

Clientelismo e representação política no nível local no Brasil

Marta Mendes da Rocha

mendes_rocha@yahoo.com.br

Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Paulo Magalhaes Araújo

pmagal@uol.com.br

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

RESUMO

Na produção ensaísta sobre a trajetória política brasileira, o clientelismo sempre foi uma importante chave de interpretação da dinâmica das relações sociais e políticas no país. Apesar disso, o clientelismo passou a ocupar um lugar secundário na Ciência Política brasileira, pelo menos desde a redemocratização, quando as atenções dos especialistas se voltaram para outro conjunto de questões, relativas ao desempenho do arranjo institucional inaugurado em 1988. Na literatura internacional, contudo, o tema vem despertando renovado interesse, que se justifica pelo fato de o clientelismo se mostrar como uma forma resistente de intermediação de interesses capaz de prosperar em diferentes cenários políticos e condições socioeconômicas.

Com base nas pesquisas e estudos mais recentes sobre o tema, este artigo pretende lançar novas luzes sobre o clientelismo a partir de um conjunto inédito de dados resultante de um *survey* com 422 vereadores de 44 municípios brasileiros. O *survey* apresenta informações sobre as relações cotidianas entre representantes e representados no nível local, os tipos de demandas apresentadas aos primeiros e as formas pelas quais os representantes buscam atender às demandas dos eleitores. A pesquisa permite analisar a frequência e a intensidade das relações clientelistas e o papel de variáveis centrais como o porte do município e o nível de pobreza para explicar a extensão do comportamento clientelista entre os legisladores locais. No nível individual, buscamos investigar como algumas características dos representantes os tornam mais ou menos propensos a se engajar neste tipo de relação com os eleitores.

Palavras-chave: clientelismo, representação, vereadores, política local, intermediação de interesses.

ABSTRACT

In the Brazilian Political Thought, the clientelism has always been an important key to understanding the social and political relationships in the country. Despite of that the clientelism was put on the back burner in Brazilian Political Science, at least since the redemocratization when scholars directed their attention toward another set of affairs related to the performance of the institutional design recently inaugurated. Nevertheless, in the international literature the issue has been subject of renewed interest which can be explained by the fact that clientelism shows itself as a form of distributive politics that endures and thrives under several political, economic, and cultural environments.

Based on the more recently theoretical and empirical researches on the field, this paper aims to shed light on the issue based on a inedited dataset from a survey conducted with 422 city councilors elected in 2012 in 44 Brazilian cities. The survey brings evidence about the everyday relationships between local legislators and voters, the kind of demands that voters presents to local representatives and the ways by the former try to meet the demands of the early. The investigation allows us to analyze the incidence of the clientelist relationships and the role of key variables as the size of electorate and the level of poverty/development in making clientelism more or less likely. At the individual level it was considered how some features of legislators profile make politicians more likely to engage in such kind of political exchange.

Key-words: clientelism, representation, city councilors, local politics, interest intermediation.

1. Introdução

O presente artigo aborda o tema do clientelismo a partir da análise dos dados produzidos no âmbito da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil¹. Uma das etapas da pesquisa consistiu na realização de um *survey* com 422 vereadores de 44 municípios de todas as dez regiões de planejamento do estado de Minas Gerais, Brasil. Por meio do *survey* procuramos investigar comparativamente as opiniões, atitudes e o comportamento de uma amostra não representativa de vereadores mineiros eleitos no ano de 2012 para a legislatura 2013-2016. O objetivo central da pesquisa foi contribuir para ampliar a compreensão sobre a representação política no nível municipal, com foco sobre os padrões de interação entre vereadores, de um lado, e eleitores e grupos organizados, de outro, e sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no nível municipal.

Aqui buscamos verificar a extensão do comportamento clientelista entre os vereadores pesquisados e os fatores associados a esse comportamento. Sustentamos a hipótese de que a maior ou menor disposição do vereador para se engajar nessa estratégia e relação política pode ser explicada por variáveis do contexto e por atributos individuais que remetem ao perfil dos vereadores e a aspectos de sua trajetória política.

O clientelismo sempre foi uma importante chave de interpretação e compreensão das relações sociais e da dinâmica política no Brasil, ao lado do coronelismo, patrimonialismo, mandonismo e do populismo (Carvalho 1997). A menção às relações de troca entre patrões e clientes posicionados assimetricamente na estrutura social e política é frequente nas obras clássicas de interpretação do Brasil que abordam o processo de formação do estado nacional e a busca de imposição de uma autoridade estatal e central sobre o poder privado das elites locais (Graham 1990, 1994; Leal 1975; Duarte 1939; Queiroz 1976). A referência ao clientelismo também está presente nos estudos que abordam as transformações nas relações entre Estado e sociedade, o processo de reconhecimento e expansão dos direitos de cidadania no Brasil e nos estudos focados na dinâmica eleitoral e decisória nas diferentes esferas de governo,

¹ A pesquisa, coordenada por Marta Mendes da Rocha, foi desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com a colaboração de pesquisadores e professores de outras instituições de ensino superior e centros de pesquisa e com a participação de mais de uma dezena de estudantes de graduação e pós-graduação da UFJF. Registro meus agradecimentos às agências de fomento, aos pesquisadores e aos estudantes.

sobretudo no nível estadual e local (Diniz 1982; Soares 1974; Bezerra 1999; Nunes 1997).

Apesar de figurar, por muito tempo, como um tema importante nas Ciências Sociais no país é possível afirmar, sem equívoco, que o clientelismo perdeu espaço na Ciência Política brasileira nas últimas décadas. Dos anos 1980 para cá outras questões se apresentaram para reflexão mais urgente dos cientistas políticos como o processo de transição para a democracia, o desempenho das instituições no recém-inaugurado regime democrático, os processos eleitorais, o sistema partidário, a emergência e o papel dos novos movimentos sociais, enfim, os novos atores, processos e dinâmicas resultantes do reestabelecimento das liberdades fundamentais e da ampla incorporação política da população no que se convencionou chamar de Nova República.

Desde então o clientelismo deixou de ser um *issue* de interesse direto e passou a ser um tema abordado indireta e tangencialmente em estudos focados em outros aspectos da política nacional. Entre estes aspectos está a política local. Parece haver, de fato, certa convergência entre os estudos sobre a política local e o clientelismo (Carvalho 1997; Kerbauy 2005; Almeida e Lopez 2012). É recorrente a menção ao clientelismo nos estudos que investigam a dinâmica política local, sobretudo quando o foco são os vereadores, o funcionamento das Câmaras Municipais e as relações entre Executivo e Legislativo nos municípios.

Na realidade, parece haver uma disputa em torno do lugar dos municípios na vida política brasileira e de seu papel quando se considera o sistema político como um todo. Tradicionalmente, pelo menos até meados dos anos 1970, a política municipal esteve associada ao atraso, ao tradicional e ao poder oligárquico fundado em relações familiares, pessoais, fortemente verticais e assimétricas, “território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos” (Almeida e Carneiro 2003: 125). O processo de redemocratização nos anos 1970 e 1980, porém, resultou na valorização dos municípios que passaram a ser vistos como espaço de renovação do sistema político, do surgimento de formas inovadoras de gestão pública e de mecanismos de participação popular com potencial para transformar e democratizar as relações entre Estado e sociedade. Boa parte dos argumentos favoráveis à transferência de autoridade, prerrogativas decisórias e recursos financeiros para os municípios e ao fortalecimento do governo local se fundamentava na ideia de que esta transferência, além de ampliar a eficiência na alocação de recursos e na prestação de serviços públicos, coadunava-se

melhor com a democracia na medida em que permitia maior participação popular no processo decisório, ampliando as oportunidades para a vocalização das preferências dos cidadãos e para o exercício do controle sobre os órgãos e autoridades públicas.

Os efeitos do projeto descentralizador e do discurso municipalista se fizeram sentir no novo arranjo institucional consagrado na Constituição de 1988. Esta carta, além de transformar os municípios em entes federativos, garantindo-lhes autonomia política, administrativa e fiscal reservou a eles importantes prerrogativas e competências na gestão de políticas sociais – nas áreas da saúde, educação, assistência social, entre outras – com impacto direto sobre a vida dos cidadãos. Os municípios foram, também, os principais beneficiados com a descentralização de recursos e as transferências constitucionais².

Entretanto, passados quase trinta anos da promulgação da Constituição, podemos dizer que persiste a mesma ambiguidade na forma de ver os municípios e a política municipal. Ora os municípios são alçados ao lugar da vanguarda e da inovação, ora ao espaço do tradicional e do arcaico. Por vezes, são valorizados como espaços privilegiados e estratégicos de atuação política, seja das elites que fariam do município seu campo de formação e testes, seja dos atores sociais que encontrariam nas cidades, sobretudo no ambiente urbano, o espaço concreto da luta política, da participação e do aprendizado da cidadania. Em outros momentos, porém, os municípios são relegados a um segundo plano em face da concentração de prerrogativas decisórias e recursos no nível central.³ Ao mesmo tempo em que constatamos importantes transformações estruturais no país e movimentos no sentido de maior democratização do Estado e das relações sociais, vemos ser reafirmada a velha associação entre o município, o assistencialismo, o personalismo e o clientelismo.

Acreditamos que os dados de opinião produzidos por nós, combinados a outras informações e indicadores, podem nos ajudar a problematizar essas dicotomias e a refinar nossa visão a respeito de uma série de questões relacionadas ao exercício da representação no município. Além disso, podem nos ajudar a compreender melhor o fenômeno do clientelismo. Crer que as relações entre representantes e representados no nível local apresentem, hoje, as mesmas características que exibiam há um século, é desconsiderar o conjunto das transformações pelas quais passou o país em sua estrutura

² Ver Almeida e Lopes (2012: pp.7-8).

³ Ver Almeida e Carneiro 2003; Arretche 2012.

demográfica e socioeconômica, no conjunto de suas instituições políticas e, mesmo, em seus padrões culturais. No contexto de uma população majoritariamente urbana e alfabetizada com acesso razoável aos meios de comunicação e de um quadro institucional que tem garantido eleições livres, limpas, periódicas e competitivas há quase três décadas, é bastante razoável que a dinâmica política no município também tenha se alterado.

Não que o clientelismo tenha desaparecido por completo. Ao contrário, segundo os estudiosos do tema, o clientelismo seria um fenômeno plástico com grande capacidade de sobrevivência em distintos contextos, inclusive nas democracias industriais avançadas (Hicken 2011; Piatonni 2001, Kitschelt e Wilkinson 2007). Mas, em que grau ele encontra-se difundido, quais são suas características, como ele opera no atual marco institucional brasileiro e com que consequências, são questões ainda em aberto. De toda forma, podemos dizer que é no âmbito dos estudos sobre a política e a representação no nível local que encontramos alguns avanços no estudo do clientelismo, embora estes ainda sejam escassos (Lopez 2004; Almeida e Lopez 2012; Kuschnir 2000; Kerbaui 2005; Souza 2004).

Afirmamos, no início desta introdução, que, nas últimas décadas, o tema do clientelismo perdeu espaço entre os cientistas políticos brasileiros. Não que a menção ao clientelismo tenha desaparecido da literatura especializada. Não raro, ele é abordado como sinônimo de política distributivista e particularista em oposição às políticas universais e programáticas. Quando nos referimos à escassez de bibliografia, estamos nos referindo a trabalhos apoiados em pesquisas empíricas sistemáticas com foco no problema.

