outro representante.

A autora ressalta ainda que o clientelismo político, nos termos defendidos por ela, fortalece o bipartidarismo e enfraquece o multipartidarismo, porque os eleitores percebem o partido como uma possibilidade de atendimento de seus anseios, votando em situações reais para atendê-los, ou seja, o voto tende a ser depositado naquele partido que tem chances reais de se eleger.

Maiz (apud Fernández, 2002) salienta que é necessário levar em consideração que o clientelismo político pode afetar o modo de distribuição dos recursos e serviços públicos, modificando as estruturas de incentivo dos próprios clientes. Roninger (apud Fernández, 2002) também alerta que essa relação de troca pode incidir sobre a elaboração e implementação de políticas públicas, já que as autoridades ficam impelidas a dar respostas às demandas dos cidadãos.

Esses alertas devem ser considerados, aponta Caciagli (apud Fernández, 2002), pois em muitos casos os canais legítimos da democracia são substituídos pela relação do clientelismo político, o que pode gerar uma patologia da própria democracia, ou seja, o clientelismo político pode constituir uma disfunção em si mesmo. D'Ávila Filho, Jorge e Coelho são mais brandos no apontamento, porém há concordância com parte do pensamento de Caciagli:

Na medida em que a liderança política é fundamental tanto para a criação do pleito quanto para as pretensões de êxito das partes envolvidas, a mobilização dos recursos e do capital político das lideranças que possuem cargos eletivos será central. Ainda que a demanda possa ser um produto das lideranças partidariamente organizadas, esses mecanismos permitem um grau bastante significativo de insulamento do processo decisório ao controle político dos *patronus*, na medida em que se constituem em procedimentos mais próximos do que se poderia considerar como democracia semidireta (D'ÁVILA FILHO, JORGE E COELHO, 2004, p. 221)

Diante dos alertas, Fernández (2002) conclui que nas diferentes funções aceitas pelos estudiosos do clientelismo, podem ser encontradas em primeiro lugar a consideração de que o clientelismo político é uma fase que facilita ou cria obstáculos no caminho para o desenvolvimento político; depois o situa como uma causa desse desenvolvimento quando o impulsiona; há ainda o entendimento de que o clientelismo político é consequência desse desenvolvimento político, da modernização e da racionalização; e por fim, o reconhecimento como um fenômeno que se adapta à prática política, que complementa e coexiste com as diferentes formas de participação, podendo ter consequências positivas ou negativas, em decorrência do uso que se faz do clientelismo político.

Em análise em tais funções, a autora acentua que a visão que determina o clientelismo como uma fase que impulsiona ou cria obstáculos ao desenvolvimento político enfatiza os processos políticos e culturais em detrimento dos econômicos e sociais.

Já no posicionamento do clientelismo como uma fase desse processo, o mesmo é considerado uma função gerada pelo próprio Estado para manter sua estabilidade (Lemarchand e Legg, apud Fernández, 2002). Nessa visão, o clientelismo está legitimado porque é considerado como uma causa da transformação social que possibilita a existência de um centro integrador das demandas, assim, o clientelismo aproxima o cidadão ao Estado para incrementar sua legitimação e institucionalização. Lemarchand e Legg (apud Fernández, 2002) afirmam que esse fenômeno é negativo porque consideram que o Estado utiliza da insegurança em que vivem os cidadãos nas sociedades fortemente fragmentadas, e consideram-no como uma forma de dominação, de controle, inerentes a autoridade que possui

intenções de influenciar os cidadãos para que os mesmos demandem determinadas trocas econômicas, sociais e políticas. Por fim, os autores chamam a atenção para que a discussão que trata o clientelismo como uma fase que cria obstáculos ao desenvolvimento político deve ser precedida da discussão acerca da conceitualização de modernização, de integração política e equilíbrio do sistema, pois de acordo com as concepções de cada termo, a análise do fenômeno pode ser distinta. Neste trabalho, não será prolongada essa discussão, tampouco objetiva-se desenvolver esse posicionamento.

Ao concluir seu posicionamento em relação à visão do clientelismo político enquanto fase, Fernández (2002) diz que ele tem uma dupla funcionalidade – a positiva e a negativa – que não necessariamente garantiria sua eficácia, porém pode cumprir um papel impulsionador do desenvolvimento em determinadas sociedades, como os estudos tem demonstrado nas democracias consolidadas dos Estados Unidos, Canadá, Islândia, Espanha etc.

Se no clientelismo tradicional, segundo aqueles estudos da primeira onda identificados por Roninger (2004), a relação era entre os indivíduos e a identidade era de cada cliente com seu patrão, no clientelismo moderno – aquele estudado na terceira onda – a relação se manifesta com uma identidade entre clientes – no coletivo – com um líder substituível que não tem necessariamente que ser uma única pessoa. Assim, verifica-se cada vez mais o fenômeno como manifestação mais coletiva, impessoal e difusa.

Ao descrever o clientelismo moderno, D'Ávila Filho, Jorge e Coelho apontam:

(...) o clientelismo moderno seria caracterizado por suas propriedades *miméticas*, capacidade de se confundir com o meio democrático e *metamórficas*, capacidade de mudar sua forma no tempo e no espaço, de acordo com o contexto social no qual opere. (D'ÁVILA FILHO, JORGE E COELHO, 2004, p. 216)

Nesse mesmo sentido, Roninger (2004) afirma que o clientelismo na sociedade moderna, além de possuir tais características, tem função tanto positiva quanto negativa, dependendo de seu uso e do grau de liberdade efetiva dos cidadãos, visto que as relações entre os clientes e patrões se adaptam a cada circunstância de forma diferente, possibilitando sua permanência e evolução, sempre no sentido de complementação das carências do sistema político.

As novas formas às quais se adapta o clientelismo político moderno são estudadas em diversas sociedades, e apresentam características bem distintas, porém sempre se observa que isso se atribui a uma função dentro da participação eleitoral e da redistribuição dos recursos públicos (Fernández, 2002), como no caso do *pork barrel* – que será discutido posteriormente.

Outro fenômeno moderno ligado ao clientelismo estudado pela ciência política nos Estados Unidos é o *New Fiscal Populism*, surgido entre os anos de 1970 e 1980, que se trata de um instrumento de captação de votos durante as campanhas eleitorais que se concentram em denunciar o déficit público e a corrupção, para posteriormente se oferecer ao eleitorado como alternativa que eliminará esses males (Fernández, 2002). O processo inicia-se com a denúncia, por parte do candidato de oposição, de todas as práticas corruptas, que ele identifica com o clientelismo praticado pelos políticos do Governo para captar os votos dos diferentes grupos de cidadãos. O denunciante se apresenta como salvação para o fim de tais práticas, e após a chegada ao poder, para a manutenção da estabilidade do governo, realiza novas práticas clientelistas, até mesmo mais intensas que as do governo anterior.

Fernández (2002) afirma que o *New Fiscal Populism* está baseado fundamentalmente na gestão de recursos públicos de forma eficaz para lutar contra o clientelismo e aumentar a eficiência do Estado, através da diminuição do déficit público provocado pelo investimento social dirigido a grupos étnicos considerados como clientelas do governo. Para o autor, esse fenômeno é outro tipo de intercâmbio suscetível de uma relação de clientelismo não baseado em uma relação particularista direta, mas sim no intercâmbio indireto, onde se trocam votos por um projeto de eliminação das práticas corruptas e da má gestão pública – que na prática, após as eleições não se confirma.

Tal visão exige uma análise qualitativa das propostas e práticas políticas, sendo que essa pesquisa tem objetivo de analisar apenas os repasses/distribuição dos recursos do PAC, não pretendendo aprofundar nas funções e disfunções do mesmo.

### **1.3. Clientelismo no Brasil**

Uma das características mais marcantes da política brasileira (Bahia, 2003; Carvalho, 1997; Graham, 1997; Nunes, 1997) é a presença do fenômeno do clientelismo, que está presente no país desde o período colonial e foi se adaptando à realidade da sociedade com o passar do tempo.

Assim, Graham (1997) realizou um dos mais completos e respeitados estudos acerca do clientelismo na política brasileira, estreitando seus estudos na realidade presente no Séc. XIX, sendo considerada uma das pesquisas mais completas sobre o assunto que permeia a sociedade brasileira.

Nesse estudo, o autor caracteriza o clientelismo como uma ação construída sobre o princípio de *toma lá dá cá*, permitindo o benefício para os clientes e patrões, através do suporte mútuo com articulações clientelistas em diferentes níveis da vida política, social e administrativa. No entendimento de Graham (1997), o clientelismo constituiu a trama de ligação da política no Brasil sustentando, virtualmente, todo ato político.

Porém os estudos de Graham são criticados na atualidade. Como em Carvalho (1997), que afirma que:

O problema conceitual surge quando Graham trabalha o tempo todo com a noção de clientelismo, de relações patrão-cliente. O clientelismo seria a marca do sistema político imperial. (...) Ora, qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, tanto no de representação como no de controle, ou burocrático, para usar distinção feita por Clapham (1982) o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio que necessite. O senhoriato rural seria a clientela do Estado. Não é certamente esta a visão de Graham sobre a relação de poderes. Seria mais lógico para ele considerar o Estado como clientela do senhoriato.

Mas não há nada em seu texto justificando essa reviravolta no conceito de clientelismo.

(...) a recusa de um movimento contínuo e positivo de mudança leva Graham a assumir a patronagem como fenômeno de longa duração e, neste sentido, como grande motor explicativo não apenas do Império, mas de toda a história brasileira: “O sistema de protetores e clientes não representa um ‘estágio’ na história do Brasil, a não ser no sentido de que serviu aos interesses de uma classe cuja vida se espera não seja eterna.

Sendo que o problema daí decorrente é que:

Este tratamento induz o leitor a pensar a patronagem como uma peculiaridade ibérica, um traço cultural — como diz a orelha da edição brasileira —, o que está longe de ser verdade. Padrões similares aos descritos por Graham podem ser detectados nesse período tanto nos Estados Unidos quanto na própria Inglaterra — o grande modelo liberal do século XIX —, o que, aliás, não passava despercebido aos políticos do Império (CARVALHO, 1997, p. 5-6).

Até mesmo por se tratar de um estudo da sociedade no Séc. XIX, enquanto a presente pesquisa se dá na atualidade, não será aprofundada a discussão quanto à obra de Graham, sendo que seus estudos foram citados apenas devido à sua relevância.

Continuando a análise sobre o fenômeno na literatura nacional, Lenardão (2004) diz que vários autores brasileiros reconhecem a recorrência do clientelismo no quadro da política brasileira, a despeito da industrialização, da emergência dos novos movimentos sociais e das alterações legais que institucionalizaram canais formais de participação dos setores populares na gestão do Estado. O autor diz ainda que o fenômeno do clientelismo político brasileiro,

naquilo que serão suas principais características, nasce no período colonial e se consolida no império.

Porém, como já apontado anteriormente, essa visão é típica da primeira onda de estudos, não sendo mais consensual na atualidade.

Cunha (2006) completa ainda que a longa duração de um fenômeno como é o caso do clientelismo na política brasileira - verificado inclusive um certo avanço em um território já marcado por uma muito mais ampla impessoalização do poder público, como se observa atualmente - em que ainda podem se marcar inúmeras permanências de relações de patronagem no plano político e social, deve ser vista assim na chave de leitura de um processo que combina rupturas e continuidades, e cumpre função essencial na reprodução de mecanismos de exclusão social. Assim, o autor concorda com os estudos do fenômeno observado em outras culturas e países:

Talvez o clientelismo, mais propriamente, deva ser encarado, da mesma forma que a cultura política, em seu registro plural. Ainda que entendido aqui como um fenômeno que se reitera ao longo de período muito longo, o clientelismo não compõe de forma alguma, em uma análise política alongada, um “sistema político”, e não raro responde a formas por demais variadas, em que se estabelecem as estratégias de ação em conjunturas de forças políticas assimétricas; daí a idéia de não um, mas vários clientelismos. Adiantando a crítica, longe de sabotar a força do conceito, este enfoque ressalta-lhe um traço essencial, a combinação de diferenciação com preservação. Parece válida assim para o clientelismo aquela preciosa chave de análise de que o que nele vai se tornando diverso é exatamente uma forma de preparar a sua reprodução da mesma forma. Ou seja, as relações clientelísticas mudam ao longo do tempo para deixarem iguais as relações sociais assimétricas que estão (e são) na sua própria origem. (CUNHA, 2006, p. 240)

D’Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004) ao se referirem ao clientelismo no Brasil, chamam atenção para que a questão é saber se ao se estudar o clientelismo, refere-se a uma herança, um resíduo de uma sociedade hierarquizada embutida dentro da sociedade moderna. Se for este o caso, tem-se uma sociedade que ainda não se modernizou completamente, e ao fazê-lo destruiria estes resíduos; ou, se for outro caso, tem-se um tipo de relação política que, ao contrário de definhar, tenderia a assumir formas de expressão que disfarçam o seu conteúdo original, confundindo-se com o meio democrático, frustrando as expectativas de superação de traços considerados residuais e passageiros. Dizem ainda que longe de simplesmente suprimir relações de clientela, o aumento da competição política vem reduzindo a distância ou a desigualdade entre *patronus* e clientes, possibilitando novos formatos e maior espaço de negociação entre as partes com incidência direta sobre as possibilidades da troca.

