

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política

***Committed Brokers: a união entre prefeitos e
deputados no Brasil***

Felipe Lima Eduardo

**Belo Horizonte
2016**

Felipe Lima Eduardo

Committed Brokers: a união entre prefeitos e deputados no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientador: Carlos Ranulfo Félix de Melo

Belo Horizonte
2016

AGRADECIMENTOS

Esta tese não teria sido possível sem o apoio de muitas pessoas. Meu agradecimento especial ao meu orientador, Professor Carlos Ranulfo, pela leitura e revisão atenciosa do texto, pelas conversas e ideias que inspiraram este trabalho e pelo incentivo para seguir por um caminho que eu não imaginava ser capaz. Foi uma honra ter sido orientado por ele.

Também gostaria de agradecer ao Professor Michael Thies, não somente por ter me apresentado os caminhos teóricos, fundamentais para este trabalho, mas principalmente pela amizade e acolhida durante o meu doutorado sanduíche. Por meio do Prof. Thies, também agradeço ao departamento de Ciência Política da UCLA, pela hospitalidade.

Agradeço também à Comissão Fulbright Brasil e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio concedido para o doutorado sanduíche. A experiência de fazer parte da comunidade Fulbright foi essencial para a construção de novas amizades e parcerias de trabalho.

Agradeço também aos companheiros do Instituto Ver, que sempre me apoiaram e entenderam o meu afastamento, em especial, ao professor Malco, que além de amigo é, meu interlocutor e exemplo a ser seguido.

Também sou profundamente grato aos colegas Fabrício Fialho e Manoel Moreira que, carinhosamente, me acolheram e me ensinaram o “BABÁ” da vida acadêmica nos Estados Unidos. Por meio deles agradeço todo o carinho e amizade dos colegas da UCLA.

Agradeço também aos colegas do Centro de Estudos Legislativos da UFMG, pelo diálogo no decorrer do doutorado, em especial, ao professor Manoel Santos e aos colegas Marcelo Vieira, Filipe Corrêa, Denisson Silva, Thiago Silame, Fernando Meireles e Bruno Arcas pelo companheirismo e troca de ideias. Meu agradecimento especial aos professores que participaram da minha banca de qualificação, Felipe Nunes e Bruno Reis. Durante o doutorado sempre foram importantes referências para mim e, agora, no encerramento desta etapa, contribuíram para apontar o caminho a ser seguido na tese.

Por fim, não posso deixar de agradecer àqueles que me apoiaram incondicionalmente. Em primeiro lugar, aos meus pais, Isa e Roberto, e irmãos, Juliana e Matheus, que sempre compreenderam e apoiaram as minhas escolhas. À Fernanda, minha companheira inseparável, que acompanhou cada dia de alegria e de angústia, me apoiou a seguir em frente e sempre contribuiu com incontáveis considerações e debates. Ao Alcino e Gracia, pelo apoio e torcida. Ao Jorge, que além de me incentivar, contribuiu com a revisão cuidadosa do texto. À Luzia, que gentilmente propôs realizar a correção ortográfica.

A todos vocês, o meu sincero agradecimento.

RESUMO

A relação de comprometimento entre prefeitos e deputados, na dinâmica política brasileira, vai além do apoio durante as eleições. Apesar de essa relação ainda ser pouco explorada pela literatura, esta tese mostra que este comprometimento é importante no desenho representativo do país, dado que prefeitos trabalham como *brokers* dos deputados e, vice-versa, deputados trabalham como *brokers* dos prefeitos. O trabalho usa um conjunto singular de dados para mostrar a importância da união entre eles e como avaliação positiva de um pode interferir no desempenho eleitoral do outro. Além de descrever e comprovar a aliança de prefeitos e deputados, o trabalho também verifica, por meio de *survey experiments*, como a distribuição de bens individuais e coletivos, proporcionada pela aliança, afeta a chance de votos em candidatos a prefeito. Para o desenvolvimento da tese foram usados dados de pesquisas de opinião com deputados e eleitores, grupos focais, resultados eleitorais e um conjunto de *survey experiments* realizados nas eleições municipais brasileiras, em 2016.