Tendência diferente pode ser observada na literatura internacional, nas últimas décadas, na qual percebemos um *revival* em torno do tema. Uma das razões para este renovado interesse em torno do clientelismo certamente remete à sua constatada capacidade de sobrevivência e adaptação a diferentes contextos socioeconômicos, demográficos, culturais e político-institucionais. Esta maleabilidade tem levado à problematização de uma visão tradicional que tendia a ver o clientelismo como uma patologia decorrente de falhas institucionais ou de um processo de democratização incompleto ou como resquício de um passado pré-moderno que tenderia a desaparecer à medida que se fortalecessem as instituições democráticas e se avançasse no processo de modernização (Ver Hilgers 2011). Esta já vasta literatura, dialogando com estudos

clássicos sobre o tema (Scott 1977; Landé 1983), se caracteriza pela busca de maior precisão conceitual na abordagem do clientelismo (Hicken 2011; Hilgers, 2011), por forte debate metodológico centrado nas diferentes formas de mensurá-lo (Hilgers 2011; Munoz 2010) orientada por um conjunto de questões relacionadas às características do clientelismo, aos mecanismos que lhe dão sustentação e a seus principais determinantes. Especificamente na América Latina, destacam-se os estudos sobre clientelismo, compra de votos e políticas distributivistas no México (Magaloni 2006; Magaloni, Diaz-Cayeros e Estevez 2007) e na Argentina (Auyero 2001; Calvo e Murilo 2004).

Além disso, percebemos, cada vez mais, o emprego de estratégias de *mix method research* para a abordagem do tema incluindo etnografia e estudos de caso (Auyero 2001), análise comparada de países a partir de indicadores socioeconômicos produzidos por órgãos oficiais de governo e agências internacionais (Stokes et al. 2013), análise estatística de dados de opinião obtidos por meio de *surveys* com eleitores, representantes, *brokers* e especialistas (Stokes et al. 2013; Kitschelt & Wilkinson 2007).

Neste artigo, com base nas discussões e pesquisas mais recentes na área, nos propomos a pensar e discutir criticamente o clientelismo, seus determinantes, formas de operação e principais consequências e examiná-lo à luz de dados inéditos produzidos junto a uma amostra de legisladores locais brasileiros. O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção discutimos o conceito de clientelismo a partir dos avanços da literatura mais recente sobre o tema, destacando as principais questões investigadas pelos estudiosos, assim como as principais abordagens e técnicas de pesquisa empregadas. Na segunda, apresentamos uma discussão sobre os estudos recentes sobre política local no Brasil e as principais questões, hipóteses e conclusões da literatura sobre a dinâmica da representação no país no nível municipal. Na terceira seção, apresentamos informações sobre o *survey* conduzido com os vereadores e os resultados da análise dos dados com foco nas interações entre representantes e eleitores. Finalmente, na quarta seção, apresentamos nossas considerações finais.

2. O Clientelismo na literatura recente: abordagens e convergências

De modo geral e particularmente no Brasil, nos estudos que operam e/ou dão alguma centralidade ao conceito de clientelismo, observa-se certa ubiquidade em seu emprego. Ora o clientelismo é usado para caracterizar as relações sociais, de modo

geral, ora para adjetivar as relações entre representantes eleitos e burocracias públicas, de um lado, e os eleitores, de outro. O termo é usado, ainda, para qualificar certos tipos de políticas públicas, marcadas por padrões mais particularistas e paroquiais de alocação de recursos em oposição às políticas programáticas que distribuem de maneira mais uniforme custos e benefícios. Por último, é possível encontrar o termo clientelismo, mais precisamente, clientelista, para adjetivar os próprios representantes e burocratas ou um conjunto de práticas que se destacariam por um estilo específico de se fazer política. Nestas diferentes formas de empregar o termo fica claro que este é pensado como uma forma de particularismo político, como uma forma de política distributivista. Observe-se, também, muita confusão entre clientelismo, distributivismo, *pork barrel*, patronagem e compra de votos, muitas vezes usados como sinônimos (Hicken 2011; Stokes et al. 2013).⁴

Este uso frouxo e pouco criterioso do conceito de clientelismo nos permite enquadrá-lo no conjunto de noções que sofreriam do que Sartori (1970) chamou do problema do *conceptual stretching*. Este é o argumento de Hilgers (2011) para quem os estudos empíricos sobre clientelismo deveriam partir da identificação de seus atributos principais e de seu nível de operação. Essa revisão conceitual permitiria, por exemplo, distinguir as práticas clientelistas de outras práticas políticas, formas de intermediação de interesses e de alocação de recursos como a corrupção, a compra de votos, o *pork barrel*, a patronagem, entre outros. Não se trata apenas de preciosismo no nível dos conceitos. Trata-se de saber em que medida a forma como empregamos o termo clientelismo nos auxilia a identificar as suas manifestações empíricas e a diferenciá-lo de outros fenômenos e conceitos “vizinhos” que se encontram a ele associados, mas que não se confundem ou não são redutíveis a ele (Hilgers 2011). É claro, a confusão conceitual resulta em imprecisão nas formas de mensurar o fenômeno, começando por certa indefinição quanto ao nível da análise: afinal, o clientelismo designa atributos de um sistema político de modo geral (macro), características de organizações sociais e políticas como os partidos e os órgãos legislativos (mediano) ou seria mais adequado para descrever e caracterizar relações entre indivíduos (micro)? Concordamos com Hilgers (2011) que a última alternativa é a mais adequada. Ainda que as organizações e os sistemas possam apresentar relações clientelistas em diferentes graus, estas não

⁴ No Brasil, inconsistências no uso de conceitos afins ao de clientelismo foi apontado por Carvalho (1997: 3).

podem ser caracterizadas como clientelistas em si. Uma discussão dos principais pontos de convergência entre os estudiosos quanto ao uso do termo deixará mais claro esse argumento.

Segundo Hicken (2011), embora seja possível encontrar vários entendimentos em torno do clientelismo, podemos apontar alguns elementos comuns às diferentes definições. Boa parte dos estudiosos do tema concorda que o clientelismo designa uma relação de troca entre o patrão que entrega o benefício e o cliente que o retribui na forma de voto ou apoio político de outra natureza. Neste sentido, o clientelismo envolveria uma boa dose de personalismo e estaria sustentado em relações face-a-face entre dois participantes. A relação caracteriza-se, também, pela assimetria entre patrão e cliente, que se baseia no acesso diferenciado a recursos de parte a parte e por seu caráter repetido ou iterado. Isto é, as relações de troca envolvem mais de um lance, de uma jogada, e tendem a se repetir (Muno 2010). Por último, trata-se de uma relação que envolve condicionalidade⁵ e este talvez seja o elemento mais comum a todas as definições de clientelismo (Hicken 2011) e aquele que permitiria distingui-lo de outras formas de intermediação de interesses como, por exemplo, o *pork barrel* (Stokes et al. 2013; Hilgers 2011). O caráter condicional da troca implica que o recebimento do benefício está condicionado ao voto ou apoio político passado ou futuro. No caso da distribuição não condicionada, como o *pork barrel*, não é possível assegurar retorno na forma de voto ou de apoio político assim como não se pode restringir o gozo dos recursos e benefícios àqueles que ofereceram apoio político no passado. Ainda que a entrega do benefício amplie as chances de retorno eleitoral futuro, não há garantia de que isso ocorrerá, assim como não há punição ou temor de punição do lado dos que receberam o benefício.

Embora a literatura aponte alguns casos de “sucesso” no que se refere à completa transição de uma política marcadamente clientelista para uma política mais programática e pautada por valores universais, tais como a Inglaterra e os Estados Unidos (Stokes et al. 2013) reconhece-se que, na maior parte dos casos, o que vemos é a coexistência de formas mais universais de representação, tomada de decisão e alocação de recursos com formas mais clientelistas de interação entre autoridades públicas (eleitas ou não) e cidadãos.

⁵ Na literatura de língua inglesa o aspecto da condicionalidade é descrito como “contingency” no sentido de “dependant on” (Hicken 2011).

Quanto a este aspecto, observamos grande convergência entre os estudiosos do tema quanto à necessidade de distinguir a prática do clientelismo em contextos de regimes autoritários da prática em contextos democráticos sob a vigência de garantias constitucionais como liberdade de imprensa, liberdades de expressão e associação e vigência do sufrágio universal com eleições limpas, periódicas e competitivas e voto secreto. A principal diferença diz respeito às dimensões da hierarquia e da assimetria entre padrões e clientes e no que se refere ao grau de autonomia do eleitor. Em contexto de ampla competição política, os clientes veriam ampliado seu poder de barganha, tendo maior margem de escolha entre diferentes padrões, o que ampliaria sua capacidade de obtenção de benefícios e lhe facultaria mais opções de saída da relação. Considera-se, além disso, que na vigência de garantias legais à expressão das opiniões e das preferências políticas, os eleitores estariam menos sujeitos a sanções pela deserção ou abandono da relação, sanções estas que em contextos autoritários podem ir da exclusão do grupo e do rol de beneficiados até a coerção física.

Compreender, portanto, a dinâmica do clientelismo em condições de ampla competição política e eleitoral tem sido um dos desafios enfrentados por uma nova geração de estudiosos interessados no tema. Mesmo que de forma um pouco esquemática, é possível agrupar os estudos sobre o clientelismo em duas grandes abordagens. A primeira delas tenta compreendê-lo a partir de uma abordagem macro, estrutural, buscando as respostas para suas questões nos macro processos e nas diferentes trajetórias e sequências históricas e nos fatores estruturais (sociais, econômicos, demográficos, político-institucionais). Neste caso, às vezes com referência direta aos principais postulados das teorias da modernização, mas, também, com atenção para algumas trajetórias específicas com base em estudos de caso, os estudos buscam oferecer respostas para a emergência do clientelismo, sua vitalidade e decadência. Trata-se de estudos mais comuns no campo da História e da Sociologia Política.

A segunda abordagem busca identificar os microfundamentos do clientelismo, com o objetivo central de compreender a fundo as motivações dos atores envolvidos nas relações de troca e os mecanismos que as sustentam. Não há desconsideração pelo contexto e pela forma como os padrões sociais e culturais gestam as práticas políticas clientelistas. O foco, entretanto, não está em compreender as origens, causas ou variáveis associadas ao clientelismo e sim em compreender seu significado, dentro de

um contexto mais amplo, para os sujeitos envolvidos. Enquadram-se aqui as abordagens mais comuns no campo da antropologia política. Na Ciência Política vários estudos recentes se aproximam da abordagem micro, mas em sentido diferente: partem da premissa de que a chave da compreensão deve ser buscada nas motivações, estratégias e racionalidade dos indivíduos. Ainda que estas sejam afetadas pela moldura maior que as cerca, não podem ser simplesmente inferidas a partir dos fatores estruturais dado que, no limite, deve-se considerar a autonomia dos atores para optar por um leque de estratégias. Nesta perspectiva, um dos interesses centrais está em identificar associações sistemáticas ou relações causais entre variáveis que poderiam explicar a força ou o ocaso das relações clientelistas.