Neste aspecto, verifica-se a mudança de foco, já apontada por Roninger (2004), onde a ideia de que com a modernização e amadurecimento da democracia haveria progressiva diminuição de relações clientelistas, é substituída pela análise de novas manifestações do fenômeno, adaptado à nova realidade.

Lenardão (2004) pondera que a referência ao clientelismo como mecanismo de poder comum à organização política brasileira não significa dizer que ele simboliza a totalidade desta organização, nem que configura uma prática política típica e exclusivamente brasileira:

- a) O sistema de trocas entre Executivo e Legislativo nos anos recentes, baseado nas emendas ao orçamento, na fisiologia, no clientelismo e em inúmeras outras práticas de tipo patrimonialista, interessa ao Executivo, já que é com esse sistema que ele cria condições que lhe possibilitam aprovar as leis e as reformas que garantem a estabilidade e a continuidade do modelo sócio-econômico neoliberal e “rentista”.
- b) Do lado dos parlamentares, estes tiram alguns proveitos do “jogo de trocas”: algumas obras para suas bases eleitorais, cargos para os apadrinhados, recursos para campanhas eleitorais, etc.
- c) Os eleitores, por sua vez, através de eleições, nas quais boa parte do plantel de candidatos está inscrita, por princípio, no jogo da relação fisiológica com o Executivo, participam realimentando e legitimando o sistema.
- d) Para que o programa neoliberal e “rentista” fosse implantado e consolidado no Brasil, foi indispensável o revigoração de práticas políticas “atrasadas”, o que deu a estas um novo alento e as alçou à frente no painel das práticas e das imagens da política geral brasileira que são apresentadas às percepções dos eleitores do país. (LENARDÃO, 2004, p. 23)

O autor ainda complementa que inúmeros cargos importantes no país não são eletivos, mas dependentes da indicação e aprovação pelo Executivo; o Executivo tem sob seu controle uma grande variedade de recursos, tais como crédito, execução de emendas individuais e coletivas dos parlamentares, concessões de rádio e televisão, licitações, etc.

Assim, complementa Santos (1997), em uma análise macro, o sistema político nacional propicia o aparecimento de relações clientelistas:

Considere, em primeiro lugar, um sistema político como o brasileiro, vale dizer, que combina presidencialismo com multipartidarismo fragmentado. Considere, também, que, nessas condições, o presidente, provavelmente membro de um partido minoritário na Câmara dos Deputados, tratará de articular uma coalizão de apoio com partidos relativamente simpáticos ao seu programa governamental. Todavia, como foi visto anteriormente, parte da literatura que analisa o comportamento legislativo no Brasil relaciona a propensão dos deputados a acatar a orientação das lideranças partidárias e do Poder Executivo ao sistema eleitoral. A adoção de listas abertas -as quais permitem ao eleitor escolher os candidatos, e não apenas os partidos de sua preferência - produz forte incentivo para que os representantes enfatizem na campanha pelos votos suas qualidades individuais, em vez de chamar a atenção para o programa partidário ou de governo.

Ademais, o mesmo incentivo para personalizar o voto causa impacto em sua propensão a cooperar com as lideranças e o governo, quando estes definem uma orientação a ser seguida em plenário. A pouca disposição em colaborar com o governo, segundo o argumento, advém do compromisso individualizado com as bases eleitorais, cujo conteúdo nem sempre coincide com aquele que emana do programa partidário.

Considere que uma parte substantiva da base formal de apoio partidário ao governo não está plenamente convencida das virtudes de suas propostas de políticas, isto é, para um número considerável de deputados, número este suficiente para impedir sua aprovação, não é vantajoso votar em favor das proposições governamentais. Então, o problema que se coloca para presidente e lideranças é: como garantir apoio às propostas de políticas que dependem da aprovação parlamentar? Argumento que, nessas condições, existem dois recursos básicos mediante os quais uma coalizão de apoio pode ser formada ou mantida: utilização estratégica da patronagem e poder de agenda. Em particular, mostro que a patronagem, quando acompanhada de poder de agenda fornece colaboração parlamentar mais segura do que quando lideranças e presidente empregam apenas o primeiro desses recursos.

A combinação de ideologia e patronagem define a melhor estratégia para que o presidente forme sua base de sustentação parlamentar. Melhor dizendo, a utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência da dimensão ideológica. (SANTOS, 1997, p. 13).

Assim, verifica-se que os estudos do clientelismo no Brasil estão baseados nas situações em que o mesmo se manifesta, com raros estudos epistemológicos e abstratos do fenômeno. Desse modo, para a pesquisa, o conceito e entendimento do conceito de clientelismo será baseado nos estudos de pesquisadores internacionais.

#### **1.4. *Pork Barrel***

Nos estudos do clientelismo, principalmente quando se trata no novo clientelismo, há constante apontamento pelos pesquisadores, acerca de destinação de recursos públicos para projetos, políticas públicas ou outras formas de investimento, por parte de políticos, a grupos específicos, visando principalmente a manutenção de sua influência na base eleitoral.

Considerando que tal situação pode explicar ou ser possível sua verificação na distribuição dos recursos do PAC, necessita-se uma explanação sobre o assunto.

Assim, na literatura internacional há a indicação da existência de uma forte correlação entre a utilização de benefícios particularizados e resultados eleitorais, assim como o questionamento quanto a uma correlação direta entre a utilização de projetos *pork-barrel* e o

resultado nas eleições (Fiorina, 1977; Ames, 2001; Stein & Bickes, 1994; Sellers, 1997, apud SOUZA, 2003).

Nos Estados Unidos, nos estudos de Pennock, Murphi, Ferrejohn, Lancaster e Lowi a expressão *pork barrel* começou a ser usada na década de 70 e teve sua difusão proliferada para além daquele país, constituindo uma forma típica de distribuição de políticas, cargos públicos, e também se refere a uma forma particular de distribuição de recursos públicos priorizando mais algumas áreas geográficas que outras, em função da procedência dos legisladores ou dos cargos que desenham a agenda política (Fernández, 2002).

Mayhew (1974) afirma que políticas de *pork barrel* são aquelas políticas distributivas que buscam alocar benefícios concentrados no distrito de eleição de cada legislador, apesar dos custos recaírem, de forma quase imperceptível, em toda sociedade. Assim, aponta Ricci (apud SOUZA, 2003), essa estratégia está relacionada com as características da estrutura da competição eleitoral norte-americana, na qual a escolha dos representantes ocorre em colégios uninominais e com voto uninominal em turno único.

Porém essa estratégia também constitui uma das hipóteses levantadas na pesquisa, em que a origem política do ministro da pasta responsável pelo repasse dos recursos do PAC influencia nessa distribuição. Neste caso, apesar do ministro não ser eleito para assumir a pasta, na grande maioria dos casos, é indicação de partido político para a manutenção da coalizão e estabilidade política do governo. Assim, o ministro pode representar os interesses do partido, significando que tornam-se necessárias ações que reflitam em votos. Essa hipótese será analisada no terceiro capítulo da dissertação.

Relacionando esse posicionamento com o que Fernández (2002) denominou de clientelismo burocrático, verifica-se a existência de uma relação de troca, de como um candidato agradece a uma determinada localidade, o apoio recebido nas eleições. Assim, o candidato, ao ocupar seu cargo, define sua agenda política de forma que a maioria dos programas a serem implementados estejam destinados a melhorar a situação dos cidadãos de onde o mesmo foi eleito, dessa forma, uma localidade se beneficia mais que outras.

No mesmo sentido, Shepsle e Bonchek (apud Souza, 2003) ao analisarem o fenômeno, dizem que o incentivo para um parlamentar operar uma política de *pork barrel* está na oportunidade que ele passa a ter para cobrar votos na próxima eleição, afirmando que se trata de uma “apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco favorecem a nação como um todo” (SOUZA, 2003, p. 353).

Justamente é essa a lógica de atuação do *pork barrel* político, ou seja, a influência na distribuição dos recursos públicos, que são limitados, visto que a priori há a análise e levantamento dos custos e dos benefícios eleitorais de uma política pública. Os benefícios se convertem em objetivos geograficamente organizados, e os custos econômicos passam para um segundo plano. O político obtém um respaldo de seus eleitores, ao implementar as políticas, que converte na facilitação de sua reeleição (Fernández, 2002).

Apesar de não se referirem explicitamente a *pork barrel*, mas analisando o clientelismo, D'Ávila Filho, Jorge e Coelho, apontam tais características:

O grau de controle da máquina governamental ou do partido no governo e seus militantes sobre os processos, procedimentos decisórios e seus resultados pode variar caso a caso, mas, assim como seu funcionamento, o êxito dos instrumentos democráticos é extremamente dependente da estrutura e coordenação fornecida pelo Executivo.

Desde o Executivo, passando pelos intermediários, os vereadores, até as lideranças comunitárias locais, todos são beneficiados com o implemento de um serviço público de grande impacto imediato. Esses atores se constituem em benfeitores, na medida em que colaboraram de alguma forma para sua realização. Podem, assim, trocar seu êxito por apoio político. (D'ÁVILA FILHO, JORGE E COELHO, 2004, p. 227-228)

Assim as características principais do *pork barrel* são:

(1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; (2) os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisto; (3) os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte (Ell-wood & Patashnick, apud PIRES JUNIOR, 2006, p. 86).

Para Lacaster (apud Fernández, 2002), existem maiores possibilidades de alguém se beneficiar da distribuição das políticas quanto maior o número de eleitores disputados em relação a uma zona geograficamente definida, o que caberia hipoteticamente no cenário brasileiro, marcado pelo multipartidarismo.

A relação entre os votos no partido do Governo e o montante de recursos financeiros para investimento em cada local determina o grau de *pork barrel* produzido, segundo a escala desenvolvida por Lacaster. Assim, há a utilização da distribuição de recursos públicos em benefício de promoção política, formando redes de clientelismo cujo conteúdo do intercâmbio são os recursos públicos em troca de apoio político, o que Fernández (2002) classifica como clientelismo burocrático.

O autor expõe que alguns estudiosos, de certa maneira, consideram o *pork barrel* como uma variante do clientelismo eleitoral, ainda que o considerem como algo mais amplo.

A verificação empírica do *pork barrel* pode ser realizada com o estabelecimento da correlação que existe entre os maiores investimentos realizados por municípios e a procedência geográfica dos atores que estabelecem a agenda política, e isso se aproxima mais do clientelismo burocrático, aponta Fernández (2002). Também é possível a verificação da existência da situação através das correntes ou facções de cada partido, o que conectaria com o clientelismo de partido, se for considerado que o que determina a distribuição dos recursos são os interesses do partido e não os votos diretamente recebidos, como aponta Sartori (apud Fernández, 2002).

No caso brasileiro, os estudos acerca do *pork barrel* apontam que:

A tendência à distritalização do voto no Brasil tem como consequência a eleição de parlamentares com base eleitoral geograficamente definida, o que permite pressão direta de eleitores e políticos locais que "trocam", por assim dizer, seus votos por promessas de obtenção de recursos federais. A busca de reeleição leva, então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município. Esses são típicos projetos *pork-barrel*, defendidos por parlamentares que têm sido chamados de "vereadores federais" (PIRES JUNIOR, 2006, p. 87).

O autor aponta ainda que os políticos brasileiros são reconhecidos por focarem suas ações no preenchimento de empregos públicos burocráticos para seus aliados, para que possam fornecer bens políticos específicos individualizados ou geograficamente determinados para seus grupos de interesse, constituindo assim uma manifestação de *pork barrel*.

Filgueiras (2008) aponta que o orçamento da União, no contexto da centralização de autoridade institucional no Executivo, torna-se moeda de troca entre o presidente, os parlamentares, os governadores e prefeitos, os burocratas e os empreiteiros. Como as instituições de fato pesam, elas favorecem certos cursos de ação dos parlamentares, a partir de um quadro de preferências que maximize a reeleição a partir da destinação de recursos aos seus redutos eleitorais, em que pese o *pork barrel* como prática recorrente e fonte da corrupção com os recursos públicos da União:

Tais componentes são considerados relevantes porque influenciam a relação de trocas, em especial no que se refere às instituições orçamentárias, haja vista a necessidade de evidenciar a execução orçamentária e financeira. O enfoque nas instituições orçamentárias, principalmente as que se correlacionam com a execução orçamentária e financeira de determinadas emendas orçamentárias, possibilita um melhor entendimento de projetos do tipo *Pork-Barrel* (FILGUEIRAS, 2008, p. 20).

O autor também alerta que em outra direção, há a clara percepção da necessidade de utilização do *pork barrel* para "lubrificar" (FILGUEIRAS, 2008, p. 99) a democracia, porém questiona o controle da administração pública:

O Poder Executivo Federal até poderia se utilizar e permitir a utilização da execução de emendas parlamentares individuais, visando à redução do custo da governabilidade, para atender preferências de membros da coalizão. Entretanto, entre essa abertura, – que caracteriza, em linhas gerais, a utilização de projetos tipo "Pork-Barrel" no Brasil, - e a permissão de desvios de recursos dos cofres públicos há um hiato muito grande que provavelmente o Poder Executivo não corrobora. (FILGUEIRAS, 2008, p. 99)

Assim, na lógica da teoria da escolha racional, segundo Souza (2003), o *pork barrel* gera o paradoxo da cooperação, já que provê unicamente a área ou região que recebe esses recursos, a expensas de todos os contribuintes.