Palavras-chave: Eleições – Clientelismo – Política Distributiva – *Brokers* – *Survey experiment*

ABSTRACT

The relationship between mayors and deputies, in the Brazilian politics, goes beyond the electoral support, comprising a commitment relation. Although this relation is not well captured by the Brazilian literature, the dissertation shows that it is important for the functioning of the representative system, since the mayors work as brokers of the deputies and, vice versa, the deputies work as brokers of the mayors. The dissertation uses a unique set of data in order to show the importance of the union between them and how a positive evaluation of one can interfere in the electoral performance of the other. In addition to describing and confirming the alliance between mayors and deputies, the dissertation also verifies, through survey experiments, how the distribution of individual and collective goods, provided by the alliance, affects the chance of votes for mayor candidates. The dissertation uses data from opinion polls with deputies and voters, focus groups, election results and a set of survey experiments conducted in the Brazilian municipal elections in 2016.

Keywords: Elections – Clientelism – Distributive Politics – Brokers – Survey experiment

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Atividades realizadas pelos deputados no último ano (2010-2014)	40
Gráfico 2 - Avaliação da administração municipal e posição do candidato apoiado pelo prefeito	47
Gráfico 3 - Partido e posição dos candidatos a deputado federal em 2014.....	49
Gráfico 4 - Partido e posição dos candidatos a deputado estadual em 2014.....	50
Gráfico 5 - Resultado eleitoral dos candidatos apoiados pelos prefeitos.....	52
Gráfico 6 - Comparação entre o partido dos prefeitos e o dos deputados por eles apoiados	53
Gráfico 7 - Percepção dos deputados sobre os incentivos distribuídos aos eleitores durante as eleições... 58	
Gráfico 8 - Artigos contendo experimentos publicados na American Political Science Review	59
Gráfico 9 - Média das respostas do grupo de controle pelo tamanho do eleitorado	66
Gráfico 10 - Média do efeito dos tratamentos (ATE)	67
Gráfico 11 - Média do efeito dos tratamentos (ATE) pela renda dos entrevistados	70
Gráfico 12 - Média do efeito dos tratamentos (ATE) pelo tamanho do eleitorado.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Apoios mais importantes nas eleições para deputados	38
Tabela 2- Modelo de regressão linear para o apoio de prefeitos a candidatos a deputado	45
Tabela 3 - O desenho do experiment	63
Tabela 4 - Anexo utilizado para auxiliar os entrevistados	63
Tabela 5 - Perfil dos entrevistados em comparação ao eleitorado brasileiro	64

SUMÁRIO

Introdução	10
Contexto das disputas eleitorais brasileiras	10
Distributivismo e clientelismo: lacunas teóricas.....	11
União entre prefeitos e deputados.....	13
Problema de pesquisa.....	14
Estrutura da tese.....	15
Cap.1 – Distributivismo e clientelismo: similaridades e divergências	17
1.1 Introdução	17
1.2 Bens programáticos e não programáticos	17
1.3 Escolhas políticas: os bens devem ir para eleitores fiéis ou voláteis?	19
1.4 Instituições e preferências políticas	20
1.5 Desenvolvimento econômico e a competição política	23
1.6 Monitoramento e comprometimento: condições para o clientelismo	24
1.7 Estudos sobre clientelismo e distributivismo no Brasil	26
1.7.1 Estudos sobre clientelismo.....	26
1.7.2 Estudos sobre distributivismo	28
1.8 Conclusão.....	30
Capítulo 2 – “Committed Brokers”: evidências do comprometimento entre prefeitos e deputados...	33
2.1 Introdução	33
2.2 Quem são os brokers	34
2.3 Evidências da dependência entre prefeitos e deputados	37
2.4 Opinião dos deputados.....	38
2.5 Percepção dos eleitores	41
2.6 A força do apoio dos prefeitos	43
2.6.1 Opinião dos eleitores.....	44