No que se refere aos mecanismos que dão sustentabilidade às relações de troca, a questão do monitoramento da relação é central. Um dos grandes *puzzles* para a compreensão do clientelismo é justamente o fato de que se trata de uma relação de troca que envolve um hiato de tempo (entre a entrega do benefício e a retribuição) e ocorre em contexto de voto secreto, o que exige capacidade de monitoramento por parte de padrões e clientes. Daí surge a necessidade de mecanismos de coordenação entre as partes. A literatura aponta várias formas por meio das quais este monitoramento pode se dar (Stokes et al., 2013). Em algumas abordagens, a manutenção da relação e a lealdade ao compromisso assumido são vistos como resultantes da operação de regras de reciprocidade que estruturam as relações sociais em certas comunidades abarcando vários aspectos da vida. Outros estudos, contudo, sugerem a operação de uma racionalidade econômica na forma como os padrões buscam monitorar o comportamento dos clientes: os políticos e burocratas podem manter listas com as informações pessoais dos eleitores atendidos e seu local de votação; podem, por meio de seus assessores, obter informação detalhada sobre as preferências políticas dos eleitores e seu comportamento nas eleições distinguindo aqueles que o apoiaram daqueles que desertaram do compromisso. É justamente aí, neste esforço de coordenação, que desponta com centralidade o papel do *broker*. Em um estudo recente sobre o tema, Stokes et al. (2013) definem os *brokers* como intermediários locais que proveem benefícios particulares e solucionam problemas dos eleitores em troca de apoio político na forma de voto e participação em atividades políticas locais. Os *brokers* estão envolvidos em interações duradouras e frequentes com os eleitores e por sua inserção

em densas redes sociais possuem conhecimento privilegiado sobre as preferências e o comportamento dos eleitores (Stokes et al. 2013, p. 75).

Na busca de compreender os principais determinantes do clientelismo e explicar as variações encontradas entre países e sociedades e ao longo do tempo, o fator pobreza aparece com destaque. A associação entre clientelismo e pobreza tem sido sustentada por vários estudiosos do tema, baseados em dados agregados e em análises que tomam os indivíduos como unidade de análise. Com base em dados coletados no nível nacional, Stokes et al. (2013) afirmam não restar dúvidas de que quanto mais pobre for o país maior será a probabilidade de a política ser marcadamente clientelista. E que quanto mais pobre for o eleitor maiores são as chances de que ele se engaje neste tipo de relação. Os dados apresentados pelos autores mostram forte correlação negativa entre renda nacional e taxas de compra de votos entre as democracias na América Latina, África e Leste Europeu. Em termos mais simples, haveria uma associação entre riqueza e política programática e pobreza e clientelismo, no sentido já apontado por Auyero (2001) ao se referir ao clientelismo como “poor people’s politics”. Para Stokes et al. (2013), os pobres são mais propensos às trocas clientelistas porque seus votos são “mais baratos” do que o dos ricos e porque os primeiros valorizam mais o benefício material, imediato e direto, sendo mais responsivos a essa estratégia. Ao se empenharem em trocas clientelistas, os mais pobres receberiam os benefícios resultantes das políticas programáticas e um benefício adicional resultante da transação com o patrão mediada pelo *broker*.

Outra variável central nas explicações sobre as variações observadas na incidência das relações clientelistas é o tamanho do eleitorado. O argumento é o de que as comunidades pequenas são mais favoráveis à manutenção de interações face-a-face e às relações de troca que contém boa dose de personalismo e exigem capacidade de monitoramento de lado a lado. Supõe-se que o comportamento do eleitor pode ser monitorado a um custo mais baixo nas comunidades rurais e pequenas do que nas grandes cidades. Logo, o aumento do eleitorado, fato comumente acompanhado de outras mudanças demográficas e socioeconômicas como a urbanização, o aumento dos níveis de renda e escolaridade, o desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação, tornariam o clientelismo uma estratégia menos atrativa e mais dispendiosa para as elites políticas (Stokes et al. 2013).

Na próxima seção apresentamos uma discussão sobre os estudos recentes sobre a política local no Brasil e as principais questões, hipóteses e conclusões da literatura sobre a dinâmica da representação local no país. Pretendemos mostrar que, neste campo de investigação, o clientelismo aparece como categoria importante para compreender as relações entre legisladores e cidadãos. Contudo, permanece sendo empregado de forma vaga e pouco precisa, sendo poucos os estudos que sustentam suas conclusões de forma sistemática a partir de evidências empíricas.

3. Representação política no nível local no Brasil

Diferentemente de outros países que adotam o federalismo, o Brasil exibe uma grande homogeneidade institucional, deixando pouco espaço para que os níveis subnacionais possam definir sua arquitetura de governo. A Constituição Federal, além de reconhecer os municípios como entes federados e definir suas competências e prerrogativas, prevê, também, os limites de gastos para com o Poder Legislativo Municipal, incluída a remuneração dos vereadores e o número limite de vereadores que compõem as Câmaras Municipais, ambos com base na população do município. Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, com voto personalizado e permissão para realização de coligações, mesmo sistema empregado para a eleição de deputados estaduais e federais. Já os prefeitos são eleitos pelo método majoritário, com um segundo turno em municípios com mais de 200 mil eleitores.⁶ Ambos, prefeito e vereador, cumprem mandatos de 4 anos com possibilidade de uma reeleição consecutiva, no caso do primeiro, e reeleição ilimitada, no caso dos segundos.

Segundo o Censo de 2010 o Brasil possuía 5565 municípios. Destes, 70,4% possuíam até 20 mil habitantes, 24,5% possuíam mais de 20 até 100 mil habitantes e apenas 5,1% possuía mais de 100 mil. Contudo, observa-se grande concentração populacional no território. Pouco mais da metade da população (104 milhões de brasileiros ou 54,7%) vivia em 283 municípios com população maior que 100 mil; 28,1% ou 53,6 milhões viviam em municípios considerados de porte médio e 17,1% ou 32 milhões de pessoas viviam em municípios com população abaixo de 20 mil habitantes.

⁶ Em 2012, em todo o Brasil, 83 municípios possuíam mais de 200 mil eleitores, 7 no estado de Minas Gerais no qual foi realizado o *survey* com vereadores.

Segundo a Constituição Federal (Art. 29, IV) o número máximo de vereadores por câmara é definido exclusivamente com respeito à população do município. O resultado é uma maioria de câmaras municipais (67,1%) com nove vereadores (mínimo constitucional) que correspondem a apenas 18,2% do total da população e uma minoria de câmaras municipais (0,5%) com 24 ou mais vereadores em cidades com mais de 300 mil habitantes que correspondem a um quarto da população do país (Rocha e Rodrigues-Silveira 2014). A combinação desta arquitetura institucional com as características demográficas e socioeconômicas do país resulta em grande diversidade em termos de tamanho populacional e capacidade fiscal dos municípios, assim como no perfil, formato, estrutura e funcionamento das câmaras municipais.

A Constituição (Art. 30) define como sendo de competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber. Além disso, os municípios podem instituir e arrecadar os impostos de sua competência e aplicar suas rendas, têm competência para organizar a prestar serviços de interesse local, como o transporte coletivo, cuidar do ordenamento territorial e da proteção do patrimônio histórico e cultural e tem papel central na provisão de serviços de saúde e educação, com apoio técnico e financeiro do governo federal e dos estados.

Os prefeitos concentram boa parte das prerrogativas decisórias nas áreas administrativa, econômica e orçamentária. Os vereadores, além de possuírem prerrogativas de controle e fiscalização do Executivo (Art. 31 CF) sendo responsáveis pela aprovação das contas do prefeito, podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária elaborado pelo prefeito, desde que não impliquem em aumento de gastos, e projetos de lei, nos limites de sua competência. Entretanto, parte da literatura sobre representação local no Brasil destaca que os projetos de lei não representam o grosso da produção legislativa dos vereadores. Esta estaria dominada por outro tipo de atuação, que em geral não é enquadrada como produção legislativa por não produzir impactos sobre a ordem jurídica, as chamadas indicações, das quais falaremos mais a seguir.

Na prática, então, o que fazem os vereadores? Como se estrutura a relação da câmara municipal com o Poder Executivo e quão efetivos são os vereadores na fiscalização do prefeito e da administração municipal? Como os representantes locais buscam oferecer respostas aos problemas, demandas e reivindicações vocalizadas pelos eleitores e grupos organizados? As relações mantidas com os eleitores e as estratégias

apontadas pelos vereadores apontam para um tipo de interação mais universalista ou particularista? Qual é a extensão do clientelismo nas relações mantidas entre representantes e representados no nível local?

Como afirmamos na introdução, é no âmbito dos estudos sobre política local que podemos verificar os principais avanços no estudo do clientelismo no Brasil. Mesmo abordando tangencialmente o tema, algumas pesquisas merecem destaque por tentar abordar de forma mais sistemática a partir de pesquisas empíricas algumas questões centrais sobre a representação no nível local, entre elas o caráter mais ou menos clientelista das relações entre representantes e representados.

Entre estas pesquisas, vale destacar a realizada por Kerbauy (2005) entre os anos de 2001 e 2003 junto a prefeitos e presidentes de câmara de 73 municípios de três estados brasileiros e o projeto de investigação “Democracia e Governo Local” que resultou em 450 entrevistas, utilizando um questionário padrão, com lideranças de 30 municípios de 50 mil a 200 mil habitantes de todo o Brasil (Almeida e Carneiro 2003). Mais recentemente, no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma equipe de pesquisadores realizou entrevistas em profundidade junto a 112 vereadores de doze municípios do estado de Minas Gerais (Almeida e Lopez 2012). E no estado de São Paulo, o projeto “Organização e funcionamento da política representativa no estado de São Paulo (1994-2014)”, resultou em 400 entrevistas com vereadores⁷. Estes projetos de investigação evidenciam que o interesse pela política local vem crescendo entre os cientistas sociais brasileiros, que os vereadores vêm despontando como atores da elite política local que merecem ser alvo de mais pesquisas empíricas e que a técnica de *survey* e de entrevistas, assim como os dados de opinião, vem sendo valorizados, ao lado de outras técnicas e de indicadores objetivos de comportamento, como estratégias valiosas para a investigação do tema.

Um aspecto comum nesses estudos é a tentativa de problematizar algumas dicotomias e visões estereotipadas que sobrevivem quando o assunto é a política local e a atuação do vereador. Assim, por exemplo, Kerbauy (2005: 362) sugere que a política local caracteriza-se pela coexistência de duas lógicas distintas que incluem “o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local” e “os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças

⁷ A pesquisa foi coordenada pela professora Rachel Meneguello e desenvolvida por professores da UFSCar, UNICAMP e USP com financiamento da FAPESP.

locais”. Almeida e Lopez (2012), concluem, de forma semelhante, que “a representação local é exercida seguindo-se tanto princípios clientelistas como universalistas, sendo a incidência do clientelismo menor do que a literatura e o senso comum usualmente apontam ou pressupõem” (2012: 34).

Os estudos recentes sobre a política municipal no Brasil, em geral, abordam o clientelismo como uma chave de compreensão do exercício da representação política local, em oposição a padrões de comportamento mais institucionais e universalistas. Mas não há consenso entre os estudiosos sobre quão difundido é o clientelismo, sobre as condições e os fatores que o tornam mais provável e, mesmo, sobre suas consequências sobre a dinâmica e os resultados políticos. Trata-se de uma questão importante porque, como afirmam Lopez e Almeida, “se a política local é de fato predominantemente clientelista então existe risco considerável de a ampliação do papel dos municípios reduzir, em vez de aumentar, a eficiência e a eficácia na execução das políticas públicas” (2012: 8).

Vários estudos de caso mostram o predomínio das relações clientelistas entre representantes e representados nos municípios de pequeno porte. Nestes predominariam as relações pessoais entre vereadores e eleitores, baseadas na troca de benefícios particulares por apoio político. Ter-se-ia aí o predomínio de uma lógica baseada nos contatos e nas redes e na visão do vereador como um “assistente social” que, por sua posição, teria a função de agir como mediador na obtenção de benefícios particulares para seus eleitores (Chaves 1996; Kuschnir 2000; Lopez 2004; D’Ávila Filho et al. 2014). As atividades mais frequentes no cotidiano dos vereadores seriam a realização de indicações e moções e a construção e manutenção de laços com eleitores, grupos de apoio e membros da burocracia de modo a facilitar o exercício da função de mediação na obtenção de benefícios particulares para eleitores e aliados (Chaves 1996; Kuschnir 2000; Lopez 2004; D’Ávila Filho et al. 2014).