Souza (2003) pondera, que na verdade, os congressistas lucrariam se não houvesse *pork barrel*, pois mesmo que cada parlamentar tenha um forte incentivo para continuar a querer proteger seu distrito, sabe que todos se beneficiariam igualmente sem a prática do *pork barrel*, mas mesmo assim continua praticando-o, pois há a oportunidade de cobrar votos na próxima eleição.

Nessa lógica, na ausência de *pork*, um distrito perde seu projeto específico mas é recompensado por não ter que financiar projetos em outros, porém essa relação não é estável porque os políticos continuam a ter incentivos para viabilizar iniciativas para seus estados e distritos.

Mesmo assim, nem todos os estudiosos partilham da mesma visão sobre as consequências negativas do *pork*, já que muitos cientistas políticos, como apontam Elwood e Patashnik (apud SOUZA, 2003) nos estudos realizados nos Estados Unidos, ressaltam outra visão do *pork*, como facilitador das negociações entre Executivo e Legislativo, assim como suas vantagens para o próprio orçamento público ao passo que não cria despesas que geram direitos e se transformam em atividades permanentes. Bickers e Stein (apud Souza, 2003) dizem ainda que nos EUA, a eficácia do *pork* para a reeleição dos congressistas é mais modesta do que interpretado pela mídia.

Contrariando o disposto por Avelino Filho (1994), Mainwaring (1999), Pereira e Rennó (2000) e Ames (2001), como afirma Souza (2003) que afirmam que a maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais – os municípios - no intuito de receber mais votos em eleições futuras, Souza (2003) pondera

que no caso brasileiro, emendas individuais foram, ao longo do tempo, sendo substituídas por emendas coletivas.

Assim, com base nos conceitos apresentados, serão analisadas as transferências de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, realizadas pelo Governo Federal às prefeituras brasileiras.

## 2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi instituído por meio do Decreto Presidencial nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, sendo constituído de “medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, de acordo com o Governo Federal<sup>3</sup>, trata-se de “plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país” (BRASIL, 2012).

De acordo com o Balanço do PAC, o Brasil está adotando um modelo de desenvolvimento econômico e social que combina crescimento da economia com distribuição de renda, visando a diminuição da pobreza e a inclusão de brasileiros no mercado formal de trabalho, sendo que atualmente a economia nacional reúne indicadores macroeconômicos e sociais positivos que apontam para a possibilidade de aceleração do crescimento econômico, mantendo a inflação em níveis baixos.

Segundo Souza (2007), na verdade o Executivo Federal buscou, sustentando-se no resultado eleitoral – reeleição do Presidente Lula - achar uma forma de harmonizar a população com o meio empresarial. Assim, a solução encontrada foi fazer um elo dela com o crescimento da atividade produtiva.

O autor afirma ainda que se, no primeiro mandato, o foco político esteve nos programas sociais, no segundo mandato iniciou-se a estratégia de tentar o crescimento da produção, através de um programa que se centra na energia, na infraestrutura, na habitação, em tecnologia e em medidas fiscais de diversas ordens. O núcleo de sua estratégia foi, de acordo com Souza (2007), ensaiar a recuperação da iniciativa pública na questão da dinâmica econômica, no tocante ao privilégio do investimento sobre a aplicação financeira, porém num novo desenho, ou seja, de uma tentativa de casamento de ideias do desenvolvimentismo e do modelo de acumulação financeira.

Souza (2007) alerta que a estratégia do Governo não pode ser classificada como uma estratégia de desenvolvimento, pois trata-se de uma política econômica reduzida, ou de curto prazo, que teve apenas a agregação de uma política de crescimento, que ainda não está fixada no centro da estratégia global da economia brasileira.

---

3 Balanços do PAC, disponíveis em <http://www.pac.gov.br/>

No mesmo sentido, o conceito de desenvolvimento deve estar associado a um processo amplo, contínuo e complexo de alterações estruturais das condições sociais e econômicas de uma população:

Só existirá uma sociedade livre, justa e solidária, o real desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, assim como a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de preconceitos e discriminações (art. 3º da CF), se o processo produtivo, disciplinado pela ordem econômica constitucional, realizar justiça distributiva, garantido a todos sobrevivência digna, dentro dos ditames da justiça social. (CLARK; 2001, p. 118).

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (2007) aponta que o PAC não pode ser entendido como um plano de desenvolvimento do país, ao se restringir a um conjunto de medidas sem articulação com outras áreas. Porém, também não pode ser classificado apenas como um programa de governo, pois é mais amplo, sendo que as políticas públicas são implementadas por diversos ministérios, órgãos públicos e empresas estatais. Neste sentido, de acordo com o DIEESE, o PAC constitui um conjunto articulado de medidas na área econômica, através das quais o governo estabelece metas para o crescimento, de modo que visa retomar o papel do Estado como direcionador dos investimentos e, conseqüentemente do crescimento econômico do Brasil. Porém, essa política tem seu papel limitado, frente à política de juros altos que têm grande influência sobre a dívida pública e a taxa de câmbio, reduzindo o investimento público e desestimulando o privado.

Segundo Brandão (2008), as políticas públicas devem ter como objetivo o fortalecimento das potencialidades, a integração e coesão produtiva, social, cultural, política, e econômica das regiões. Assim, no caso do PAC, o crescimento volta a fazer parte da agenda pública, depois de ausente, na maior parte das últimas décadas, em virtude da política econômica estar dominada pelos objetivos de ajuste e estabilidade macroeconômicos.

Os investimentos previstos pelo PAC estão organizados em três grades áreas<sup>4</sup>: logística, que envolve a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; energia, que corresponde à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e área social e urbana que engloba saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. Assim, o discurso do Governo Federal é de que as medidas do PAC são constituídas de investimentos em infraestrutura setorial que incluem

---

4 PAC – Nota à imprensa

novas obras e reformas nos sistemas de transporte e energético, que são essenciais para a sustentação da economia no longo prazo. O Programa foca áreas de forte impacto na melhoria das condições de vida da população brasileira, como saneamento básico, habitação e transporte urbano.

O Executivo Federal aponta que o PAC é uma tentativa de responder a uma questão fundamental para economia brasileira: como acelerar e sustentar o crescimento e, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social, controlando a inflação e desendividando o Estado<sup>5</sup>.

Quanto à execução do Programa, a legislação aponta que pode haver a execução direta pelo Governo Federal, por meio de seus ministérios, pelos governos estaduais ou municipais, e ainda há a previsão da possibilidade da execução por meio de consórcios envolvendo mais de um ente da federação.

Nos casos de execução das ações do PAC pelos estados e municípios, os recursos são repassados pelos ministérios que são responsáveis pela análise e aprovação dos termos de compromisso de cada ente federado, mediante a proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento<sup>6</sup> e após a publicação de decreto presidencial para a transferência.

---

5 PAC – Nota à imprensa.

6 Criado pelo Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, é responsável pela discriminação das medidas integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento, sendo constituído pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil da Presidência da República.

### 3. ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS RELATIVAS À EXECUÇÃO DE AÇÕES DO PAC A MUNICÍPIOS

Para o alcance do objetivo proposto na pesquisa, optou-se pela análise das transferências realizadas pelo Governo Federal aos municípios brasileiros, para execução das ações do Programa, no período de janeiro de 2007 a julho de 2012. Tal período refere-se ao lapso temporal compreendido entre o lançamento do PAC e o início das análises dos dados obtidos.

Este recorte temporal se deve à análise ser iniciada com a implantação do PAC, ou seja, com as primeiras transferências realizadas, até a obtenção dos dados, em julho de 2012, pois se pretende verificar a execução do Programa em dois governos distintos, apesar de não haver ruptura quanto à ideologia ou mudança de partido, apenas de presidente.

Para a realização da análise dos dados, foram utilizadas como variáveis:

- 1 - Ministério responsável pela transferência de recursos para as prefeituras;
- 2 – Município receptor da transferência;
- 3 – Unidade da Federação do município beneficiado;
- 4 – Ano em que ocorreu a transferência;
- 5 – Valor transferido do ministério ao município;
- 6 – Objeto da transferência, ou seja, ação a ser executada pelo município;
- 7 – Partido do prefeito do município que recebeu a transferência;
- 8 – Ideologia do partido do prefeito<sup>7</sup>;
- 9 – Partido do ministro titular da pasta responsável pela transferência;
- 10 – Ideologia do partido do ministro;
- 11 – Estado de origem do ministro, em que se considerou a origem política do ministro;
- 12 – Participação, ou não, do partido do prefeito na coligação presidencial;
- 13 - Classificação populacional segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>8</sup>;
- 14 - Região do território brasileiro do município beneficiado;
- 15 - Índice do Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M<sup>9</sup>.

---

7 Foram adotadas as classificações ideológicas dos partidos apresentadas por Krause, Dantas e Miguel (2010)

8 Informações coletadas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>)

9 Informações coletadas no Atlas do Desenvolvimento Humano (<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>)

Considerando também que apesar da troca presidencial ocorrida em 2011, não houve mudança do partido, e conseqüentemente da ideologia do presidente, estas duas constantes foram consideradas nas análises realizadas.

Para obtenção dos dados, foram observados todos os decretos presidenciais de liberação de transferência de recursos para execução de ações do PAC no período estudado, e solicitado, com base na Lei de Acesso à Informação<sup>10</sup>, a cada ministério o valor dos recursos transferidos para cada prefeitura, assim como o objeto e ano da transferência.

No apêndice deste trabalho, é apresentada uma tabela que especifica a fonte e mensuração das variáveis.

Assim, construiu-se um banco de dados composto pelas 12.295 (doze mil, duzentas e noventa e cinco) transferências ocorridas no período de estudo para 3.533 (três mil, quinhentos e trinta e três) municípios.

### **3.1. Análise Descritiva dos Dados**

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação, longevidade e renda, variando entre 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Assim, o IDH de até 0,499 é considerado baixo; índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; enquanto IDH a partir de 0,800 corresponde a desenvolvimento humano considerado alto. No mesmo sentido, para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios foram utilizadas as mesmas dimensões, mas alguns dos indicadores usados são diferentes. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDH-M) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores, sendo que os valores para análise seguem a mesma lógica do IDH.

Verifica-se que a média do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, tendo como base os valores de 2010<sup>11</sup>, nos Municípios Beneficiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento durante os anos de 2007 a 2012 que é de 0,7154 é igual ao IDH do Brasil no período que era de 0,715<sup>12</sup>.

---

10 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que possibilita a qualquer cidadão brasileiro o acesso à informações da Administração Pública.

11 No período analisado estão disponíveis os IDH-M dos municípios brasileiros publicados em 2000 e 2010, de modo que utilizou-se no trabalho a última publicação.

12 De acordo com o IBGE.

Assim, na média, os municípios que receberam recursos do PAC não constituem aqueles mais pobres, sob a análise do IDH, o que poderia justificar um aporte maior de recursos para a correção de disparidades de desenvolvimento.

**Tabela 1: Média e Moda do IDH-M dos municípios beneficiados pelo PAC por região nos anos de 2007 a 2012.**

Região	IDHM	
	Média	Moda
Centro Oeste	0,7430	0,7880
Nordeste	0,6369	0,6550
Norte	0,6909	0,7460
Sudeste	0,7778	0,8390
Sul	0,7860	0,7930

Fonte: Elaboração do Autor

A Tabela 1 indica que os municípios beneficiados pelo PAC na Região Nordeste apresentam o menor Índice Médio de Desenvolvimento Humano, enquanto os das Regiões Sul e o Sudeste têm índices relativamente semelhantes, o que é explicado pelo processo histórico-social e agravado pelas condições climáticas, ou seja, de modo geral os municípios da Região Nordeste, seguidos pelos da Região Norte apresentam menor índice de desenvolvimento social.

Percebe-se também, pela Tabela 1 que os Índices que mais se repetiram, ou seja, as modas, são maiores que a Média dos IDH-M das unidades analisadas, apontando para uma curva assimétrica negativa à esquerda. Isso significa que aqueles municípios que perceberam recursos do PAC com mais frequência, apresentam IDH-M superiores aos que receberam com menos frequência.

**Tabela 2: Tabela descritiva dos valores aplicados pelo PAC e o IDH-M dos municípios beneficiados.**

	N	Mínimo	Máximo	Media	Moda	Mediana	Desvio Padrão	Missing
<b>Valor</b>	12295	R\$ 2.267,00	R\$ 445.486.455,52	R\$ 1.759.287,14	R\$ 200.000,00	R\$ 122.700,00	R\$ 10.342.736,60	0
<b>IDHM</b>	12238	0,4670	0,8860	0,7126	0,7880	0,7290	0,0891	58

Fonte: Elaboração do Autor

Observa-se pela Tabela 2 que o IDH-M dos municípios beneficiados pelo PAC teve seu valor mínimo de 0,4670 e máximo de 0,8860, com amplitude de 0,419, apresentando média de 0,7126 e desvio padrão de 0,0891. Nota-se que houve 58 *missing* por causa da

ausência de dados nestes locais – dados não disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano.