2.6.2 Desempenho dos prefeitos e dos candidatos por eles apoiados	46
2.6.3 Expandindo a análise para outros municípios	48
2.7 Apoio e risco eleitoral	51
2.8 Conclusões e próximos passos	54
Capítulo 3 – <i>Committed brokers</i> e a percepção dos eleitores	56
3.1 Introdução	56
3.2 Bens individuais ou coletivos: como os representantes enxergam a distribuição de bens no Brasil?	57
3.3 Inferência causal e experimentos na Ciência Política	59
3.4 Survey Experiment.....	61
3.5 Survey experiment nas eleições municipais brasileiras	62
3.6 Resultados	65
3.6.1 Resultado geral.....	67
3.6.2 Renda dos entrevistados.....	68
3.6.3 Tamanho dos municípios	71
3.7 Conclusão.....	74
Capítulo 4 – Conclusão	76
4.1 Revisitando os argumentos	76
4.2 Os resultados.....	77
4.3 Próximos passos.....	78
Referências bibliográficas	79

Introdução

Contexto das disputas eleitorais brasileiras

Na literatura nacional, Sergio Abranches (1988) foi o primeiro a destacar que a peculiaridade do sistema político brasileiro residia na combinação entre presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Nesta tese interessará explorar os efeitos, sobre representantes e eleitores, de dois destes elementos: a organização federativa e o sistema de representação proporcional de lista aberta. Esta combinação contribui para configurar importante dilema do ponto de vista da representação. Por um lado, o sistema proporcional, adotado nas eleições legislativas, não tem como objetivo garantir representação baseada em limites geográficos, a não ser, é claro, que consideremos como tal o estado, definido como o distrito, nas eleições para a Câmara dos Deputados. Por outro lado, a dinâmica política, estabelecida no contexto de uma estrutura federativa que tem, no município, um ente dotado de autonomia e recursos, faz com que tanto os candidatos, como os eleitores, tenham que levar em conta as disputas e os interesses locais. Uns ao traçar suas estratégias; outros ao fazer sua escolha¹.

Poder-se-ia argumentar que, no Brasil as eleições para os níveis nacional e local não são coincidentes e que tal ordenamento cronológico ajudaria eleitores, partidos e candidatos a distinguirem as diversas dimensões da disputa. Sabemos, no entanto, que não é assim e este é o pressuposto básico desta tese: apesar de as eleições nacionais e municipais ocorrerem em anos distintos, a relação de dependência, estabelecida no sistema político brasileiro entre deputados e prefeitos, contribui para que os temas se entrelacem, de forma que o local está sempre a demandar o estabelecimento de conexões com o nacional/estadual e vice-versa.

No que se refere aos candidatos, o conjunto das regras vigentes possui impacto sobre a estratégia eleitoral a ser definida. Dado o tamanho dos distritos eleitorais, que possuem grande número de municípios com realidades distintas, os postulantes a uma vaga no Legislativo têm alguma liberdade para “desenhar” seus eleitorados de acordo com seus próprios interesses – sejam eles derivados de sua biografia, de acordos políticos ou, até mesmo, de oportunidades

¹É fato que parcela significativa do eleitorado escolhe seus representantes a partir de incentivos não geográficos e, sim, ideológicos. Entretanto, dada a dependência dos municípios brasileiros de verbas e projetos destinados pelos deputados, é factível esperar que cidadãos depositem esperança na atuação geográfica/regional de alguns deputados.