A orientação assistencialista no comportamento dos vereadores seria explicada pela baixa capacidade dos legislativos municipais para influir no processo de produção de políticas públicas ao mesmo tempo em que lidam com a necessidade de entregar benefícios aos eleitores (Andrade 1998; Lopez 2004; D’Ávila Filho 2004; D’Ávila Filho et al. 2014) ou a partir das motivações subjetivas dos atores envolvidos nas redes clientelistas (Kuschnir 2000). Na primeira chave explicativa, focada nas instituições e nos incentivos produzidos por elas, os limitados poderes legislativos das câmaras

municipais, combinados aos altos custos de elaboração, negociação e tramitação de um projeto de lei seriam os responsáveis pelo deslocamento dos vereadores das funções canônicas do Poder Legislativo para a função de mediação de interesses paroquiais (Lopez 2004; D'Ávila Filho Lima e Jorge, 2014).

As relações entre os Poderes e a capacidade de fiscalização do Legislativo também seriam afetadas por essa lógica (Andrade 1998; Lopez 2004; Couto 1998). Os vereadores, por serem dependentes do prefeito para obterem recursos para distribuir a eleitores e apoiadores, se encontrariam em uma postura subalterna em relação ao Executivo (Lopez 2004; Couto 1998; Andrade 1998). Essa postura subalterna é vista como uma resposta racional dos vereadores a um ambiente no qual o Executivo controla importantes prerrogativas institucionais e recursos políticos, as câmaras municipais são frágeis institucionalmente e não possuem poder de agenda (Andrade 1998) e os eleitores, de modo geral, cultivam uma visão dos vereadores como mediadores na obtenção de recursos e benefícios particulares.

Ao Executivo interessa aprovar seus projetos e reduzir o ímpeto fiscalizatório da Câmara. Aos vereadores interessa obter os recursos necessários para atender aos eleitores, recursos que se encontram sob o controle do Executivo. Ao aprovar os projetos do prefeito e não se empenharem em uma fiscalização rigorosa da administração municipal, os vereadores obtêm junto ao Executivo a liberação dos recursos e as providências necessárias ao atendimento de seus eleitores. Além disso, ampliam suas chances de dispor de uma cota de nomeações de pessoas em cargos públicos, de ver parte de suas indicações atendidas pelo Executivo, de não sofrer restrições em seu acesso às secretarias da administração e de ver seu nome vinculado às obras realizadas em seu reduto eleitoral (Lopez 2004). Segundo essa lógica, haveria muitos custos políticos em se fazer oposição ao prefeito.

O termo preferido pelos analistas para descrever e caracterizar o trabalho dos vereadores seria assistencialismo. Da incapacidade de produção de decisões de impacto surgiria a imagem do vereador como aquele que atua no atendimento aos pedidos dos eleitores, seja utilizando recursos próprios ou de sua rede pessoal, seja intermediando as demandas dos eleitores junto à burocracia municipal. Daí resultaria, também, o recurso constante a medidas legislativas pouco impactantes e, por isso, fáceis de serem aprovadas, como a denominação de logradouros públicos e a declaração de utilidade pública.

Os estudos citados aproximam o exercício da representação política no nível municipal à lógica política clientelista. Sugerem que a assimetria entre os Poderes Executivo e Legislativo observada no nível nacional e estadual é ainda maior no nível municipal. Nesta arena, as relações entre representantes, de um lado, e cidadãos e atores coletivos, do outro, seria, em grande medida, marcada pelas relações pessoais, com pouca mediação de instituições como os partidos políticos. Por outro lado, outros estudos apresentam evidências de que o clientelismo não é um padrão tão difundido quanto se pensa, que a extensão do fenômeno varia em função de alguns fatores e que é possível encontrar, também no nível municipal, dinâmicas mais institucionais semelhantes às que se vê em outras esferas de governo. Kuschnir (1993), por exemplo, apesar de ver o assistencialismo como uma característica importante do comportamento dos políticos, mostra que na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, seria possível identificar uma clivagem entre políticos “ideológicos” e políticos “assistencialistas”. A mesma evidência de que variáveis ideológicas importam foi encontrada por Almeida e Lopez (2012). Os autores ainda mostram que o comportamento assistencialista dos vereadores é menos difundido do que se esperava e que, ao lado desse tipo de atuação, habitam outras dinâmicas ainda a espera de melhor compreensão. Sinalizam, assim, para a necessidade de ir além da dicotomia clientelismo *versus* política programática para compreender a representação política na esfera municipal.

Estes estudos sugerem que, apesar da homogeneidade institucional brasileira nas três esferas de governo, não é possível, dada a escassa literatura, fazer afirmações gerais sobre os padrões de interação política no nível local. Seguindo o que sugere a literatura internacional recente sobre o clientelismo, acima mobilizada, acreditamos que variáveis como tamanho/porte do município e nível de desenvolvimento e de pobreza seriam centrais para se compreender as diferentes dinâmicas de relacionamento entre representantes e representados nos municípios. No nível individual, uma série de variáveis podem afetar o comportamento dos vereadores e as formas de exercício do mandato, entre elas, ideologia, forma de socialização política e ingresso na carreira, grau de escolaridade, etc.

Há, portanto, um grande universo de questões a serem exploradas no que se refere ao exercício da representação política em nível municipal antes de classificá-la, sem mais, como clientelista. Neste artigo, obviamente, não pretendemos dar conta de todas essas questões. Apresentamos algumas evidências obtidas junto a vereadores em

exercício em municípios de diferente porte populacional e nível de desenvolvimento e pobreza acreditando ser este um bom ponto de partida para a reflexão em torno de algumas das questões elencadas por nós. Mais especificamente, pretendemos apresentar uma proposta para mensurar a extensão do clientelismo entre os vereadores e analisar a associação entre, de um lado, o clientelismo, e, de outro, algumas características do contexto e atributos individuais dos entrevistados.

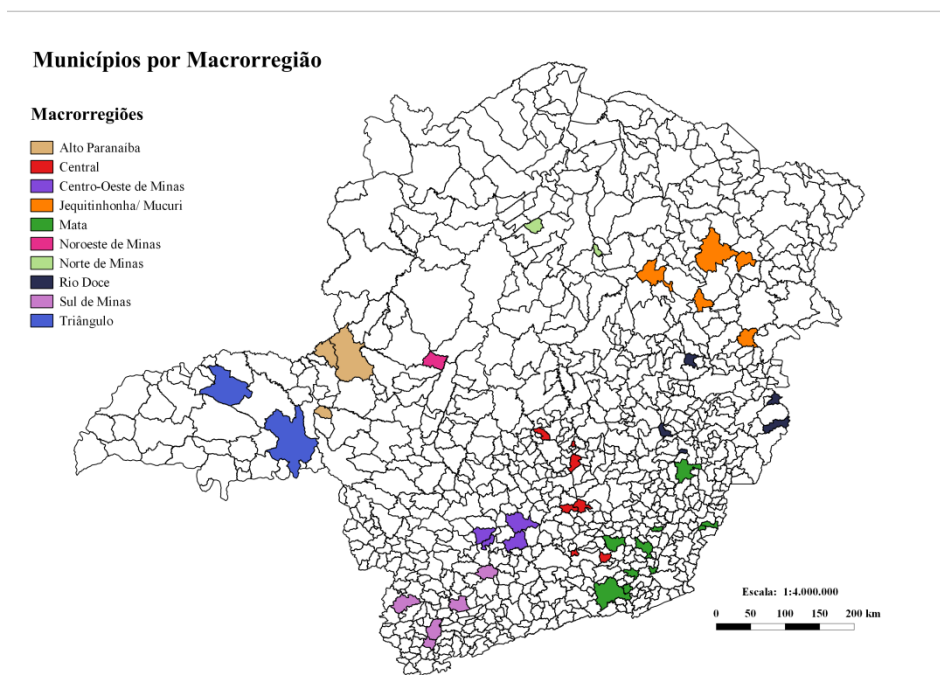
4. O *survey* com os vereadores: desenho da pesquisa e perfil dos entrevistados

O *survey* realizado com os vereadores envolveu uma pesquisa de campo com duração de nove meses (de 23 de fevereiro a 27 de novembro de 2015).⁸ Foram entrevistados presencialmente 422 vereadores de 44 municípios de todas as dez regiões de planejamento de Minas Gerais. Acompanhando o que diz parte substancial da literatura sobre o tema, para a seleção dos municípios utilizamos dois critérios de estratificação: tamanho/porte e nível de pobreza⁹. Foram selecionados municípios em três estratos de tamanho: com até 20 mil habitantes (pequeno), mais de 20 mil até 100 mil habitantes (médio) e com mais de 100 mil habitantes (grande). E em três estratos de pobreza: municípios com até 20% de pobres (rico); municípios com mais de 20% até 40% de pobres (pobreza mediana); e municípios com mais de 40% de pobres (pobre).

⁸ A extensão do período do campo para além do inicialmente planejado deveu-se à insuficiência dos recursos financeiros e humanos e às dificuldades de deslocamento no interior do estado devido à deficiência na estrutura de transporte, às grandes distâncias e às condições precárias das estradas.

⁹ A variável “pobreza” foi operacionalizada a partir do indicador do Atlas do Desenvolvimento Humano “proporção de pobres” que corresponde à proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais, em agosto de 2010 (o universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes).

Figura 1: Municípios da amostra por macrorregião de planejamento



Fonte: Elaboração própria

Por razões de custo, decidimos restringir a seleção da amostra ao estado de Minas Gerais. Devido à sua grande extensão geográfica¹⁰ e diversidade sociodemográfica e econômica o estado oferecia a possibilidade de selecionar municípios de diferentes perfis populacionais, sociais e econômicos. A pretensão inicial era entrevistar todos os vereadores dos municípios selecionados.¹¹ Não se trata de uma amostra representativa, logo, nossas conclusões não podem ser generalizadas para o conjunto dos vereadores mineiros ou brasileiros. Contudo, os dados produzidos permitem investigar a relação entre variáveis tendo como pano de fundo diferentes cenários.

Apesar de não trabalharmos com uma amostra representativa do ponto de vista estatístico, podemos dizer que o conjunto dos 422 vereadores apresentam características

¹⁰ O estado de Minas Gerais possui 853 municípios e seu território abrange uma área de 588 384,30 km², superior a da Espanha que possui uma área de 504 030 km², o que torna o país o segundo maior da União Europeia, depois da França (673.801 km²).

¹¹ Os 44 municípios possuíam, em conjunto, 489 vereadores. Destes, conseguimos entrevistar 422, que perfazem 86,3% do total. Os principais motivos para a não realização das demais entrevistas foram: o(a) vereador(a) encontrava-se fora do município, a trabalho em outra cidade ou em tratamento de saúde; eram suplentes que tinham acabado de assumir o cargo no lugar de vereadores eleitos deputados nas eleições de 2014; ou devido à impossibilidade de compatibilizar a agenda do vereador com o tempo de permanência do entrevistador no município. Os casos de recusa explícita do(a) vereador(a) em participar da pesquisa foram bastante raros.

cuja distribuição se aproxima bastante da encontrada entre os vereadores de Minas Gerais e, em alguns casos, do Brasil.