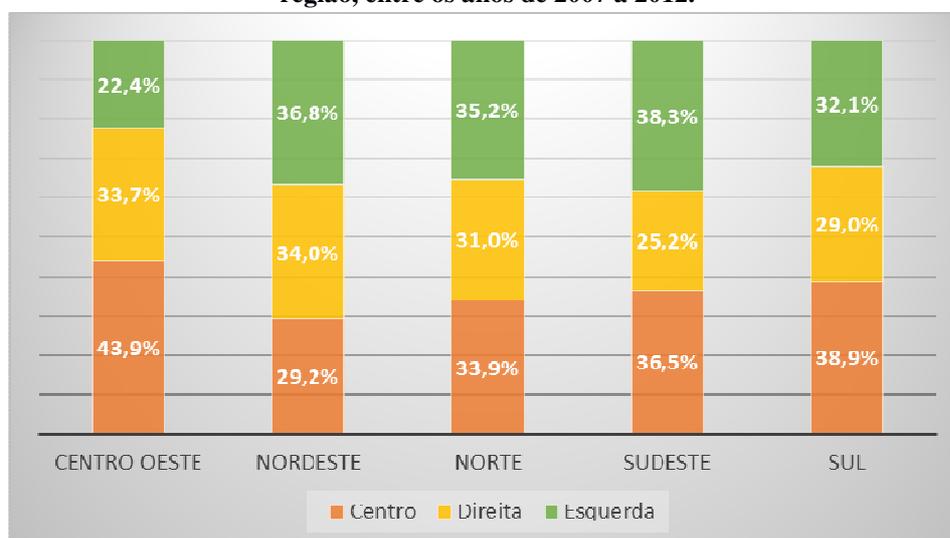
Considerando que o IDH-M varia entre 0 e 1, pode-se observar, inclusive em comparação com o IDH do Brasil, que na média, os municípios que receberam recursos para desenvolver ações do PAC apresentam um IDH compatível com o do Brasil, ou seja, em média não foram transferidos recursos para municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano do país.

A Tabela 2 mostra que no menor valor de um projeto aprovado, houve o investimento de R\$ 2.267,00, e o investimento que foi para a cidade e obteve maior valor liberado foi de R\$ 445.486.455,52, para a cidade de São Paulo, na Urbanização - Bilings / Guarapiranga. Metade dos investimentos do PAC foram destinados a projetos com valores inferiores a R\$ 122.700,00. Isso demonstra que, apesar do grande volume de investimento de recursos do PAC, a grande maioria dos projetos a serem executados por prefeituras constituem de valores relativamente baixos.

Verificado que, através da análise do IDH-M, não houve o comportamento esperado – a maior parte dos repasses ocorreram para os municípios com maiores IDH-M – torna-se necessária a análise de outras variáveis.

A partir das considerações acerca do clientelismo, em especial do *pork barrel*, propõe-se a análise da ideologia dos partidos dos prefeitos daqueles municípios beneficiários de recursos do PAC, na busca de uma possível relação entre essas ideologias e o volume de recursos recebidos.

**Figura 1: Percentual de participação da ideologia do prefeito em municípios beneficiados pelo PAC por região, entre os anos de 2007 a 2012.**



Fonte: Elaboração do Autor

A Figura 1 indica que de 43,9% dos prefeitos dos municípios beneficiados na região Centro Oeste estão filiados a partidos com ideologia de centro, e que 22,4% das prefeituras são administradas por partidos com ideologia de esquerda. No caso da região Nordeste, o maior percentual é dos prefeitos que receberam os recursos do PAC cujos partidos apresentam ideologia de esquerda.

Na região Norte os números são relativamente semelhantes, sendo que a Figura 1 apresenta a maior parte dos prefeitos tendo ideologia de esquerda seguida da de centro e da direita. No Sudeste há menor percentual de prefeitos de direita e com maior é de esquerda. No caso do Sul os prefeitos, que tiveram os municípios beneficiados pelo PAC, com ideologia de centro são a maioria.

Assim, observa-se que a maior parte dos municípios que receberam transferências para execução de ações do PAC por Região, são administrados por partidos com ideologia de centro e esquerda, sendo que no período analisado, os presidentes pertencem a partido com ideologia de esquerda, e foram eleitos através de coligações de centro-esquerda.

Os dados poderiam sugerir um primeiro possível indício de relações clientelistas, no caso entre o Governo Federal e os governos municipais, analisando cada região, através de seus partidos políticos, porém apenas a análise da ideologia não é suficiente ou fornece informações sólidas para uma conclusão.

Seguindo na análise da distribuição dos recursos, deve-se atentar para as diferenças regionais existentes no país, já que consta na Constituição Federal, e claramente no Pacto Federativo, o objetivo de diminuir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões.

Neste sentido, necessita-se verificar o volume de recursos distribuídos a cada região, e levar em consideração que a Região mais populosa é a Sudeste, seguindo pela Nordeste, Sul, Norte e a menos populosa a Centro-Oeste, já em termos de desenvolvimento econômico, após a Sudeste consta a Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte<sup>13</sup>.

Tendo em vista esta situação, passa-se à verificação dos recursos distribuídos por região:

---

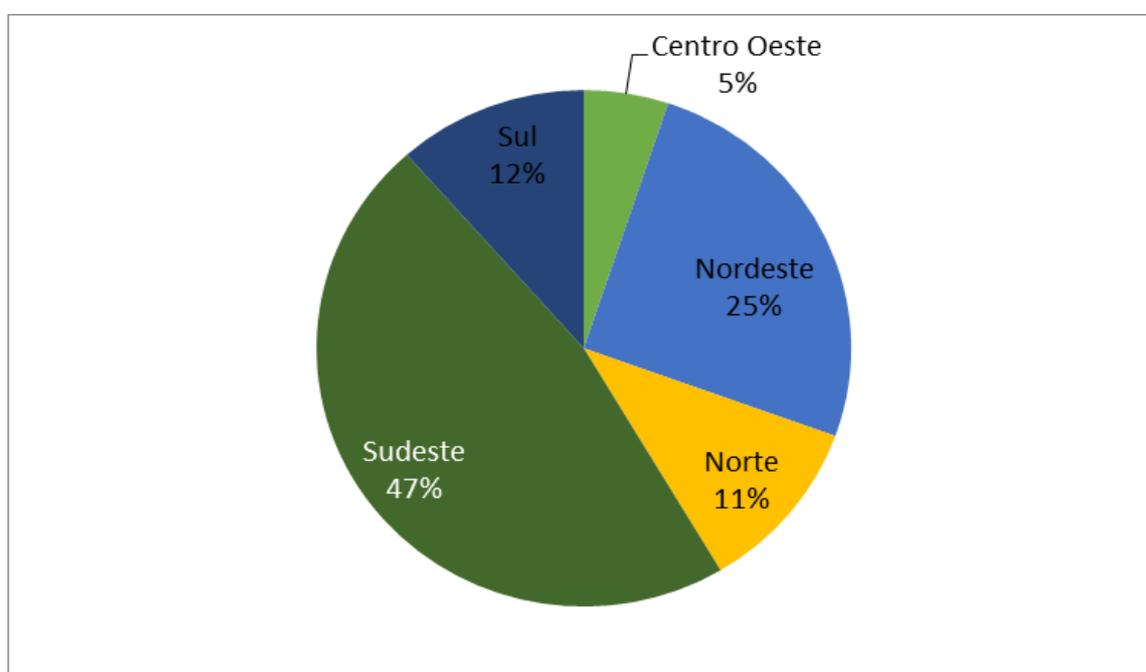
<sup>13</sup> Informações disponibilizadas pelo IBGE, disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

**Tabela 3: Valor investido pelo PAC durante os anos de 2007 a 2012 por região.**

Região	Valor
Centro-Oeste	R\$ 1.107.292.790,09
Nordeste	R\$ 5.492.336.342,79
Norte	R\$ 2.366.858.317,99
Sudeste	R\$ 10.173.601.190,59
Sul	R\$ 2.492.106.079,70
<b>Total</b>	<b>R\$ 21.632.194.721,16</b>

Fonte: Elaboração do Autor

**Figura 2: Percentual do valor investido pelo PAC durante os anos de 2007 a 2012 por Região**



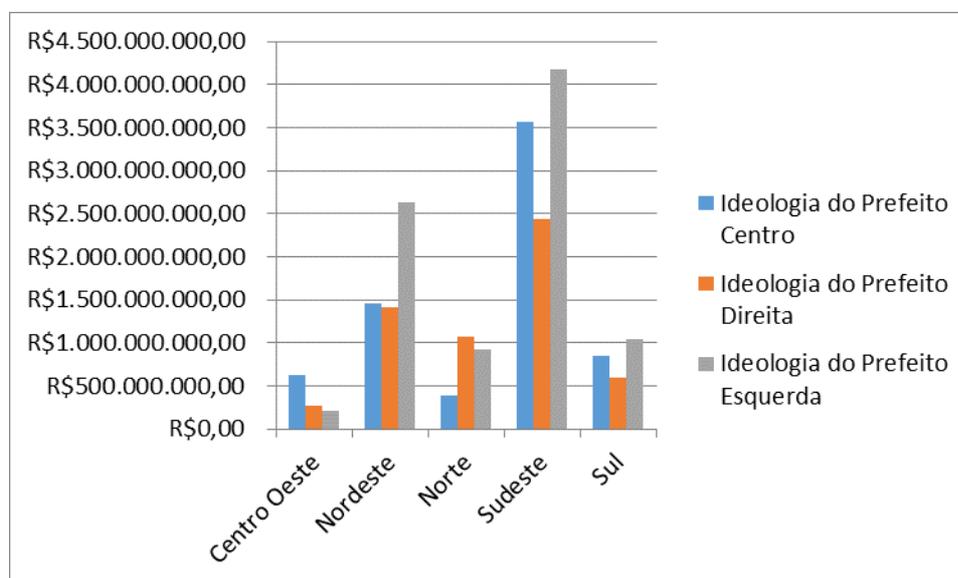
Fonte: Elaboração do Autor

A Figura 2 demonstra que a região Sudeste recebeu o maior volume de investimentos do PAC, seguido do Nordeste, sendo que o Centro Oeste foi a que menos se beneficiou, com as regiões Sul e o Norte apresentando valores relativamente parecidos, conforme também é demonstrado na Tabela 3.

Tais dados revelam que houve uma similaridade em relação à distribuição populacional no território brasileiro, sendo que a região mais populosa foi a que recebeu maior volume de recursos, seguindo-se a mesma lógica. Porém se a verificação ocorrer pelo viés do desenvolvimento econômico, verifica-se que a Região Nordeste, apesar de menos desenvolvida economicamente que o Sul, recebeu maior aporte de recursos, assim como a

Centro-Oeste recebeu menos recursos que a Norte, apesar de maior Produto Interno Bruto – PIB.

**Figura 3: Valor recebido do PAC de acordo com a ideologia dos partidos dos prefeitos, entre os anos de 2007 a 2012.**



Fonte: Elaboração do Autor

Nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul percebe-se que municípios com prefeitos com ideologia de esquerda foram os que receberam maior volume de recursos. Enquanto, no caso da Região Norte, as prefeituras com partidos de ideologia de direita receberam um volume relativamente maior de recursos, e no caso da Região Centro-Oeste o fato se deu com a ideologia de centro, sendo que os prefeitos classificados como ideologia de esquerda conseguiram menos investimentos, como aponta a Figura 3.

Assim, ao se analisar a distribuição de recursos considerando cada região, há a confirmação das diferenças de desenvolvimento econômico existentes entre elas, de modo que o caso da Região Norte destoa do restante do país, e não segue a tendência de que os municípios administrados por partidos de centro ou esquerda – mesma ideologia da coligação presidencial – recebem mais recursos que aqueles administrados por partidos de ideologia de direita – que no cenário nacional representa oposição ao Governo Federal. Isso pode ser explicado devido ao fato de que no período analisado, a maioria dos municípios mais populosos da Região Norte terem sido administrados por prefeitos filiados a partidos de direita.

Ainda na análise da distribuição dos recursos, considerando a variável região, pode-se verificar o número – quantidade – de projetos, que resultaram em distribuição de recursos, para cada região.

**Tabela 4: Projetos aprovados pelo PAC, por ideologia do prefeito.**

Ideologia do Prefeito	Frequência	Porcentagem	Acumulativo
<b>Centro</b>	4225	34,4	34,4
<b>Direita</b>	3762	30,6	65,0
<b>Esquerda</b>	4308	35,0	100,0
Total	12295	100,0	

Fonte: Elaboração do Autor

Ao contrário da observação do volume de recursos transferidos em relação à ideologia do partido dos prefeitos, que apontou um maior volume para ideologias de esquerda e centro, ao se analisar a frequência de distribuição dos projetos aprovados pelo PAC, não há grandes diferenças entre as ideologias dos prefeitos, sendo que os classificados como de esquerda receberam cerca de 35% dos projetos aprovados, enquanto os de direita 30,6%, e de centro 34,4%.

Assim, pode-se inferir que apesar de pouca diferença entre o quantitativo de projetos aprovados de acordo com a ideologia dos partidos dos prefeitos, os projetos destinados aos municípios geridos por gestores de esquerda e centro formam mais dispendiosos – mais caros.

Tal fato pode ser derivado das diferenças regionais, principalmente no que tange ao tamanho da população e desenvolvimento econômico, onde a lógica seria que as regiões mais populosas e com menor desenvolvimento tenham um maior quantitativo de projetos aprovados que resultem em distribuição de verbas do PAC.