aleatórias². Assim, a dinâmica da competição eleitoral faz com que os cidadãos sejam reféns do *trade-off* regional, vivenciado pelos candidatos e atuais deputados, que precisam definir entre concentrar sua atuação política em algumas regiões do distrito ou dispersá-la em um número maior de municípios espalhados pelo estado³. O certo é que é praticamente impossível para qualquer representante atuar exclusivamente para um município. Isto significa que todo eleitor, no que tange aos aspectos geográficos da representação, de alguma forma, compartilha o seu representante com municípios vizinhos ou distantes. Com isso, os municípios, de alguma maneira, competem entre eles pela presença de um representante mais próximo aos seus interesses locais. Por outro lado, o eleitor também vivencia um *trade-off* entre escolher um representante que trabalhe em prol dos interesses coletivos ou que atenda a demandas individuais de apenas alguns eleitores. Ou seja, decide por votar programaticamente, favorecendo a entrega de políticas públicas coletivas, ou não programaticamente, pensando em benefícios individuais. Esta decisão, provavelmente, é influenciada pelo cargo em disputa, pela percepção do eleitor em relação ao processo político e pelo contexto eleitoral no qual ele está inserido.

Distributivismo e clientelismo: lacunas teóricas

Os estudos sobre política distributiva (Cox and McCubbins, 1986; Lindbeck and Weibull, 1987) concentram esforços para entender a alocação de recursos governamentais e como isso influencia o desempenho eleitoral dos partidos e candidatos. Mas, nesta literatura, pouco foi feito para explicar como alianças eleitorais são construídas e em qual medida ultrapassam rótulos partidários, principalmente, quando visam distribuir recursos que são relevantes para a sobrevivência eleitoral de atores políticos nacionais e de aliados políticos locais⁴. Ao não considerar o papel das alianças, os modelos propostos ignoram que lógicas subnacionais e locais podem não seguir o interesse dos atores políticos nacionais. No Brasil, onde a representação é

²É verdade que nem todos os municípios estão disponíveis para qualquer candidato. Afinal, a própria disputa eleitoral faz com que eles protejam seus distritos evitando, assim, que outros concorrentes tentem invadir seus redutos. Entretanto, o número de municípios e candidatos faz com que as estratégias eleitorais sejam inúmeras.

³Para uma análise mais profunda sobre o tema, ver categorização proposta por Ames (2001): concentrado-dominante, concentrado-compartilhado, disperso-dominante e disperso-compartilhado.

⁴Uma exceção é o trabalho de Nunes (2015) que apresenta a importância de olhar os prefeitos como *brokers* locais dos presidentes.

exercida sobre um vasto número de partidos, com forte personalização da atuação política, e as alianças são construídas muito mais pelos interesses locais das lideranças do que pelo posicionamento dos partidos, o entender a lógica distributiva das relações torna-se ainda mais complexo.

Já os estudos sobre clientelismo apresentam um conjunto de evidências sobre como operadores locais, os *brokers*, distribuem recursos e monitoram o comportamento dos eleitores em uma dinâmica de entregas clientelistas (Stokes et al., 2013, Stokes, 2005; Stokes, Brusco e Nazareno, 2005; Swarcberg, 2015). Contudo, ao considerar os *brokers* apenas pela lógica do clientelismo, a literatura ignora que sejam operadores fundamentais no sistema político podendo exercer diferentes atividades na hierarquia política. Enxergar os *brokers* apenas pelo lado perverso do clientelismo é não entender o processo político como um todo, pois as bases de qualquer relação entre representantes e representados são sempre construídas a partir de uma troca em que políticos entregam políticas, recursos e prestação de serviços, não necessariamente nessa ordem, e esperam o retorno dos eleitores nas urnas. Para que toda esta dinâmica representativa funcione é importante a presença de atores mediadores, com conhecimento sobre a realidade local dos distritos.