As Tabelas 1 e 2 mostram que a amostra sobrerrepresenta os municípios grandes à custa de uma sub-representação dos pequenos, escolha feita para viabilizar um número razoável de casos no primeiro estrato. Quanto aos municípios de porte médio a distribuição da amostra é bastante similar à do estado. Quanto ao sexo, a amostra apresenta um percentual menor de mulheres quando comparado com o total de vereadoras no estado e no país.

Tabela 1: Municípios por estrato (porte e pobreza) em Minas Gerais e na amostra N (%)

	Minas Gerais	Amostra
Pequeno-rico (PR)	394 (46,2)	19 (43,2)
Pequeno-pobreza média (PPM)	243 (28,5)	9 (20,4)
Pequeno-pobre (PP)	38 (4,4)	3 (6,8)
Médio-rico (MR)	115 (13,5)	5 (11,5)
Médio-pobreza média (MPM)	34 (4,0)	2 (4,5)
Grande-rico (GR)	29 (3,4)	6 (13,6)
Total	853 (100,0)	44 (100,0)

Fonte: Elaboração própria. Censo 2010, IBGE

Tabela 2: Vereadores eleitos em 2012 por sexo – Brasil, Minas Gerais e amostra N (%)

	Brasil	Minas Gerais	Amostra
Masculino	49.780 (86,7)	7.498 (88,9)	381 (90,3)
Feminino	7.654 (13,3)	940 (11,1)	41 (9,7)
Total	57434 (100,0)	8438 (100,0)	44 (100,0)

Fonte: Elaboração própria. Tribunal Superior Eleitoral.

Tabela 3: Vereadores eleitos em 2012 por faixa etária – Brasil, Minas Gerais e amostra - N (%)

Faixa etária	Brasil	Minas Gerais	Amostra
Inferior a 18 anos	6 (0,01)	1 (0,01)	0 (0,0)
18 a 20 anos	258 (0,45)	20 (0,24)	1 (0,20)
21 a 24 anos	1.062 (1,85)	145 (1,72)	2 (0,50)
25 a 34 anos	10.659 (18,56)	1489 (17,65)	47 (11,10)
35 a 44 anos	19.858 (34,58)	2.829 (33,53)	101 (23,90)
45 a 59 anos	22.126 (38,53)	3.395 (40,23)	219 (51,90)
60 a 69 anos	3.073 (5,35)	505 (5,98)	48 (11,40)
70 a 79 anos	354 (0,62)	51 (0,60)	4 (0,90)
Superior a 79 anos	38 (0,07)	3 (0,04)	0 (0,0)
Total	57.434 (100,0)	8.438 (100,0)	422 (100,0)

Fonte: Elaboração própria. Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 3 mostra que nos três grupos há bastante convergência quanto à distribuição etária. A faixa etária entre 35 e 59 anos é a que concentra o maior percentual de vereadores no Brasil, em Minas Gerais e na amostra de entrevistados, respectivamente 73,11, 73,76 e 75,8%. Observa-se, porém, na amostra dos entrevistados uma presença mais marcante dos vereadores com idade entre 45 e 59 anos.

Em relação à filiação partidária, apresentamos, a seguir, a distribuição no país, no estado e na amostra dos vereadores, considerando, para fins de simplificação, apenas os 12 partidos que mais elegeram vereadores.

Tabela 4: Vereadores por partido político com melhor desempenho nas eleições de 2012 – Brasil, Minas Gerais e amostra

	Brasil	Minas Gerais	Amostra
PMDB	7.968	987	37
PSDB	5.260	979	44
PT	5.185	815	41
PP	4.937	650	30
PSD	4.666	328	7
PDT	3.664	537	26
PTB	3.581	549	33
PSB	3.555	360	21
DEM	3.285	741	36
PR	3.191	648	27
PPS	1864	251	14
PV	1583	351	21
Total	48.739	7196	337

Fonte: Elaboração própria. Tribunal Superior Eleitoral.

Em relação a este aspecto encontramos menos convergência entre os três grupos. Em todos eles, os três partidos mais representados são PMDB, PSDB e PT. Para além deles, percebemos algumas discrepâncias: enquanto o DEM permanece bem representado no estado de Minas Gerais e na amostra de vereadores entrevistados (no quarto lugar em número de vereadores eleitos) aparece apenas em nono lugar quando se considera o país como um todo. Há que se destacar também a força do PSD em nível nacional contrastando com a sua fraqueza no estado de Minas Gerais (11º lugar em número de vereadores eleitos), o que está refletido na amostra. Por último, é importante destacar a presença marcante na amostra dos vereadores filiados ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e ao Solidariedade (SDD), respectivamente 15 e 13 vereadores. Ambos os partidos obtiveram seu registro definitivo em setembro de 2013, após as eleições de 2012. Portanto, tratam-se de vereadores eleitos por outros partidos que, posteriormente, migraram para o PROS e o SDD. Estas discrepâncias não surpreendem quando consideramos as características do sistema partidário brasileiro. Embora nas últimas décadas seja possível afirmar que houve um avanço na nacionalização dos partidos (medida pela existência de estrutura organizativa nos diferentes municípios, estados e regiões do país) (Rodrigues-Silveira e Braga 2012), sabemos que o sistema partidário nacional não se reproduz tal qual nos níveis estadual e municipal.

Clientelismo e política local: em busca de indicadores e determinantes

Antes do início da pesquisa de campo foram realizados dois pré-testes do questionário em dez municípios de diferentes portes e duas pesquisas de caráter etnográfico junto a dois vereadores, um em um município de pequeno porte e outro em um município grande. Um de nossos objetivos era aproximar o instrumento de pesquisa da gramática e da linguagem empregada pelos vereadores em suas relações cotidianas com os agentes do Executivo, os eleitores e os grupos organizados. Ao longo do processo de elaboração do instrumento de pesquisa lidamos com uma série de dificuldades para a operacionalização de certas categorias de interesse, entre elas, o clientelismo.

Se considerarmos as quatro características mais consensuais encontradas nas diferentes definições do clientelismo, podemos dizer que a primeira delas, hierarquia e assimetria, está presente na relação dos vereadores com eleitores. Entretanto, é necessário qualificar essa afirmação porque quando nos referimos à assimetria nos referimos ao fato de que, como detentores de cargos públicos, os vereadores possuem acesso diferenciado a recursos (e a autoridades, órgãos e equipamentos públicos) que os cidadãos comuns não possuem. Portanto, não é necessariamente em função de seu perfil socioeconômico que os vereadores se constituem como uma elite diferenciada e hierarquicamente posicionada em relação aos eleitores, mas em função da posição institucional que ocupam.

Os outros atributos que a literatura aponta como centrais ao clientelismo – relações de troca, sustentadas no tempo e condicionalidade – dependem de verificação empírica. Nossos dados nos permitem algumas aproximações em relação a esses atributos, algumas mais precisas do que outras.

Para fins de classificação dos vereadores quanto ao comportamento mais ou menos clientelista consideramos suas respostas em sete questões apresentadas a eles. Nestas questões, perguntamos aos vereadores: (1) com que frequência eles eram procurados pelos eleitores; (2) em que locais eram procurados, principalmente; (3) as principais razões pelas quais eram procurados; (4) os principais tipos de pedidos que recebiam; (5) como, por meio de que estratégias, buscavam responder aos pedidos recebidos; (6) se costumam fazer contatos com prefeitos e secretários para atender aos

eleitores; e, por último, (7) se consideravam ser ou não sua função responder aos pedidos.

Consideramos como indicadores do comportamento clientelista: (1) ser procurado todos os dias pelos eleitores; (2) ser procurado, principalmente, em casa; (3) ser procurado, principalmente, para a apresentação de pedidos; (4) ser procurado, principalmente, para a apresentação de pedidos individuais; (5) buscar responder aos pedidos por meios informais; (6) fazer contatos com prefeitos e secretários para atender a demandas dos eleitores; e (7) considerar que é função do vereador atender aos pedidos dos eleitores.

A procura diária pode indicar que se trata de uma relação duradoura e sustentada no tempo, convergindo, portanto, com o atributo da iteração destacado pela literatura. O fato de ser procurado, principalmente, em sua residência, pode sugerir forte dose de personalismo nas relações, outro aspecto importante das relações clientelistas. A apresentação de pedidos como principal motivo para os eleitores procurarem o vereador sugere a existência de uma relação de troca envolvendo a entrega de benefícios, aspecto central da relação clientelista.¹² O caráter individual da maioria dos pedidos permite caracterizar a relação como particularista, outro traço importante do conceito que buscamos operacionalizar.

O fato de que os vereadores optam por atender aos pedidos por meios informais também pode ser um indicativo do caráter clientelista da relação. Embora o clientelismo não possa ser caracterizado como um tipo de relação ou prática ilegal, muitos estudiosos tendem a vê-lo como um tipo de relação que envolve a intermediação de interesses e se desenvolve para além dos espaços institucionais e/ou regras formais, às expensas delas ou nos espaços não regidos pelas regras, espécie de brechas, no interior de uma estrutura institucional mais ampla. Mesmo que mantenha uma relação de complementaridade com estas instituições e regras e não necessariamente de oposição a elas (Helmke e Levitsky 2003), supõe-se que o clientelismo se alimente das relações pessoais mantidas entre representantes e representados e da inserção dos últimos em densas redes construídas e mantidas em suas comunidades. O contato com prefeitos e gestores públicos municipais em favor dos eleitores representa uma estratégia típica de agrado da clientela com vistas à maximização eleitoral,

¹² Contudo, não captamos em nossas entrevistas o aspecto da condicionalidade, isto é, se a entrega de benefícios está, de fato, condicionada ao voto ou outro tipo de apoio político.

particularmente quando se tem em conta que o Executivo e seu aparato de gestão controlam os recursos e a execução de políticas públicas.

Por último, consideramos a forma como os entrevistados concebem o atendimento a pedidos – como função ou não dos vereadores – partindo do pressuposto de que a forma como os atores significam a relação ajuda a captar sua disposição em relação à prática, contribuindo, assim, para a sua manutenção e difusão no tempo e no espaço.

Consideramos como pedidos individuais emprego, dinheiro, recursos materiais (cesta básica, gás, material de construção, etc.), vaga em escola, atendimento médico/ambulância/vaga em hospital, assessoria jurídica/advogado, transporte, ajuda para tirar documentos, ajuda para obter atendimento em órgãos e serviços públicos, em contraposição a melhorias na rua e no bairro e apoio a causas coletivas que foram classificados como pedidos coletivos. Consideramos como meios informais de atendimento aos pedidos a utilização de recursos próprios, solicitação de ajuda de amigos e familiares, busca de ajuda do prefeito, secretários ou funcionários da prefeitura em contraposição a apresentar um projeto de lei, apresentar indicação ou requerimento e encaminhar a pessoa para o órgão competente, que foram classificados como estratégias formais.¹³

Antes de apresentarmos a variável dependente em seu formato sintético, apresentamos a distribuição de cada um de seus componentes.

¹³ Com exceção da pergunta sobre o local em que eram mais procurados pelos eleitores que foi de resposta espontânea, em todas as demais questões os entrevistados deviam optar por alternativas oferecidas a eles.