**Tabela 5: Projetos aprovados pelo PAC, por região.**

Região	Frequência	Percentual	Montante de recursos
<b>Nordeste</b>	4890	39,8	R\$ 5.492.336.342,79
<b>Norte</b>	1223	9,9	R\$ 2.366.858.317,99
<b>Centro Oeste</b>	1006	8,2	R\$ 1.107.292.790,09
<b>Sudeste</b>	3100	25,2	R\$ 10.173.601.190,59
<b>Sul</b>	2076	16,9	R\$ 2.492.106.079,70
<b>Total</b>	12295	100,0	R\$ 21.632.194.721,16

Fonte: Elaboração do Autor

A região que teve a maior quantidade de projetos aprovados que resultaram em transferências de recursos do PAC, foi a Nordeste, com 39,8% do total, seguida pela região Sudeste, com 25,2%. Já a região que menos recebeu projetos foi a Centro-Oeste, com 8,2% do total de projetos aprovados, porém essa sequência não se aplica ao volume de recursos.

Essa situação segue a lógica esperada, pois apesar de constituir a segunda região mais populosa do Brasil, é a que enfrenta graves problemas sociais, decorrentes de processos políticos, históricos e climáticos, enquanto a região Centro-Oeste configura como a menos populosa e também a que teve menor quantidade de projetos aprovados.

Porém ao se verificar a relação entre número de projetos aprovados e montante de recursos recebidos por cada região, vê-se que as obras que ocorreram no Sudeste podem ter sido as que tiveram os custos mais altos que o Nordeste, como dispõe a Tabela 5, o que está de acordo com o observado na Tabela 3.

Assim, maior quantidade de projetos aprovados não significa necessariamente um maior aporte de recursos para região, mas vê-se uma relação entre a distribuição de recursos e o tamanho da população da região, com influência do nível de desenvolvimento econômico.

Continuando na análise da distribuição dos recursos do PAC, passa-se a verificação de possíveis relações que envolvam o ministro titular da pasta de origem dos recursos. Tal análise se faz necessária visto que os ministérios são os responsáveis diretos pela seleção e repasse dos recursos do PAC às prefeituras. Assim, um possível indício de relação clientelista ou de *pork barrel* pode ter origem nas relações do ministério/ministro com os municípios/prefeitos.

**Tabela 6: Percentual da ideologia do prefeito segundo o estado de origem do ministro, entre os anos de 2007 a 2012.**

Estado de Origem do Ministro	Ideologia do Prefeito		
	Centro	Direita	Esquerda
BA	55,00%	35,00%	10,00%
PB	8,30%	8,30%	83,30%
PE	32,30%	26,40%	41,30%
RJ	33,30%	32,30%	34,40%
SP	35,00%	30,10%	34,90%

Fonte: Elaboração do Autor

Para análise da origem dos ministros, foi considerada a origem política do titular da pasta ministerial, ou seja, o estado em que o ministro mais se destacou politicamente, sendo obtido através do perfil de cada ministro disponível no Portal do Planalto – [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

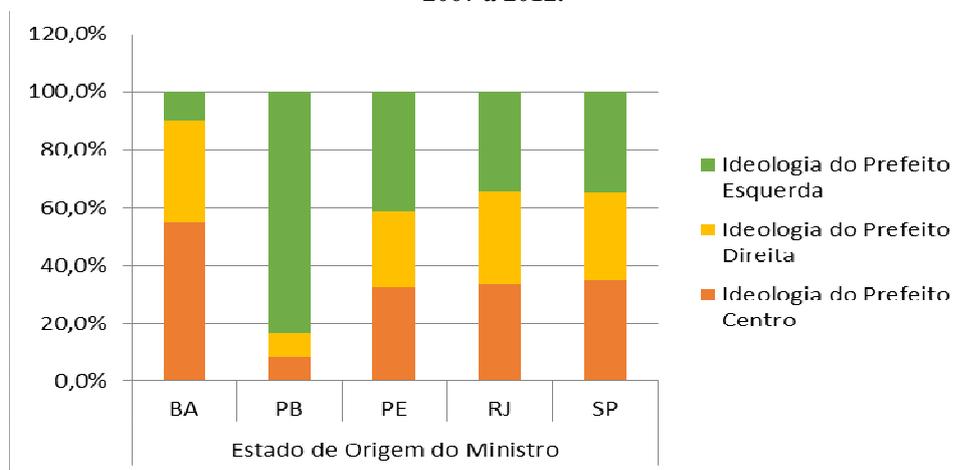
Assim, vê-se pela Tabela 6, que nos estados de origem política do ministro foram Bahia, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. A análise por estado se deu para verificar se essa origem pode influenciar na distribuição de recursos a municípios pertencentes a estados dos quais os ministros eram oriundos, podendo revelar assim algum favorecimento a esses estados.

Analisando a origem do ministro e a ideologia dos partidos dos prefeitos cujos municípios receberam recursos do PAC, denota-se que no caso em que a origem do ministro foi a Bahia, a maioria dos municípios que obtiveram recursos do PAC desses ministérios, são administrados por prefeitos cujos partidos são de classificação ideológica de centro, com 55% dos casos, sendo os prefeitos de esquerda com percentual de 10%. No caso de origem da Paraíba, a maioria das prefeituras beneficiadas pelo Programa é de esquerda, cerca de 83,3%. Em Pernambuco, 26,4% dos casos é de direita e enquanto 41,3% é de esquerda. No caso dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo o percentual é relativamente semelhante entre as ideologias, visto que em ambos o percentual de participação dos prefeitos que receberam recursos do PAC varia entre 30 e 35 por cento.

Então essa relação tem pouca influência sobre a distribuição de recursos, visto que independente da origem do ministro, a distribuição segue a mesma lógica identificada anteriormente quando se analisa apenas o volume de recursos e a ideologia dos partidos dos prefeitos.

Assim, nota-se que essas regiões foram as que receberam mais recursos financeiros para as obras do PAC, porém ressaltando, como apontado anteriormente, que deve-se levar em consideração que também são as regiões mais populosas do país.

**Figura 4: Percentual da ideologia do prefeito segundo o estado de origem do ministro, entre os anos de 2007 a 2012.**

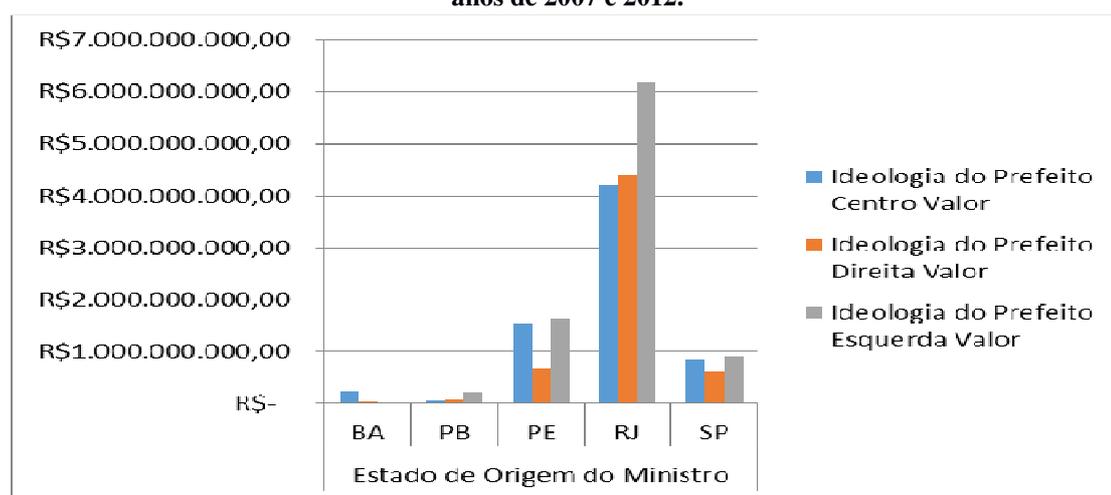


Fonte: Elaboração do Autor

Na Figura 4 verifica-se que, dentre os dados analisados, ministros provenientes do estado da Paraíba destinaram recursos para mais municípios governados por prefeitos com ideologia de esquerda e menor participação de ideologias de direita e centro. Recursos destinados por ministros oriundos da Bahia foram, pela figura, para mais municípios governados por prefeitos com ideologia de centro e menos para aqueles com prefeitos com ideologia de esquerda. No caso de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, a figura aponta para percentuais semelhantes entre os prefeitos.

Assim, verifica-se que não houve situação discrepante quando se analisa os estados de origem política dos ministros, no que tange ao recebimento de recursos segundo a ideologia dos partidos dos prefeitos, e que há consonância com o verificado no Brasil como um todo.

**Figura 5: Valor recebido do PAC nos estados de origem do ministro por ideologia dos prefeitos, entre os anos de 2007 e 2012.**



Fonte: Elaboração do Autor

Nota-se pela Figura 5 que ministros oriundos do Rio de Janeiro destinaram relativamente mais investimento do PAC que os dos outros estados, e para municípios governados por partidos de esquerda, e quantidades relativamente semelhantes entre as ideologias de direita e centro. Das pastas chefiadas por ministros oriundos dos estados de Pernambuco e São Paulo a quantidade de investimento nos municípios governados por partidos de direita é relativamente menor, e os de centro e de esquerda podem ser semelhantes.

Outra análise a ser realizada, tange à verificação do montante de recursos que os municípios dos estados de origem política dos ministros receberam, em comparação com o montante total de recursos aplicados pelo PAC.

**Tabela 7: Valor recebido do PAC nos estados de origem do ministro entre os anos de 2007 e 2012.**

<b>Estado de Origem do Ministro</b>	<b>Valor recebido</b>
<b>BA</b>	1.210.626.569,53
<b>PB</b>	60.468.486,45
<b>PE</b>	102.367.511,90
<b>RJ</b>	208.227.308,05
<b>SP</b>	482.353.013,71

Fonte: Elaboração do Autor

Neste sentido, através da Tabela 7, verifica-se que em análise aos cinco estados de origem dos ministros, aquele cujos municípios receberam maior montante de recursos foi a Bahia.

Analisando os dados por outro aspecto, em que se considera a quantidade de projetos aprovados que resultaram em recursos distribuídos a municípios, procura-se verificar se os dados se comportam com semelhança em relação à análise do volume de recursos repassados.

Assim, inicialmente busca-se a verificação do quantitativo de projetos aprovados, por estado brasileiro, tendo:

**Tabela 8: Projetos aprovados pelo PAC, por unidade federativa.**

<b>Estado</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>	<b>Percentual Cumulativo</b>
<b>SP</b>	1327	10,8	10,8
<b>BA</b>	1082	8,8	19,6
<b>MG</b>	1006	8,2	27,8
<b>PR</b>	803	6,5	34,3
<b>MA</b>	762	6,2	40,5
<b>PE</b>	729	5,9	46,4
<b>CE</b>	716	5,8	52,3
<b>RS</b>	698	5,7	57,9
<b>RJ</b>	605	4,9	62,8
<b>PA</b>	592	4,8	67,7
<b>SC</b>	575	4,7	72,3
<b>PI</b>	460	3,7	76,1
<b>PB</b>	446	3,6	79,7
<b>GO</b>	442	3,6	83,3
<b>MT</b>	296	2,4	85,7
<b>AL</b>	270	2,2	87,9
<b>MS</b>	267	2,2	90,1
<b>RN</b>	259	2,1	92,2
<b>TO</b>	167	1,4	93,6
<b>SE</b>	166	1,4	94,9
<b>ES</b>	164	1,3	96,2
<b>AM</b>	141	1,1	97,4
<b>RO</b>	113	,9	98,3
<b>AC</b>	97	,8	99,1
<b>RR</b>	61	,5	99,6
<b>AP</b>	51	,4	100,0
<b>Total</b>	<b>12295</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaboração do Autor

De acordo com a Tabela 8, pode-se observar que o estado que obteve a maior volume de projetos aprovados que resultaram em transferências de recursos referentes ao PAC foi o estado de São Paulo, com o total de 1327, seguido da Bahia, com 1082, e Minas Gerais com 1006. O estado que apresentou menor quantidade de projetos aprovados pelo PAC foi Amapá, com 51, seguido por Roraima, com 61. Esse fato pode ter relação com o tamanho populacional, visto São Paulo ser o estado mais populoso do Brasil, enquanto Roraima e Amapá são os menos populosos, porém salienta-se que Rio de Janeiro e Minas Gerais, que são estados mais populosos que Bahia, tiveram uma quantidade de projetos aprovados

inferiores ao estado da Bahia, de modo que a variável população não explica, sozinha, o fenômeno, mas auxilia na explicação.

Outro caso que chama atenção, é em relação ao estado do Maranhão, que apesar de ser o décimo estado mais populoso do Brasil<sup>14</sup>, consta na quinta posição daqueles que tiveram municípios com maior quantidade de projetos aprovados.

**Tabela 9: Projetos aprovados pelo PAC - estado de origem do ministro.**

Estado	Frequência	Porcentagem	Percentual Acumulado
<b>BA</b>	20	0,2	,2
<b>PB</b>	12	0,1	,3
<b>PE</b>	545	4,4	4,7
<b>RJ</b>	3574	29,1	33,8
<b>SP</b>	8144	66,2	100,0
Total	12295	100,0	

Fonte: Elaboração do Autor

Ao se observar a aprovação dos projetos, considerando a origem política dos ministros, pode-se observar que aqueles com origem no estado de São Paulo ocupavam pastas que aprovaram um total de 66,2% dos projetos do PAC, isto pode corresponder a mais que o dobro daqueles responsáveis por pastas que envolviam execução de ações do PAC e que possuem origem no estado do Rio de Janeiro. Ministros com origem na Paraíba apresentaram relativamente a menor quantidade de projetos aprovados, somente 12 projetos ou ainda 0,1%.