Tabela 5: Variáveis componentes do indicador de comportamento clientelista

	Sim	Não	N
1. A principal razão dos eleitores procurarem o(a) vereador(a) é para apresentar pedidos	60,3 (252)	39,7 (166)	418
2. Os pedidos recebidos são, principalmente, individuais.	73,0 (306)	27,0 (113)	419
3. A principal forma de atender aos pedidos é por meios informais	44,2 (185)	55,8 (234)	419
4. O(a) vereador(a) acha que é sua função atender aos pedidos dos eleitores	63,1 (265)	36,9 (155)	420
5. É procurado todos os dias pelos eleitores	63,3 (267)	26,7 (153)	420
6. É procurado, principalmente, em casa	37,5 (157)	62,5 (262)	419
7. Costuma fazer contato com prefeitos e secretários para atender às demandas dos eleitores	64,8 (273)	35,2 (148)	421

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Os dados da Tabela 5, em conjunto, sugerem que boa parte dos vereadores entrevistados está continuamente exposta, em seu dia-a-dia, aos pedidos, demandas e reivindicações dos eleitores, tendo ao seu alcance uma variedade de formas pelas quais pode oferecer uma resposta. Mais de 60% dos entrevistados tem uma interação cotidiana com os eleitores sendo procurada por eles diariamente. Sobre os locais em que são mais acionados, por se tratar de uma pergunta aberta, houve maior dispersão nas respostas. De toda forma, a residência/casa aparece como local privilegiado (apenas um quarto dos entrevistados apontou a câmara municipal como principal local de contato, nos demais casos, a relação extrapola os muros da câmara). Mais de 60% dos entrevistados afirmou que a principal razão da procura é a apresentação de pedidos e mais de 70% afirmou que os pedidos, em sua maioria, são de cunho individual. É importante destacar que, como argumenta boa parte da literatura sobre o clientelismo, não é a natureza do pedido que define a relação de troca. Neste sentido, tanto faz se se trata de um pedido de emprego, recursos materiais, melhorias no local de moradia ou outra coisa. Por outro lado, a abrangência do pedido é importante já que o clientelismo é, consensualmente, considerado um tipo de relação com viés particularista em oposição a formas mais universalistas e programáticas de alocação de recursos.

Quase a metade dos vereadores entrevistados afirmou que busca atender aos pedidos por meio de estratégias informais. Esta é outra informação importante que nos auxilia a qualificar melhor a interação entre representantes e representados e a importância atribuída pelo vereador ao atendimento. Na questão formulada, oferecemos aos entrevistados alternativas que iam das mais institucionais e de maior impacto jurídico – como apresentar um projeto de lei – até as mais informais, como usar os próprios recursos.

Além disso, os dados sugerem haver uma relação entre o tipo de pedido e o tipo de estratégia de resposta do vereador. Observamos que a mobilização de recursos próprios ou da rede pessoal é mais comum quando se trata de atender pedidos individuais. No caso de pedidos de emprego, o encaminhamento e a busca de ajuda de autoridades da administração municipal são mais frequentes. Para as demandas por melhorias na rua e no bairro e de atendimento em órgãos públicos, os vereadores mesclam as respostas mais institucionais com as mais informais. As estratégias mais institucionais só são maioria quando se trata de apoiar causas coletivas; são para este tipo de pedidos que os projetos de lei aparecem como resposta mais frequente. Temos aqui algo convergente com o que afirmam Almeida e Lopez (2012), com base em dados de opinião produzidos junto a vereadores. Segundo os autores:

[...] diferente do atendimento de pedidos coletivos, que somente pode ser feito mobilizando-se recursos públicos, do município ou via transferência de outros níveis de governo, o atendimento de pedidos particulares pode ser realizado por meio de leque mais amplo de estratégias, incluindo o uso de recursos do próprio vereador e de eventuais parceiros privados. (Almeida e Lopez 2012: 21-22)

Também vale destacar que 65% dos entrevistados afirmaram que fazem contato com o prefeito ou os secretários em favor dos eleitores, mostrando que a conexão direta com o Poder Executivo e a administração é uma forma privilegiada de os vereadores atuarem como representantes.

O último aspecto a ser analisado refere-se às percepções dos vereadores quanto ao atendimento de pedidos. Considerando a frequência com que estão expostos a este tipo de demanda, é importante saber como os vereadores as encaram. O valor atribuído pelo vereador ao atendimento de pedidos pode ajudar a compreender o tipo de resposta

mais empregada por ele. Supomos que se o vereador considera que é sua função atender aos pedidos, ele irá desprender mais tempo e esforço na busca de uma solução.

Para a construção do indicador de clientelismo, variável dependente, atribuímos peso diferenciado aos seus componentes. Consideramos, por exemplo, que a procura diária e o fato de ser procurado em casa pelos eleitores seriam menos expressivos do clientelismo. O contato diário dos vereadores com os eleitores pode expressar outras formas de interação, podendo ser visto, inclusive, como um indicador de representatividade e responsividade, indicando que o vereador mantém contato permanente com sua base eleitoral. O fato de ser procurado, principalmente, em casa, pode ser mais um indicador de baixa profissionalização dos vereadores e/ou institucionalização das câmaras municipais do que, necessariamente, de um comportamento clientelista. Ainda que baixa profissionalização e institucionalização precária possam estar associadas ao clientelismo, remetem a aspectos diferentes da representação política no nível local. Do total das sete dimensões do índice, quatro receberam peso 1 e três receberam peso 2 nos casos em que a resposta expressa presença/sim.

Tabela 6: Distribuição da variável comportamento clientelista

Scores	N.	(%)
0	7	1,7
1	13	3,1
2	30	7,2
3	41	9,9
4	65	15,6
5	50	12,0
6	82	19,7
7	57	13,7
8	44	10,6
9	27	6,5
10	-	-
Total	416	100,0

Fonte: Base de dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

O indicador resultante de clientelismo varia de 0 a 10, com 0 indicando ausência nos sete atributos. O valor 10 representa o nível máximo possível no índice, mas não foi alcançado por nenhum vereador da pesquisa. A variável dependente

apresentou uma distribuição normal em forma de sino. A distribuição da variável mostra que apenas para sete vereadores (1,7%) observou-se a ausência das seis características. 43,3% dos vereadores situaram-se até o ponto 5. A maioria, 56,7% situou-se entre os pontos 5 e 10 do indicador.

Uma vez construída a medida, buscamos verificar o impacto de características do contexto e de certos atributos individuais na extensão do comportamento clientelista dos vereadores. Apresentamos, a seguir, a relação das variáveis independentes incluídas no modelo e nossas hipóteses sobre como cada uma delas impacta a variável dependente. Em relação ao contexto, consideramos o porte do município, o nível de pobreza, o tipo de município e o grau de competitividade na última eleição para prefeito (na ordem, “município de pequeno porte”, “município pobre”, “município rural”, “competitividade eleição para prefeito”). Com base no que já foi constatado por vários pesquisadores, esperávamos uma relação positiva entre as três primeiras variáveis independentes e a dependente, em outras palavras, estar em um município pequeno no qual a interação face-a-face é facilitada, com mais de metade da população concentrada na área rural, e no qual parte significativa da população (mais de 40%) encontra-se em situação de privação material, ampliaria as chances do comportamento clientelista entre os vereadores.

A inclusão da dimensão da competitividade teve objetivos mais exploratórios. Embora exista substancial consenso em torno da distinção das formas e mecanismos de operação do clientelismo em função do tipo de regime político, não há total consenso em torno de como o aumento da competição político-partidária afeta o clientelismo: se tende a miná-lo, induzindo à profissionalização das burocracias e preparando o terreno para uma transição para formas mais programáticas de representação e intermediação de interesses (Gueddes 1991) ou se tende a fortalecê-lo (Levitsky 2007). Neste artigo, decidimos apostar na segunda hipótese, a de que cenários marcados por maior competitividade entre partidos, grupos e facções, sobretudo nos municípios pequenos e médios, incentivam o comportamento clientelista. A promessa de entrega de benefícios, neste caso, se apresentaria como uma estratégia mais decisiva em comparação com cenários de menor competitividade. Para a realização do teste utilizamos uma *proxy* – competitividade na eleição para prefeito no ano de 2012 – uma variável contínua que expressa a diferença entre o primeiro (eleito) e o segundo colocado na eleição majoritária.

Como atributos individuais, consideramos o sexo (“sexo masculino”); o grau de escolaridade (“alta, média e baixa”); a renda mensal atual; o tipo de base eleitoral (“eleitores concentrados”); a situação em relação ao governo (“considera-se do governo”); ideologia (direita, centro e esquerda, segundo autoclassificação dos entrevistados); e, por último, as pessoas que atuaram na última campanha do vereador (“amigos e familiares como as principais pessoas que trabalharam na campanha”). As variáveis renda mensal atual, escolaridade e ideologia são ordinais, competitividade é uma variável contínua, as restantes são variáveis binárias com 0 significando ausência e 1 presença. Com exceção dos dados relativos à competitividade, porte, pobreza e tipo de município (rural x urbano), que foram extraídos de fontes secundárias todos os demais foram obtidos por meio do *survey*, tratando-se, portanto, de opiniões, percepções e atitudes expressas pelos vereadores.¹⁴

Esperávamos que ter base eleitoral concentrada, estar alinhado ao governo, posicionar-se à direita do espectro ideológico, ter feito a campanha principalmente com apoio de amigos e familiares e estar na faixa superior de renda ampliariam as chances do comportamento clientelista entre os vereadores tornando-os mais propensos a se engajar neste tipo de relação. O caráter de sua base eleitoral o predisporia mais ao particularismo político e o alinhamento ao governo e a renda mais alta o colocariam em melhores condições de entregar os benefícios ou fazer as mediações necessárias para atender os eleitores.

Tradicionalmente, a literatura especializada trata o particularismo político e o clientelismo como um comportamento mais disseminado entre políticos localizados à direita do espectro ideológico, enquanto os políticos de esquerda seriam mais favoráveis à política programática. A inclusão da variável no modelo objetivou testar essa hipótese.¹⁵ Consideramos, também, o tipo de apoio recebido na realização da última

¹⁴ Perguntamos aos vereadores: Levando em conta as suas ideias políticas, o(a) Sr(a) se considera de esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita ou de direita. Também perguntamos se o(a) vereador(a) se considerava de governo ou oposição (a alternativa “independente” não era lida pelo pesquisador). Quanto ao padrão de votação a questão foi: Onde estão os eleitores do(a) Sr(a)? As alternativas eram: 1. Em alguns bairros e regiões da cidade; 2. Estão espalhados por toda a cidade; e 3. Uma parte está nos bairros e regiões, uma parte está espalhada (alternativa não lida pelo pesquisador).

¹⁵ Analisando dados de opinião obtidos junto a parlamentares brasileiros nos anos 1990, 1993 e 1995, Power (2000) mostra que os veteranos da ARENA e do PDS eram menos ativos em atividades parlamentares clássicas, menos orientados para a função de representar grupos e mais engajados em interações clientelistas com o aparato estatal quando comparado a parlamentares de outros partidos. O autor sugere que o que diferenciava aqueles parlamentares era o fato de terem apoiado os militares e, por isso, terem se beneficiado do acesso privilegiado aos recursos do poder e patronagem. Os demais,

campanha como uma variável que poderia estar associada ao comportamento clientelista: a predominância dos amigos e familiares poderia indicar uma campanha mais informal e maior incentivo para o vereador entregar benefícios de modo a honrar compromissos passados.¹⁶

Por último, esperávamos que o aumento da escolaridade reduziria as chances de comportamento clientelista, mais uma vez acompanhando uma expectativa difundida na literatura baseada na ideia de que a ampliação dos níveis de escolarização, tanto entre eleitores quanto entre a elite política, poderia deslocar ambos de um tipo de interação particularista e baseada em trocas imediatistas de benefícios materiais para a perseguição de benefícios de médio e longo prazos resultantes de escolhas programáticas.

É importante enfatizar, contudo, que, de saída, alimentávamos certo ceticismo em relação aos efeitos de escolaridade e ideologia sobre o comportamento clientelista, o que está associado a algo que enfatizamos já na primeira seção do artigo. A adaptabilidade do clientelismo a diferentes cenários socioeconômicos nos obriga a problematizar certas proposições derivadas das teorias da modernização, ao mesmo tempo em que sugere que estamos diante de um fenômeno mais complexo e multifacetado.

Antes de apresentar o resultado dos diferentes modelos testados, é necessário um último esclarecimento. Como não trabalhamos como uma amostra representativa do ponto de vista estatístico e não pretendemos fazer inferências para o conjunto dos vereadores mineiros ou brasileiros, poderíamos prescindir da análise da significância estatística. Reportamos essa informação, mas nosso foco recairá sobre a análise da direção da relação entre as variáveis e da magnitude dos coeficientes.

A seguir reportamos os resultados da análise de regressão linear (Mínimos Quadrados Ordinários) para os três modelos. No primeiro, incluímos apenas variáveis de *background*; no segundo adicionamos as variáveis de contexto; e no terceiro, mais completo, adicionamos os atributos individuais.

As variáveis referentes a municípios de pequeno porte, a competitividade eleitoral (para prefeito), ideologia e governismo apresentaram significância estatística

posicionados mais à esquerda do espectro ideológico, aos quais esses recursos eram negados – excluídos dos círculos de poder e patronagem – passaram a devotar suas energias para o ativismo opositorista.

¹⁶ As outras alternativas no que diz respeito às pessoas que trabalharam na última campanha eram: Militantes do partido, Pessoas contratadas para trabalhar na campanha, Assessores e Outros.

ao nível de 0,01 ou 0,05. A variável renda apresentou significância ao nível de 0,10, mas na direção inversa ao esperado. Nos demais casos, os sinais sugerem associações ora convergentes ora divergentes das expectativas iniciais do estudo, mas os valores dos coeficientes são baixos, apontando falta de robustez ou virtual inexistência de efeitos sobre a variável dependente.

Tabela 7: Resultados da análise de regressão linear (MQO)

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
(Constant)	-	0,000	-	0,000	-	0,000
Sexo masculino	- 0,079	0,104	- 0,063	0,174	- 0,009	0,835
Grau de escolaridade (alta, média, baixa)	- 0,196	0,000	- 0,121	0,015	- 0,082	0,092
Renda mensal atual (faixas)	- 0,173	0,001	0,013	0,818	- 0,029	0,549
Município pobre			0,045	0,323	0,482	0,630
Município de pequeno porte			0,167	0,008	0,169	0,001
Município rural			0,047	0,319	0,035	0,443
Competição na última eleição para prefeito			0,143	0,002	0,100	0,024
Eleitores concentrados					- 0,028	0,519
Mais procurado em casa					0,286	0,000
Considera-se do governo					0,110	0,019
Fez campanha com amigos e familiares					0,059	0,180
Ideologia (esquerda, centro e direita)					0,138	0,005
R ² ajustado	0,084		0,176		0,284	

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, PPGCSO/UFJF, 2015.

Entre os itens pouco expressivos, a concentração territorial da base eleitoral e a qualidade de veterano mostraram sinais de associação inversos ao esperado. No primeiro caso, esperava-se que os vereadores se sentissem mais motivados à atuação clientelística tendo em vista a delimitação de seus redutos e a facilidade com que poderiam, em eleições sucessivas, monitorar e mensurar o apoio eleitoral tendo em vista os esforços empreendidos no mandato – o que teria relação com a questão da condicionalidade, ou a expectativa de reciprocidade, das trocas. A negação da hipótese

pode estar ligada ao tamanho dos municípios: se por um lado o pequeno porte promove o clientelismo, por outro, favorece a dispersão do apoio eleitoral no distrito. É preciso, no entanto, análise mais aprofundada sobre o ponto. No caso da variável sexo pensamos ser necessário explorar mais a fundo os dados do *survey* para refinarmos nossas hipóteses.

Das variáveis com sinais de associação na direção esperada, e também com baixos coeficientes, aparecem o grau de escolaridade (significativo apenas ao nível 0,10), o nível de pobreza do município, a ruralidade do distrito e, por fim, a participação de parentes e amigos na campanha. Os motivos para a expectativa de associação positiva entre essas variáveis e a extensão do clientelismo entre os vereadores já foram discutidos acima. Aqui importa ressaltar que, embora o desempenho das variáveis no modelo não sustentem conclusões, ele levanta questões relativas tanto à pertinência das teorias mobilizadas quanto às limitações das técnicas de análise empregadas.

Os resultados mais expressivos e estatisticamente significativos foram todos convergentes com as hipóteses. Os betas revelam o peso de cada variável na explicação da variação da variável dependente. Por serem padronizados, permitem comparar os efeitos das variáveis incluídas em termos de seus impactos na extensão do clientelismo entre os vereadores pesquisados. Destaca-se no modelo 3, de melhor ajuste, o peso relativo dos pequenos municípios, com o maior coeficiente do modelo (0,194, sig. ,000), confirmando a expectativa de que a dimensão territorial do apoio político tem efeitos relevantes sobre as estratégias políticas dos vereadores bem como de seus eleitores.

Em seguida vêm a ideologia (0,169, sig. ,001), revelando maior propensão ao clientelismo entre os parlamentares de direita, tipicamente associados a trajetórias políticas individualizadas, menos compromissadas com partidos políticos e movimentos sociais (Marenco e Serna 2007) e, daí, tendentes à busca de apoio centrada em relações personalistas com o eleitorado e desvinculados de programas de partidos e governos.

A posição em relação ao governo também mostrou contribuição relevante no total da explicação dos padrões de clientelismo (0,110, sig. ,019). O cruzamento de dados mostrou que, entre os vereadores que disseram procurar instâncias governamentais, 65% se consideram da base governista (o valor do R de Pearson foi de ,281, sig. ,000). Confirma-se, entre os entrevistados, a associação entre estar na base governista e adotar estratégias clientelistas de conexão eleitoral, mobilizando, entre

outros mecanismos, o contato informal com o prefeito e a burocracia pública para atender à sua clientela. Aos vereadores de oposição, por óbvio, é difícil tirar vantagens dos recursos administrados pelo Poder Executivo, incentivando-os mais ao uso de vias formais e de efeitos tendencialmente mais abrangentes de atenção ao eleitorado.

Por fim, há a competitividade nas eleições para prefeito, considerada *proxy* de competitividade política, que mostrou-se influente na variação dos padrões de clientelismo (0,100, sig. ,024). A se confirmar que as disputas à prefeitura são uma *proxy* adequada da competição para o legislativo local, parte do ímpeto ao clientelismo por parte dos vereadores pode ser explicada pelo modelo 3.

É bastante comum, nos estudos legislativos, nos depararmos com a dicotomia entre universalismo e particularismo para nos referirmos às políticas públicas, considerando seus impactos em termos de distribuição de custos e benefícios. Esse binômio também é empregado para nos referimos aos políticos quanto ao seu comportamento, se mais orientado para a busca de benefícios concentrados para sua *constituency* ou se mais genericamente orientado em torno de programas e projetos políticos que beneficiam um leque mais amplo de interesses. Em nossa investigação buscamos apreender, entre os vereadores, inclinações mais universalistas e mais particularistas. Entretanto, percebemos a necessidade de repensar essas categorias no contexto dos municípios de pequeno porte.

Perguntamos aos vereadores onde estavam os seus eleitores, se em alguns bairros e regiões da cidade ou se espalhados por toda a cidade. Apenas 16,4% dos entrevistados afirmaram que seus eleitores encontram-se concentrados enquanto 83,6% afirmaram que se encontram espalhados. Trata-se de uma distribuição diferente da dos deputados federais, por exemplo, entre os quais é bem mais significativo o percentual de legisladores com votação concentrada (Ames 2003; Carvalho 2003; Maciel 2014).¹⁷ Certamente essa diferença deve-se às singularidades dos municípios pequenos dos quais provem boa parte dos vereadores entrevistados. A mudança de escala, neste caso, altera a estrutura de incentivos dos legisladores que, diferentemente dos deputados, não se veem diante de grandes problemas de coordenação durante suas campanhas. Desse modo não são constrangidos, necessariamente, à delimitação de áreas e territórios prioritários para investir os recursos de campanha.

¹⁷ É importante ressaltar, no entanto, que a maior parte dos estudos sobre os padrões espaciais de votação valem-se de dados eleitorais para classificar os deputados em diferentes tipos de votação. No nosso caso, nos valem de dados de opinião.

Segundo a tese da conexão eleitoral, legisladores com base eleitoral concentrada tenderiam a um comportamento particularista, centrado na busca de benefícios para seus eleitores geograficamente concentrados. Entretanto, não é bem o que observamos quando consideramos as percepções dos vereadores.

Perguntamos aos vereadores quais interesses representavam prioritariamente no atual mandato e à qual função eles atribuíam mais importância. Na primeira questão, o pesquisador era orientado a não ler a opção mais universalista “de toda a população do município”. Já na segunda, o entrevistado lia a alternativa “resolver os problemas do seu município”. Fica clara a incongruência das respostas quando comparamos as duas questões.

Acompanhando a tese da conexão eleitoral, nossa expectativa era a de que vereadores com base eleitoral concentrada tenderiam a valorizar mais atividades voltadas para a solução dos problemas do bairro, distrito ou região e a proposição de emendas ao orçamento, por meio das quais poderiam beneficiar seus eleitores. Além disso, eles tenderiam a ver a si mesmos como representando prioritariamente os interesses de seus eleitores geograficamente.

As atividades mais assinaladas pelos vereadores como valorizadas foram resolver os problemas do município, fiscalizar o prefeito e elaborar leis nessa ordem, para os dois tipos de base eleitoral, concentrada e não concentrada. A alternativa que, em tese, indicaria um comportamento mais particularista – resolver os problemas de seu bairro, distrito ou região – aparece apenas em quarto lugar nos dois grupos, embora seja um pouco mais frequente entre os vereadores com base concentrada. De todo modo, no modelo de regressão essa variável apontou uma relação inversa ao esperado e não significativa estatisticamente.

Nossos dados contrariam algumas suposições geralmente feitas em relação à atuação dos vereadores, a começar pela pequena importância que as duas atividades canônicas – legislar e fiscalizar – teria para os mesmos. Além disso, os dados sugerem, ao contrário do que os estudiosos comumente afirmam, que a maioria dos vereadores se ocupa, prioritariamente, dos problemas de todo o município e não do atendimento a demandas particulares de suas bases eleitorais.

Na primeira questão a respeito dos interesses que representavam prioritariamente, não tendo o entrevistador lido a alternativa mais universalista – de toda a população do município – a maior parte dos vereadores optou espontaneamente pela

alternativa mais particularista, afirmando que representam prioritariamente os interesses dos eleitores do bairro, distrito e/ou região. Ainda assim, mesmo na ausência da alternativa mais universalista, um quarto dos vereadores com base eleitoral não concentrada afirmou espontaneamente representar os interesses de toda a população. Entre os de base eleitoral concentrada, o percentual que optou por essa alternativa foi 9,4% menor.

5. Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo abordar o tema do clientelismo a partir de um conjunto de dados produzidos junto a uma amostra de vereadores de 44 municípios do estado de Minas Gerais, Brasil, perfazendo um total de 422 entrevistados. O conjunto de evidências apresentadas por nós nos permite apreender parte do fenômeno do clientelismo e a responder apenas parcialmente as questões levantadas na primeira seção. Uma das limitações, certamente, está no fato de que nossos dados reportam informação apenas sobre uma das partes envolvidas na relação, o lado da oferta, como tratado por parte da literatura (Shefter 1994; Kitschelt & Wilkinson 2007). Não dispomos de informações sobre as percepções dos eleitores, o *demand-side*. Nesse sentido, nos baseamos na premissa, em certa medida, discutível, de que as percepções dos vereadores refletem, em algum grau, as atitudes e o comportamento dos eleitores. Se lidamos com relações, é razoável esperar que a forma como alguns atores pensam, suas crenças e seu comportamento resultam ou interagem com as percepções e o comportamento daqueles com os quais eles se relacionam.