Assim, ao se verificar as Tabelas 8 e 9, verifica-se que o tamanho populacional constitui uma variável mais determinante quanto ao volume de recursos recebidos que a origem política do ministro, não revelando nesse caso traços de clientelismo em relação ao ministro e a população de seu estado.

Além das verificações quanto aos ministros, também é oportuna a análise do quantitativo de projetos aprovados por ministério, pois considerando os objetivos do PAC, que estão relacionados prioritariamente ao investimento em infraestrutura, espera-se a existência de um maior número de projetos aprovados pelos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, visto que são os que atuam diretamente na promoção do desenvolvimento dos municípios<sup>15</sup> e que tem em suas atribuições a responsabilidade pelo incentivo, acompanhamento e investimento na infraestrutura brasileira.

<sup>14</sup> De acordo com os dados do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br))

<sup>15</sup> Considerando os objetivos dos ministérios ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))

**Tabela 10: Projetos aprovados pelo PAC, por ministério.**

Ministério	Frequência	Percentual	Percentual Acumulado
Cidades	4105	33,4	33,4
Cultura	355	2,9	36,3
Integração Nacional	45	0,4	36,6
Saúde	7790	63,4	100,0
Total	12295	100,0	

Fonte: Elaboração do Autor

Os dados na Tabela 10, demonstram que o Ministério que aprovou a maior parte dos projetos foi o da Saúde, com o total de 7790, correspondendo a 63,4% dos projetos, seguido do Ministério das Cidades, com 4106 recursos destinados a objetivos. Já o Ministério da Integração Nacional teve a menor quantidade de ações catalogadas, correspondendo a 0,4% do total.

Tal fato pode chamar a atenção na análise, tendo em vista os objetivos do PAC de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal, porém ao se observar as ações a serem executadas pelas transferências de recursos do Ministério da Saúde, verifica-se que são destinadas a melhoria da infraestrutura das unidades de saúde.

Uma análise da distribuição dos recursos, tendo como base os conceitos e características do clientelismo, não pode deixar de abordar questões relativas aos partidos políticos, já que a literatura aponta forte influência destes no processo eleitoral e nos processos de gestão das políticas públicas.

Também deve-se levar em consideração que os partidos políticos representam a instituição que pode fazer o elo direto das prefeituras com o governo federal, sendo que dessa relação podem derivar ações clientelistas.

Fica claro que por não se tratar de cargo eletivo o ministro do governo federal pode não ter intenção em ações específicas com fins eleitorais, como no caso de políticas do tipo *pork barrel*, porém pode atuar na implementação de ações que beneficiem outros membros do partido ou do grupo de apoio político – membros da coligação.

Este trabalho não tem a pretensão de analisar profundamente as relações que envolvem os partidos, porém dados envolvendo os partidos políticos tanto dos prefeitos quanto dos ministros necessitam ser descritos.

**Tabela 11: Projetos aprovados pelo PAC, por partido do ministro.**

<b>Partido do Ministro</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>	<b>Percentual Acumulado</b>
<b>PMDB</b>	20	,2	,2
<b>PP</b>	3941	32,1	32,2
<b>PSB</b>	25	,2	32,4
<b>PSDB</b>	164	1,3	33,8
<b>PT</b>	7790	63,4	97,1
<b>SEM</b>	355	2,9	100,0
<b>Total</b>	<b>12295</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaboração do Autor, com base na consulta partidária no TSE

Os ministros do PT foram os que mais aprovaram projetos, um total de 7790. Seguidos dos ministros do PP com 3941. Pode-se notar que o partido do Ministro que destinou menor número de projetos foi o PMDB, que tem maior bancada no congresso e o PSDB que é oposição ao governo teve 164 projetos. Tal situação deve ser observada também, levando-se em consideração as pastas ocupadas pelos ministros, sendo que algumas pastas tiveram maior volume de recursos do PAC disponíveis para transferência em razão dos objetos e ação do PAC aprovadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Mesmo assim, conseguiu-se verificar que o partido do Presidente da República foi responsável pelo maior volume de projetos do PAC que resultaram em transferências de recursos a prefeituras.

Essa situação já era esperada ao passo que os cargos de ministro de estado correspondem a cargos de confiança e nomeação direta pela Presidência da República, e também para se manter a governabilidade há forte participação na gestão dos partidos da coligação presidencial.

**Tabela 12: Projetos aprovados pelo PAC, por ideologia do partido do ministro.**

<b>Ideologia do Ministro</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>	<b>Percentual Acumulado</b>
<b>Centro</b>	3594	29,2	29,2
<b>Direita</b>	532	4,3	33,6
<b>Esquerda</b>	7814	63,6	97,1
<b>SEM</b>	355	2,9	100,0
<b>Total</b>	<b>12295</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Elaboração do Autor

Conforme ideologia do partido do ministro, constata-se que aqueles classificados como de esquerda transferiram recursos em maior número de projetos aprovados em relação aos de direita. Aqueles que não possuem ideologia definida representam 2,9% dos projetos

aprovados, que são os casos de ministérios ocupados por ministros não vinculados formalmente a nenhum partido<sup>16</sup>.

No mesmo sentido da análise acerca da ideologia dos partidos dos prefeitos em relação ao alinhamento ou não à dos ministros e presidente, a análise do pertencimento ou não dos partidos dos gestores municipais à coligação presidencial pode revelar alguma relação com a distribuição de recursos. Novamente sob a ótica neoinstitucionalista, supõe-se influência dos partidos na execução da agenda de governo, e na busca de algum indício de clientelismo, que nesse caso seria revelado através de liberação de mais recursos e aprovação de mais projetos às prefeituras administradas por partidos que apoiaram a eleição do presidente.

Utilizou-se a coligação, com dados obtidos junto à Justiça Eleitoral<sup>17</sup>, visto a coalizão ser mutável ao longo de um exercício orçamentário, de modo que não seria possível a verificação da exata coalizão existente nas datas de aprovação dos projetos e repasses dos recursos, e também considerando que caracterizariam clientelismo possíveis favores aos partidos que apoiaram nas eleições dos presidentes.

**Tabela 13: Projetos aprovados pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial.**

<b>Partido do Prefeito pertencente à coligação Presidente</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
<b>Não</b>	<b>6482</b>	<b>52,7</b>
<b>Sim</b>	<b>5813</b>	<b>47,3</b>
<b>Total</b>	<b>12295</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração do Autor

Nota-se que o percentual dos partidos dos prefeitos que pertencem e não pertencem à coligação presidencial são relativamente semelhantes, tendo os partidos não coligados com 52,7% e os que fazem parte da coligação 47,3%.

Assim, verificando-se o quantitativo de projetos aprovados, o pertencimento do partido do prefeito, ou não, à coligação presidencial não revela, estatisticamente, muita relevância no processo.

<sup>16</sup> Nos anos de 2011 e 2012 o ministro da Cultura não pertenciam formalmente a nenhum partido.

<sup>17</sup> Disponível em <http://www.tse.jus.br/>

**Tabela 14: Valor destinado aos municípios pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial.**

Coligação	Valor	Percentual
Não	R\$ 12.716.261.275,06	58,8%
Sim	R\$ 8.915.933.446,10	41,2%
<b>Total</b>	<b>R\$ 21.632.194.721,16</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração do Autor

Os prefeitos cujos partidos não faziam parte da coligação presidencial obtiveram cerca de 58,8% dos recursos financeiros destinados pelo PAC e os prefeitos que faziam parte tiveram aproximadamente 41,2% dos recursos.

A Tabela 14 mostra que o percentual do valor – montante de recursos - destinado aos municípios que não fazem parte da coligação presidencial recebeu um percentual maior que os prefeitos que estão em partidos que foram coligados na disputa presidencial. Os partidos que não fazem parte da coligação presidencial foram beneficiados com obras mais custosas, pois a proporção de projetos é relativamente mais semelhante que o valor recebido, possivelmente devido ao fato de que muitos municípios de São Paulo e Minas Gerais serem geridos por prefeitos do PSDB.

**Tabela 15: Valor destinado aos municípios pelo PAC, por pertencimento do partido do prefeito na coligação presidencial e região.**

Região	Coligação		Total
	Não	Sim	
<b>Centro Oeste</b>	R\$ 664.911.690,97	R\$ 442.381.099,12	<b>R\$ 1.107.292.790,09</b>
<b>Nordeste</b>	R\$ 3.133.545.796,18	R\$ 2.358.790.546,61	<b>R\$ 5.492.336.342,79</b>
<b>Norte</b>	R\$ 1.342.131.110,81	R\$ 1.024.727.207,18	<b>R\$ 2.366.858.317,99</b>
<b>Sudeste</b>	R\$ 6.187.506.784,67	R\$ 3.986.094.405,92	<b>R\$ 10.173.601.190,59</b>
<b>Sul</b>	R\$ 1.388.165.892,43	R\$ 1.103.940.187,27	<b>R\$ 2.492.106.079,70</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 12.716.261.275,06</b>	<b>R\$ 8.915.933.446,10</b>	<b>R\$ 21.632.194.721,16</b>

Fonte: Elaboração do Autor

Observa-se, pela Tabela 15, que na região Sudeste os partidos que não pertenciam à coligação presidencial receberam mais de seis bilhões de reais, enquanto os que pertenciam, receberam quase quatro bilhões de reais. Verifica-se, que os prefeitos que não fazem parte da coligação presidencial em todas as regiões receberam um montante de recursos superior ao daqueles que fazem parte da coligação.

Desse modo, verifica-se que há um comportamento oposto ao esperado – que as prefeituras administradas por partidos da coligação presidencial obtivesse um maior volume de recursos – que pode ser explicado por outras variáveis.

O pertencimento de um partido à coligação durante as eleições não condiciona o pertencimento do mesmo à coalizão presidencial, ou seja, um partido pode apoiar a eleição de um presidente mas não implica que fará parte da base de apoio desse presidente. Essa característica do sistema eleitoral pode explicar, em parte, o fato observado.

Também, como já demonstrado anteriormente, o tamanho da população influencia na distribuição dos recursos, sendo que estados e municípios mais populosos, receberam um maior aporte de recursos. Assim, por exemplo, o estado e a cidade São Paulo, os mais populosos do país, à época dos repasses dos recursos, eram administrados por partidos de oposição ao governo federal, o que ocorreu com outros grandes municípios, o que também explica, em parte, o observado.

Ainda sob o ponto de vista do clientelismo, pode-se supor uma maior liberação para os partidos que não fizeram parte da coligação nas eleições, como forma de atração para a coligação presidencial, e para a manutenção da governabilidade.

Estatisticamente, com os dados coletados, não é possível uma conclusão ou uma inferência mais profunda, o que necessitaria maiores pesquisas com maior número de variáveis.

### **3.2. Testes das Hipóteses**

Após uma breve análise descritiva dos dados referentes às transferências de recursos pelos ministérios a prefeituras brasileiras para execução de ações do PAC, foram realizados alguns testes estatísticos bivariados visando analisar os resultados para identificar se há relações entre variáveis políticas e a distribuição desses recursos do PAC.

As hipóteses levantadas foram:

H1) Há maior liberação de recursos do PAC para municípios cujos prefeitos sejam dos partidos da coligação do Executivo Federal;

H2) Existe relação entre o partido do prefeito e os recursos liberados no PAC;

H3) Existe relação entre a ideologia do partido do prefeito e os recursos liberados.

Para a análise do banco de dados, foram utilizados os testes de qui-quadrado e de Pearson, e coeficiente de contingência para mensurar o quanto as variáveis estão associadas.

Alguns dados foram agrupados, fato que se justifica para que a análise do qui-quadrado pudesse ser utilizada. No mesmo sentido, o IDH-M, para melhor informação estatística, foi agrupada em 0 a 0,499 (Baixo), de 0,500 a 0,799 (Médio) e 0,800 a 1 (Alto).

Na presente análise estatística, em todos os testes o nível de confiança adotado foi de 0,05, sendo todos testes bilaterais, e para a realização dos cálculos, foi utilizado o programa estatístico SPSS 20.

### 3.2.1. População e o valor recebido pelo PAC

A análise de possível relação entre o tamanho da população dos municípios e o valor de recursos do PAC recebidos é importante para o teste das hipóteses levantadas, já que se espera que quanto maior a população maior seja o volume de recursos recebido.

A variável população e o valor recebido pelo PAC são duas variáveis quantitativas, assim pode ser utilizada a correlação para ver a sua correspondência. Mas primeiramente se faz necessário o teste de normalidade para verificar se os dados seguem ou não a distribuição normal.