Como afirmamos no início do trabalho, este artigo é o primeiro produto do *survey* realizado junto aos vereadores. Logo, tem pretensões apenas exploratórias, podendo ser visto como um passo necessário para a elaboração de hipóteses mais consistentes a exigir um tratamento mais complexo dos dados.

A análise mostra que, para grande parte dos vereadores, algumas das condições necessárias, embora não suficientes, para a configuração de uma relação clientelista estão presentes. Os vereadores se encontram em posição privilegiada em relação aos eleitores (hierarquia e assimetria no tocante ao acesso aos bens públicos), mantêm com os últimos contato diário (relações iteradas), sendo acionados, principalmente, para a

apresentação de pedidos de cunho individual. Os representantes buscam atender a esses pedidos de formas variadas, mesclando estratégias mais formais com as mais informais. Destacamos, também, a associação entre pedidos de cunho individual e estratégias mais informais de resposta por parte dos vereadores.

Para mensurar o clientelismo, variável dependente, foi construído um índice com base em sete variáveis indicativas de padrões clientelistas de conexão entre representantes e representados (vide tabela 5). Foram incluídas na análise doze variáveis explicativas, referentes ao *background* dos respondentes, ao contexto de sua atuação política e a suas opiniões e comportamento manifestos. As correlações foram analisadas por meio de modelos de regressão linear (MQO). Embora três das variáveis explicativas tenham revelado efeitos contra intuitivos no tocante à direção da associação com o clientelismo, as demais afetaram a variável dependente na direção esperada, tendo quatro delas se mostrado estatisticamente significativas: municípios pequenos, eleições competitivas, se considerar de direita e ser governista.

Em relação aos efeitos inesperados, e estatisticamente fracos, vale destacar os da variável base eleitoral concentrada, central para explicar o clientelismo nos estudos sobre conexão eleitoral. Embora não seja possível afirmar com base no presente estudo, é possível que esse efeito decorra do fato de que os municípios pequenos, que seriam mais propensos ao clientelismo, são os que mais viabilizam, ou mesmo exigem, uma mobilização de eleitores em todo o território do distrito.

Entre as variáveis que apresentaram efeitos esperados e significativos, vale um aparte sobre governismo, não só por sua influência no clientelismo local, foco deste trabalho, mas pela conexão com outro tema caro ao estudo da política brasileira nos três níveis da federação: as relações entre executivo e legislativo. As teorias e dados aqui mobilizados evidenciaram que o governismo dos legisladores não só indica em grau importante a fonte dos recursos clientelísticos e o método utilizado para obtê-los, mas também expõem alguns dos fundamentos da relação entre os poderes e da dominância do Executivo no plano local.

Como destacamos na segunda seção deste artigo, os vereadores enfrentam várias limitações constitucionais para exercer as funções canônicas do Poder Legislativo. Trata-se de um constrangimento que atinge a todos os vereadores, mas, certamente, de modo diferenciado. São várias as dificuldades enfrentadas pelos vereadores para oferecer, por meios formais, benefícios ao seu eleitorado. As indicações

são a expressão disso, na medida em que possibilitam ao vereador demonstrar preocupação com as demandas de seus eleitores, embora não se tenha como assegurar que serão atendidas pelo Executivo. Trata-se de um recurso formal, mas de efeito incerto e, supostamente, por envolver trâmites burocráticos, mais demorado que as estratégias informais. Provavelmente, por isso, vereadores alinhados ao governo tendem a evitar os meios formais e a utilizar mais o acesso informal e direto com o prefeito e os representantes dos órgãos da administração pública municipal. Entre os entrevistados que afirmaram estarem alinhados ao governo 65% afirmou como principal estratégia para responder às demandas dos eleitores “buscar ajuda do prefeito, secretários e funcionários da prefeitura” contra apenas 10,4% dos que se consideram da oposição ou independentes. Entre estes últimos é bem mais frequente o uso das indicações e/ou dos requerimentos (42% assinalaram essa alternativa contra apenas 26,4% dos governistas). Esse aspecto específico, sobre como a interação dos vereadores com o Executivo impacta o clientelismo, deve ser objeto de maior reflexão em trabalhos futuros.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Acir e LOPEZ, Felix (2012): “Legisladores, Captadores e Assistencialistas: A Representação Política no Nível Local”. IPEA. Texto para discussão 1779. Rio de Janeiro: IPEA.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. e CARNEIRO, Leandro Piquet (2003): “Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil”. Em: *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas: Vol. IX, n 1, pp. 124-147

AMES, Barry (2003): “Os entraves da democracia no Brasil”. Rio de Janeiro: FGV.

ANDRADE, Régis de Castro. (1998): "Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo". Em: Andrade, Régis de Castro (org.), *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: EDUSP / FAPESP.

ARRETCHE, Marta. (2012): “Democracia, federalismo e descentralização no Brasil”. Rio de Janeiro: Editora FGV; Fiocruz.

AUYERO, Javier. (2001): “Poor people’s politics: peronist survival networks and the legacy of Evita”. Durham: Duke University Press.

- BEZERRA, Marcos Otávio (1999): “Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal”. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. (21/05/2016).
- CALVO, E / MURILLO, M.V. (2004): “Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market”. Em: Am. J. Polit. Sci. vol 48, nº4, pp. 742–757 .
- CARVALHO, José Murilo de (1997): “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual”. Em: Dados, vol.40, nº 2.
- CARVALHO, Nelson Rojas (2003): “E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil”. Rio de Janeiro: Ed. Revan.
- CHAVES, Christiane de Alencar (1996): “Eleições em Buritis: a pessoa política”. Em: PALMEIRA, M. & GOLDMAN, M. (eds.): Antropologia, voto e representação política. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp. 127-164.
- COUTO, Cláudio Gonçalves (1998): "Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano". Em: Andrade, Régis de Castro (org.) Processo de governo no município e no estado. São Paulo: EDUSP.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo Mesquita et al. (2004): “Legislativo municipal e intermediação de interesses: notas de pesquisa”. 4º Encontro da ABCP. CD-Rom.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo Mesquita, LIMA, Paulo Cesar G. S e JORGE, Vladimir L. (2014): “Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de indicações pelos vereadores cariocas”. Em: ROCHA, Marta M. e KERBAUY, Maria T. M. (Orgs.): Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- DINIZ, Eli. (1982): “Voto e Máquina Política. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DUARTE, Nestor. (1939): “A Ordem Privada e a Organização Política Nacional”. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- GEDDES, B. (1991): “A game theoretical model of reform in Latin American democracies”. Em: Polit. Sci. Rev., vol 85, nº 2, pp. 371–392.
- GRAHAM, Richard. (1990): “Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil”. Stanford: Stanford University Press.

- GRAHAM, Richard. (1994): "Mecanismos de Integración en el Brasil del Siglo XIX". Em: A. Annino, L. C. Leiva e F-X. Guerra (dirs.): De los Imperios a las Naciones: Iberoamérica. Zaragoza: IberCaja, pp. 525-544.
- HELMKE, Gretchen / LEVITSKY, Steven (2003): "Informal Institutions and comparative politics: A research agenda". Em: Working Paper nº307.
- HICKEN, Allen. (2011): "Clientelism". *Annu. Rev. Polit. Sci.* nº14, pp.289–310.
- HILGERS, Tina (2011): "Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels". *Theor Soc*, nº40, pp.567–588
- KERBAUY, Maria Teresa M (2005). "As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local". *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, pp. 337-365.
- KITSCHKEK, Herbert e WILKINSON, Steven I. (eds). (2007). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge/UK: Cambridge Univ. Press.
- KUSCHNIR, Karina. (2000): "O Cotidiano da Política". Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- KUSCHNIR, Karina. (1993): "Política e mediação cultural: um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LANDÉ, Carl H. (1983): "Political Clientelism in Political Studies. Retrospect and Prospects". *International Political Science Review*, vol. 4, nº 4, pp. 435-454.
- LEAL, Vitor Nunes. (1975): "Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil". São Paulo: Alfa-Ômega.
- LEVITSKY, Steven (2007): "From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America". Em: KITSCHKEK, Herbert e WILKINSON, Steven I. (eds.): *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge/UK: Cambridge Univ. Press, pp. 335–80
- LOPEZ, Felix (2004): "A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal". Em: *Revista de sociologia política*, n. 22, pp. 153-177.
- MACIEL, Natalia. (2014): "Padrões espaciais de voto, bases sociais e políticas dos deputados federais brasileiros: um estudo comparado entre PT, PSDB, PMDB e

PFL/DEM”. 38º Encontro Anual da Anpocs, 27 a 31 de outubro de 2014, Caxambu, MG.

MAGALONI, B. (2006): “Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico”. Cambridge-UK: Cambridge Univ. Press.

MAGALONI, B. / DÍAZ-CAYEROS, A. / ESTEVEZ, F. (2007): “Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico”. Em: KITSCHKEK, Herbert / WILKINSON, Steven I. (eds.): *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge/UK: Cambridge Univ. Press, pp. 381–429.

MARENCO, André e SERNA, Miguel (2007): “Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai”. Em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.22, n.64, pp.93-113.

MUNO, Wolfgang (2010): “Conceptualizing and measuring clientelism. Presented at workshop Neopatrimonialism”. Em: *Various World Regions*, GIGA, Hamburg.

NUNES, Edson. (1997): “A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

PIATTONI, S. (2001): “Clientelism, interests, and democratic representation”. Em: PIATTONI, S. (Ed.): *Clientelism, interests, and democratic representation*. New York: Cambridge University Press, pp. 193-212.

POWER, Timothy J. (2000). *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: elites, institutions, and democratization*. University Park, P.A: The Pennsylvania State University Press.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de (1976): “O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios”. São Paulo: Alfa-Ômega.

ROCHA, Marta M. e RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo (2014): “De banca de jornal a palácio imperial: uma análise do perfil das câmaras municipais no Brasil”. Paper apresentado no Segundo Encontro do Grupo de Estudos Legislativos da Associação Latino-americana de Ciência Política (GEL-ALACIP). Rio de Janeiro.

SARTORI, Giovanni (1970): “Concept Misformation in Comparative Politics”. Em: *The American Political Science Review*, Vol. 64, Nº 4, pp. 1033-1053.

SCOTT, James C. (1977): “Political Clientelism: A Bibliographical Essay”. Em: W. S. Schmidt et alii (eds.): *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, pp. 483-505.

SHEFTER, Martin (1994): "Political Parties and the State: The American Historical Experience". Princeton: Princeton University Press.

SOARES, Gláucio A. D (1974): "Sociedade e política no Brasil". São Paulo: Cia . Editora Nacional.

SOUZA, Renato Barreto (2004): "Clientelismo e voto na Califórnia fluminense". 28º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, CD Rom.

SOUSA BRAGA, María do Socorro / RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo / BORGES, Tiago (2012): "Organización, território y sistema partidário: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidário en Brasil". Em: América Latina Hoy, vol. 62 pp. 15-45.

STOKES, Susan, DUNNIG, Thad, NAZARENO, Marcelo e BRUSCO, Valeria (2013): "Brokers, voters and clientelism: the puzzle of distributive politics". New York: Cambridge University Press.