**Tabela 16: Teste de normalidade entre a população e o valor recebido pelo PAC.**

População		Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
		Statistic	Graus de liberdade	Sig.	Statistic	Graus de liberdade	Sig.
Valor	Até 5000	,434	565	,000	,081	565	,000
	5001 até 10000	,366	1114	0,000	,219	1114	,000
	10001 até 20000	,441	2287	0,000	,073	2287	,000
	20001 até 50000	,388	3010	0,000	,260	3010	,000
	50001 até 100000	,377	1782	0,000	,280	1782	,000
	100001 até 500000	,386	2595	0,000	,296	2595	,000
	Maior que 50000	,364	940	0,000	,363	940	,000

Fonte: Elaboração do Autor

Verifica-se que pelos dois métodos, tanto de Kolmogorov-Smirnov como de Shapiro-Wilk, ao nível de significância de 5%, rejeitamos a hipótese nula de que os dados seguem uma distribuição normal. Portanto, para a correlação das variáveis em estudo neste subtítulo, mostra-se mais adequado a correlação de Spearman.

A correlação de Spearman, considerando o nível de significância de 0,05 e sendo o teste bilateral, tem como hipóteses:

- A variável População da cidade e Valor recebido pelo PAC não estão correlacionadas.
- A variável População da cidade e Valor recebido pelo PAC estão correlacionadas.

**Tabela 17: Correlação de Spearman entre a população e o valor recebido pelo PAC.**

		Valor	População
Spearman's rho	Valor	Correlação	,337
		Significância	0,000
		N	12295
	População	Correlação	1,000
		Significância	0,000
		N	12295

Fonte: Elaboração do Autor

Vê-se na Tabela 17, ao nível de 0,05 de significância, que pode ser rejeitada a hipótese nula de que não há correlação entre as variáveis. Logo, é indicada pela tabela uma correlação fraca positiva de 0,337, assim, quanto maior a população maior poderá ser a possibilidade de receber maior volume de recursos.

Estatisticamente fica comprovado o que se esperava, ou seja, que o tamanho da população de um município é variável diretamente relacionada ao recebimento de recursos do PAC.

### 3.2.2. Coligação e o valor recebido pelo PAC

Continuando os testes das hipóteses, pretende-se verificar se há relação entre o pertencimento do partido do prefeito na coligação das eleições presidenciais e o recebimento de recursos do PAC.

A Tabela 18 demonstra a relação de frequência entre as variáveis coligação e as classes de valores recebidas pelas prefeituras. Estas classes foram divididas da forma apresentada na tabela, para que os cálculos, principalmente do qui-quadrado, pudessem ser realizados.

**Tabela 18: Porcentagem do pertencimento à coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.**

		Valor em reais						Total
		2.000,00 até 10.000.000,00	10.000.000,00 até 20.000.000,00	20.000.000,00 até 30.000.000,00	30.000.000,00 até 40.000.000,00	40.000.000,00 até 50.000.000,00	50.000.000,00 ou mais	
Coligação	não	52,6	51,5	53,8	60,4	37,5	68,2	52,7
	sim	47,4	48,5	46,2	39,6	62,5	31,8	47,3
Total		100,0 (n=11856)	100,0 (n=194)	100,0 (n=80)	100,0 (n=53)	100,0 (n=24)	100,0 (n=88)	100,0 (n=12295)

Fonte: Elaboração do Autor

Como se trata de uma variável categórica e uma quantitativa agrupada em classe, o método mais adequado a ser testado é o teste do qui-quadrado. Adotando o nível de significância de 0,05, e tem-se como hipóteses.

- O Valor recebido pela prefeitura é independente do pertencimento do partido do prefeito à coligação do presidente.
- O Valor recebido pela prefeitura não é independente do pertencimento do prefeito a coligação do presidente.

**Tabela 19: Teste do qui-quadrado sobre o pertencimento à coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.**

	Valor	Graus de Liberdade	Significância
Pearson Chi-Square	12,116 <sup>a</sup>	5	,033
Likelihood Ratio	12,381	5	,030
N	12295		

Fonte: Elaboração do Autor

Observa-se que, ao nível de significância de 0,05, rejeita-se a hipótese nula, pois o p-valor é menor que 0,05. Portanto, há uma associação entre o pertencimento do partido do prefeito à coligação que ajudou a eleger o presidente e os valores destinados à prefeitura.

Verifica-se que estatisticamente, pelo teste do qui-quadrado, há relação entre a variável que indica o apoio do partido do prefeito à candidatura do presidente e a faixa de valores das transferências do PAC.

Torna-se necessária a observação de que, estatisticamente, a relação é inversa ao esperado, ou seja, o não pertencimento do partido na coligação eleitoral demonstrou-se associado com valores das faixas mais altas. Na faixa a partir de 50.000.000,00, há muito mais transferências para municípios cujos prefeitos não pertenciam a partidos da coligação do presidente.

**Tabela 20: Medida de Assimetria do pertencimento a coligação do presidente e a classe de valor recebido pelo PAC.**

	Valor	Significância.
Coeficiente de contingência	,031	,033
N	12295	

Fonte: Elaboração do Autor

Verifica-se na Tabela 20, que no coeficiente de contingência, análogo ao coeficiente de correlação, há correspondência fraca de 0,031, mesmo assim é significativo.

Assim, estatisticamente, mesmo com uma correspondência fraca, há significância entre a variável pertencimento do partido do prefeito à coligação presidencial e o volume de recursos recebidos pelas prefeituras referentes a ações do PAC.

Como já comentado na análise das Tabelas 14 e 15, muitas hipóteses podem ser levantadas a respeito desse fato, porém, fica constatado que não há relação direta e positiva, e sim uma relação inversa, porém uma relação que estatisticamente tem relevância na análise da distribuição dos recursos.

### **3.2.3. Ideologia do Prefeito e o valor recebido pelo PAC**

A análise de possível relação entre a ideologia do partido do prefeito e o recebimento de recursos do PAC servirá para verificação se houve diferenciação no recebimento de recursos de acordo com tais ideologias.

Na tabela 21 são apresentadas as frequências entre a ideologia do prefeito e os valores recebidos divididos em classes pelos mesmos.

**Tabela 21: Porcentagem da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.**

		Valor em reais						Total
		2.000,00 até 10.000.000,00	10.000.000,00 até 20.000.000,00	20.000.000,00 até 30.000.000,00	30.000.000,00 até 40.000.000,00	40.000.000,00 até 50.000.000,00	50.000.000,00 ou mais	
Ideologia do Prefeito	Centro	34,6	25,3	30,0	30,2	33,3	33,0	34,4
	Direita	30,8	23,7	21,3	28,3	16,7	30,7	30,6
	Esquerda	34,6	51,0	48,8	41,5	50,0	36,4	35,0
Total		100,0 (n=11857)	100,0 (n=194)	100,0 (n=80)	100,0 (n=53)	100,0 (n=24)	100,0 (n=88)	100,0 (n=12295)

Fonte: Elaboração do Autor

Nota-se que a ideologia do Prefeito é uma variável qualitativa e o valor em reais é quantitativo. Logo, o teste que se apresenta como mais adequado para este caso, é o qui-quadrado, adotando o nível de significância de 0,05, tem-se as hipóteses:

- Não existe associação entre o valor recebido pela prefeitura e a ideologia do partido do prefeito.
- Existe associação entre o valor recebido pela prefeitura e a ideologia do partido do prefeito.

**Tabela 22: Teste do qui quadrado da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.**

	Valor	Graus de liberdade	Significância
Pearson Chi-Square	33,928 <sup>a</sup>	10	,000
Likelihood Ratio	32,827	10	,000
N	12295		

Fonte: Elaboração do Autor

Com 10 graus de liberdade, é rejeitada a hipótese nula, aquela de que não existe associação entre as variáveis em estudo mostradas na Tabela 22, pois o nível descritivo é menor que o nível de significância considerado nesta pesquisa.

**Tabela 23: Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.**

	Valor	Significância
Coefficiente de contingência	,052	,000
N	12295	

Fonte: Elaboração do Autor

Sendo assim, a variável ideologia do partido do prefeito e a frequência de classes dos valores recebidos por meio de PAC apresenta uma associação. Percebe-se que o coeficiente de contingência adotado para uma correlação positiva é fraca de 0,052.

Assim, estatisticamente, a variável ideologia do partido do prefeito teve certa relevância na distribuição dos recursos, de acordo com os dados analisados. Apenas nas faixas dos valores mais baixos e dos mais altos a distribuição é equilibrada entre municípios governados por partidos das três categorias ideológicas. Nas faixas de valores entre 10.000.000,00 até 50.000.000,00 houve mais transferências para municípios governados por partidos de esquerda. Este achado está de acordo com o que foi demonstrado na Tabela 3.

### 3.2.4. IDH-M e o valor recebido pelo PAC

Para análise da distribuição dos recursos, considerando o IDH-M, em um primeiro momento, procurou-se verificar se o valor recebido pelo município por meio do PAC segue ou não uma distribuição normal, com o nível de confiança de 0,05, tendo como hipóteses:

- O valor recebido pela prefeitura de acordo com a classificação do seu IDH-M segue uma distribuição normal.
- O valor recebido pela prefeitura de acordo com a classificação do seu IDH-M não segue uma distribuição normal.

**Tabela 24: Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.**

		Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
		Statistic	Graus de liberdade	Sig.	Statistic	Graus de liberdade	Sig.
Valor	ALTO	,411	2318	0,000	,204	2318	,000
	BAIXO	,434	87	,000	,298	87	,000
	MÉDIO	,435	9891	0,000			

Fonte: Elaboração do Autor

Como o número de ocorrências é maior que 30, o teste mais apropriado para verificação se os dados seguem uma distribuição normal é o teste de Kolmogorov-Smirnov. Portanto observa-se que ao nível de 0,05 de significância rejeita-se a hipótese nula de que os dados seguem uma distribuição normal.

Portanto, para que seja encontrada a correlação deve-se utilizar o método de Spearman, pois o mesmo é utilizado para dados não paramétricos, onde não se conhece a distribuição. Neste caso, apresentam-se as seguintes hipóteses:

- Não existe correlação entre o IDH-M e o valor recebido pela prefeitura por meio do PAC.
- Existe correlação entre o IDH-M e o valor recebido pela prefeitura por meio do PAC.

Então, considerando o nível de significância de 0,05, verifica-se o resultado na Tabela 25:

**Tabela 25: Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a classe de valor recebido pelo PAC.**

			Valor	IDH-M
Spearman' s rho	Valor	Correlação	1,000	,205
		Significância		,000
		N	12295	12295
	IDH-M	Correlação	,205	1,000
		Significância	,000	
		N	12295	12295

Fonte: Elaboração do Autor

Deve ser rejeitada a hipótese nula, de que não há correlação entre o IDH-M e o valor recebido, pois o nível descritivo do teste é menor que 0,05. Logo, há correlação entre elas, com o coeficiente positivo de 0,205, significando que maiores IDH-M receberam mais recursos.

Apesar dessa correlação, o esperado poderia ter sido uma correlação inversa, ou seja, quanto menor o IDH-M, maior o valor recebido, pois poderia implicar que o município necessita de mais investimentos.

### 3.2.5. Ideologia do ministro e a ideologia do prefeito

Para ser estudado se há associação na quantidade de vezes que houve liberação de verba para determinado projeto, considerando as ideologias dos ministros e dos prefeitos dos municípios beneficiados, elaborou-se a Tabela 26 que demonstra a frequência:

**Tabela 26: Porcentagem dos valores liberados para a prefeitura segundo a ideologia do prefeito e do ministro.**

		Ideologia do Prefeito			Total
		Esquerda	Centro	Direita	
Ideologia do Ministro	Centro	28,5	28,4	30,9	29,2
	Direita	5,3	3,9	3,7	4,3
	Esquerda	62,5	64,9	63,2	63,6
	SEM	3,7	2,7	2,2	2,9
Total		100,0 (n=4309)	100,0 (n=4225)	100,0 (n=3761)	100,0 (n=12295)

Fonte: Elaboração do Autor

Por se tratar de duas variáveis qualitativas, o teste do qui-quadrado é mais adequado para ver se há associação entre elas, então foi definido com teste bilateral, com 0,05 de significância, para as seguintes hipóteses:

- Não existe associação entre a ideologia do partido do prefeito e a ideologia do partido do ministro.
- Existe associação entre a ideologia do partido do prefeito e a ideologia do partido do ministro.

**Tabela 27: Teste qui-quadrado entre a ideologia do prefeito e a ideologia do ministro.**

	Valor	Graus de liberdade	Significância
Pearson Chi-Square	37,448 <sup>a</sup>	6	,000
Likelihood Ratio	36,997	6	,000
N	12296		

Fonte: Elaboração do Autor

Na Tabela 27, pode-se rejeitar a hipótese nula, de que não existe associação entre a ideologia do partido do ministro e a do partido do prefeito, ao nível de significância do teste de 0,05. Portanto há associação entre as variáveis.

**Tabela 28: Medida de assimetria da ideologia do prefeito e a ideologia do ministro.**

	Valor	Significância
Coefficiente de contingência	,055	,000
	12296	

Fonte: Elaboração do Autor

Verifica-se na Tabela 28 que há fraca correspondência positiva de 0,055 entre a ideologia do partido do ministro e a do partido do prefeito que recebeu os recursos, porém é significativa.

### 3.2.6. Região do ministro e a região do município beneficiado

Visando a possibilidade de estudos relacionados às variáveis estado de origem do ministro e a região do município beneficiado pelo PAC, necessitou-se o agrupamento dos estados em Regiões, conforme disposto na Tabela 29.

**Tabela 29: Porcentagem da região do município beneficiado pelo PAC e região de Origem do Ministro responsável.**

		Região do Município					Total
		Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
Região do Ministro	Nordeste	3,4	3,6	3,4	5,3	7,7	4,7
	Sudeste	96,6	96,4	96,6	94,7	92,3	95,3
Total		100,0 (n=1006)	100,0 (n=4890)	100,0 (n=1222)	100,0 (n=3100)	100,0 (n=2077)	100,0 (n=12295)

Fonte: Elaboração do Autor

Como há duas variáveis qualitativas, o teste que mais se adequa é o teste do qui-quadrados, sendo considerado o nível de significância de 0,05 e um teste bilateral, as hipóteses são:

- Não há associação entre a região de origem do ministro e a região do município beneficiado pelo PAC.
- Há associação entre a região de origem do ministro e a região do município beneficiado pelo PAC.

**Tabela 30: Teste qui-quadrado entre região de origem do Ministro e região dos municípios beneficiados.**

	Valor	Graus de liberdade	Significância
Pearson Chi-Square	65,476	4	,000
Likelihood Ratio	60,724	4	,000
N	12295		

Fonte: Elaboração do Autor

Assim, ao nível de significância de 0,05 rejeita-se a hipótese nula de que não há associação entre a região de origem do ministro e a região do município beneficiado com os recursos do PAC.

Há de ser considerado que poucos ministérios realizam o repasse de recursos do PAC a prefeituras, de modo que a análise estatística revela associação, porém outras variáveis interferem nessa relação. Como o objetivo da pesquisa é apenas analisar a distribuição dos recursos, não será aprofundada na análise da situação, restringindo apenas em apresentar que estatisticamente houve associação.

### 3.3. Relações Clientelistas nas Transferências

Após a realização dos testes, pode-se, dentro dos níveis estatísticos apresentados, perceber a existência de relações entre variáveis políticas e a distribuição de recursos do PAC às prefeituras.

Ao se analisar outras variáveis, observa-se que nem sempre há a existência das relações lógicas esperadas, visto que os maiores volumes de transferências de recursos ocorreram para municípios com IDH-M mais alto, enquanto considerando os objetivos do PAC, podia-se esperar que tais transferências ocorressem prioritariamente aos municípios com menores IDH-M. Então é necessária também a consideração da variável população, em que percebeu-se que os municípios mais populosos receberam maiores somas de recursos.

Na análise política, especificamente no que tange aos partidos políticos dos prefeitos, ministros, presidentes e suas ideologias, pode ser observado que há relação entre os ministérios e as prefeituras governadas por partidos ou ideologias do ministro e/ou presidente.

Há de se observar que esta pesquisa se limitou à análise da distribuição dos recursos, e há outras variáveis que interferem nessa relação, de modo que trabalhou-se apenas com relações bivariadas.

Assim, verificou-se apenas indícios de possíveis relações clientelistas na análise realizada, porém tratando-se apenas de observações estatísticas. Para a afirmação da existência, ou negação dela, torna-se necessário uma pesquisa mais aprofundada das relações existentes, incluindo outras metodologias.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar a análise de uma política pública envolve uma série de fatores, sendo necessários testes estatísticos, pesquisas in loco, entrevistas e uma gama de metodologias disponíveis. Essa pesquisa, porém, não teve esse objetivo de análise da implementação e resultados do PAC, limitando-se à análise da distribuição dos recursos do PAC, realizados pelo governo federal a municípios brasileiros, ou seja, de um aspecto de sua gestão.

Fazendo um recorte temporal, considerando a implantação do Programa até o início da presente pesquisa, analisou-se todas as distribuições de recursos realizadas para implementação de obras do PAC. Deve ser salientado que para a liberação de recursos é necessária a prévia autorização do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento para que o ministério possa efetivar a liberação de recurso, e que isso se dá através de adesão dos municípios às ações, de acordo com critérios previamente estabelecidos.

No primeiro momento, buscou-se a conceitualização de um dos elementos mais marcantes da política brasileira, o clientelismo, em que se verifica que tem aplicação muito difusa, com empregos e características diferentes, de acordo com a época e situação em que é empregado.

O termo, como verificado na literatura, é utilizado desde os aspectos mais nítidos e tradicionais, aproximando a atos ilegais, como nos casos mais clássicos, quanto nos aspectos mais difusos e democráticos como nos casos de *pork barrel*.

Assim, verifica-se que o fenômeno ainda está presente nas atuais democracias, com manifestações mais brandas, sendo que alguns autores até o defendem como modo de atuação da própria democracia.

Considerando que o clientelismo ainda faz parte do cenário político, a análise da distribuição dos recursos de um dos programas mais importantes para a melhoria da infraestrutura do país, e que é responsável por grandes somas de recursos na sua execução, deve levar em consideração a possibilidade de existência de possíveis relações clientelistas nos repasses dos recursos do governo federal, através dos ministérios, aos governos municipais, levando em consideração a importância dos partidos políticos como atores ativos no processo.

A análise dos dados demonstrou que o tamanho da população constitui uma das variáveis em que mais se percebe a correlação como montante de recursos distribuídos, porém não explica por si só tal distribuição.

Foi analisada também a distribuição de recursos e aprovação de projetos em relação à ideologia dos partidos políticos dos prefeitos, sendo constatado que houve maior repasse às prefeituras cujos administradores pertenciam a partidos políticos de esquerda e centro, ou seja, partidos da mesma ideologia dos partidos da presidência e vice-presidência do Brasil.

Esse fato, em um primeiro momento, constituía uma hipótese, visto que em relações clientelistas, especialmente no caso de políticas do tipo *pork barrel*, poderia haver maiores benefícios aos partidos da base do governo federal, o que resultaria em maiores investimentos em tais municípios, podendo repercutir em eleições mais benéficas para os partidos.

Também foi verificado que os municípios que mais receberam recursos possuíam IDH-M acima da média, ou seja, com altos Índices de Desenvolvimento Humano para a realidade brasileira, fato este que também não era esperado, visto que os municípios mais carentes, hipoteticamente, são os que mais necessitam de investimento em infraestrutura.

Com a realização dos testes estatísticos, verificou-se que há correlação entre o tamanho da população dos municípios e o recebimento de recursos e aprovação dos projetos do PAC, como já havia sido averiguado com a comparação de recebimento de recursos e tamanho da população.

Percebeu-se, também, estatisticamente, que há fraca relação entre o pertencimento do partido do prefeito à coligação para eleição dos presidentes e o recebimento de recursos, sendo que tal análise foi realizada para verificação de possível indício de troca de favores entre partidos. Também foi visto que há fraca relação estatística entre a ideologia do partido do prefeito e a distribuição de recursos.

Assim, de acordo com as análises realizadas não se pode afirmar a existência de relações clientelistas na distribuição de recursos do PAC, mas o panorama dessa distribuição não exclui as relações com as variáveis políticas, para além daquelas sócio-econômicas e demográficas.

Para conclusões acerca do clientelismo, sugere-se, como agenda de pesquisa, a realização de testes de regressão e análise de mais variáveis envolvidas no processo, assim como sugere-se a análise da implementação do PAC, com verificação dos resultados já atingidos e daqueles que encontram-se pendentes, com apontamentos de possíveis falhas e sugestões de melhorias.

O acompanhamento do gasto do dinheiro público é responsabilidade de todos os cidadãos, visto serem esses os financiadores de todas as ações, e à ciência política cabe uma responsabilidade subsidiária na definição, pesquisa e sugestão de metodologias e análises da implementação das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ALCANTUD, José A. Gonzáles. **El clientelismo político – perspectiva sociantropológica**. Anthropos Editorial: Barcelona, 1997.
- AUYERO, Javier. La doble vida del clientelismo político. In: **Sociedade**, n. 8, Buenos Aires, 1996.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo – Raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. São Paulo: Relume Dumará, 1999.
- BONFIM, Washington. De Távora e Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: ARRUDA, José Maria, PARENTE, Josênio (Org.). **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Revista Economia Ensaios**, v.22, n. 2. Uberlândia: UFU, 2008.
- BURGWALD, G. **Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement**, Amsterdam, CEDLA, 1996.
- BRASIL. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Instiui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm).
- BRASIL. **Balancos do PAC**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 17/12/2012.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. In: **Revista Dados**, vol. 40, nº 2, Rio de Janeiro: 1997.
- CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente dura alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. In: **História**, São Paulo, v. 25, nº 1, 2006.
- D'AVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder – clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. In: **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul-Dez 2004.
- DESLANDES, Suely Ferreira. A Construção do Projeto de Pesquisa. In: DESLANDES, Suely Ferreira et al. (orgs.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 10ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. In: **Revista de Sociologia e Política**, nº 15, Nov. 2000.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano, 2002. (Série Pesquisa em Educação, v. 1).

GAY, Robert. Entre el clientelismo y el universalismo: reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano. In: AUYERO, Javier et alli (org). **Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo**. Buenos Aires: Losada, 1997.

FERNÁNDEZ, Susana Corzo. **El Clientelismo político como intercambio**. WP núm. 206, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. **El nuevo modelo de prestaciones sociales em América Latina – eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada**. 2008. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/14639_Cached.pdf). Acesso em 19/12/2012.

GUIMARÃES, Filipe França Recch; MORAIS, Thais de Freitas. **O processo de tramitação do Plano de Aceleração do Crescimento no Governo Lula: sucesso ou fracasso do Poder Executivo?** 13º Encontro de Ciências Sociais Norte e Nordeste, UFAL, Maceió: UFAL, 2007.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GRAZIANO, Luigi. **Clientelismo e sistema político: il caso dell'Italia**. Milano: Angeli, 1984.

HOPKIN, Jonathan. Clientelism and Party Politics. In **Handbook of Party Politics**. SAGE Publications, 2006.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Orgs.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001

LENARDÃO, Elsio. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. In: **Revista Espaço Acadêmico**, nº 37, junho 2006.

LINZ, Juan J. Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos. In **Problemas del subdesarrollo**, Granada: Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Granada, 1978.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Pressm 1974.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; 1997.

PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiros? In: **Revista da CGU**, ano 1, n. 1, Dez 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em: 19/11/2012.

PRZEWORSKI, Adam. As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? Trad. Alexandre Morales. In: **Novos Estudos**, nº 72, julho 2005.

RONINGER, Luis. Political Clientelism, Democracy and Market Economy. In: **Comparative Politics**, vol. 36, nº 3, abril 2004.

\_\_\_\_\_; GÜNES-AYATA, Ayşe. **Democracy, Clientelism and Civil Society**. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

SEIBEL, Erni J.; OLIVEIRA, Heloísa M. J. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. In: **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 39, Abril de 2006.

SINGER, Paul. 1965. A política das classes dominantes. In : IANNI, Octavio. (org.). **Política e revolução social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SOUZA, João Paulo Bandeira de. Clientelismo, Tradição e Modernidade: de Roma à sociedade de mercado. In: **I Encontro Internacional Trabalho e Perspectivas de Formação dos Trabalhadores** – LABOR/UFC, Fortaleza, 2006.

SOUZA, Enéas de. Da estratégia do investimento nascem as nações. In: **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 34, nº 4, Mar. 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006)> Acesso em: 02/01/2013.

## Apêndice

**Tabela das Variáveis Analisadas.**

Variável	Fonte	Forma de Mensuração
Ministério responsável pela transferência de recursos para as prefeituras	Lei de Acesso à Informação <sup>18</sup> e Decretos de descentralização de recursos.	Nome do ministério
Município receptor da transferência	Lei de Acesso à Informação	Nome do município
Unidade da Federação do município beneficiado	Lei de Acesso à Informação	Nome do Estado no qual o município está localizado
Ano em que ocorreu a transferência	Lei de Acesso à Informação	Ano da liberação (2007 a 2012)
Valor transferido do ministério ao município	Lei de Acesso à Informação	Valor transferido em reais (R\$)
Objeto da transferência, ou seja, ação a ser executada pelo município	Lei de Acesso à Informação	Descrição do objeto
Partido do prefeito do município que recebeu a transferência	Tribunal Superior Eleitoral <sup>19</sup>	Partido do prefeito à época da liberação
Ideologia do partido do prefeito	Classificações ideológicas dos partidos apresentadas por Krause, Dantas e Miguel (2010)	Direita, Esquerda ou Centro
Partido do ministro titular da pasta responsável pela transferência	Tribunal Superior Eleitoral	Partido do ministro à época da liberação.
Ideologia do partido do ministro	Classificações ideológicas dos partidos apresentadas por Krause, Dantas e Miguel (2010)	Direita, Esquerda ou Centro
Estado de origem do ministro, em que se considerou a origem política do ministro	Tribunal Superior Eleitoral	Unidade da Federação em que o ministro tem sua base eleitoral
Participação, ou não, do partido do prefeito na coligação presidencial	Tribunal Superior Eleitoral	Participação ou não na coalização
Classificação populacional	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE <sup>20</sup>	Tamanho da população, com classificação de 1 a 7.
Região do território brasileiro do	Instituto Brasileiro de Geografia e	Nome da Região

<sup>18</sup> Foi solicitado formalmente a todos os ministérios e secretarias especiais as informações, com resposta formal de todas as solicitações.

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.tse.jus.br/>

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.jus.br/>

município beneficiado	Estatística – IBGE	
Índice do Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M	Atlas do Desenvolvimento Humano <sup>21</sup>	Índice de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor é o índice.

Fonte: Elaboração do autor.

<sup>21</sup> Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)