Em linhas gerais, a literatura sobre clientelismo tem como foco a forma como a entrega de bens é realizada, enquanto os trabalhos sobre política distributiva preocupam-se mais com o contexto político para onde os bens são direcionados. O problema está no fato de que eleitores formam suas decisões considerando ambas as condições, a forma da entrega e o contexto. Isso faz com que as teorias sobre clientelismo e distributivismo, quando analisadas independentemente, apresentem condições necessárias, mas não suficientes, para interpretar as decisões dos eleitores e as estratégias dos representantes. Com isso, encontrar mecanismos que associem as duas teorias é fundamental para entender as decisões estratégicas de políticos e eleitores. A relação entre prefeitos e deputados e o comportamento dos eleitores pode ser um caminho analítico viável para entender como contextos eleitorais e decisões estratégicas caminham lado a lado.

União entre prefeitos e deputados

Na política brasileira é fato comum que deputados e prefeitos se relacionem para obter ganhos eleitorais mútuos. Em geral, a relação entre estes dois representantes é definida nos seguintes termos: deputados possuem acesso a verbas governamentais discricionárias, à burocracia estatal e à elaboração de políticas públicas. Com isso, podem definir estratégias individuais para distribuição de recursos e favorecimentos a determinados municípios em detrimento de outros. Já prefeitos possuem maior proximidade com eleitores e, na maioria das vezes, maior capital político local. Dado que os municípios brasileiros, em sua grande maioria, buscam formas de aumentar o acesso a benefícios oriundos do governo federal e deputados buscam ampliar ou manter suas bases eleitorais para garantir sua reeleição, prefeitos e deputados negociam apoios e constroem alianças para se beneficiarem eleitoralmente. O apoio mútuo é benéfico para ambos os lados.

Cabe destacar que o apoio e o comprometimento estabelecidos entre prefeitos e deputados podem ser influenciados por dois fatores: a) o tamanho do município e b) o capital político de ambos. O tamanho do município, por um lado, interfere no grau de retorno esperado pelos deputados ao enviar recursos para eles. Municípios médios e grandes podem trazer maior visibilidade para suas ações e permitir, provavelmente, maior divulgação e *credit claiming*. Mas, por outro lado, quanto menor o município, maior a possibilidade de uma dominância eleitoral e, provavelmente, maior a influência do apoio de prefeitos em favor dos deputados. Nesse cenário, a aliança pode trazer um retorno eleitoral mais confiável, visto que, em municípios menores, a capacidade de monitoramento e conhecimento dos eleitores permite maior confiabilidade sobre o seu comportamento. No que tange ao capital político, deputados com maior capacidade para viabilizar recursos e obras junto ao executivo estadual e federal seriam mais prestigiados do que os menos habilidosos, despertando maior interesse de prefeitos e eleitores. Prefeitos com administrações bem avaliadas teriam maior capacidade de influência sobre eleitores, já que o seu capital político pode vir a ser transferido para os deputados, despertando-lhes interesse.

Desde que o comprometimento entre prefeitos e deputados é um elemento importante para a sobrevivência eleitoral de cada um, faz sentido pensar que um mandato ou administração bem avaliada pela população possa também influenciar o desempenho eleitoral de seu parceiro

em outras eleições. Então, parece lógico que trabalhem em conjunto para manter seus aliados (sejam eles prefeitos ou deputados) constantemente bem avaliados. O eleitor, neste contexto, é o fiador da aliança criada por eles. Afinal, tanto prefeitos como deputados dependem dos votos para se elegerem e mostrarem capacidade eleitoral, fortalecendo ainda mais a parceria estabelecida. Esta relação de comprometimento entre dois representantes em posse de cargos de natureza distinta é o que denomino “*Committed Brokers*”. O termo sintetiza a necessidade de que prefeitos e deputados trabalhem coletivamente, visando melhores resultados eleitorais para ambos.

Problema de pesquisa

Ao avaliar e explicar a relação entre prefeitos e deputados esta tese traz para o debate um importante aspecto do contexto político brasileiro: a associação entre eleições para cargos situados em diferentes níveis da federação. Apesar de os mandatos eleitorais brasileiros serem em sua maioria de quatro anos, sendo exceção o mandato de senador que é de oito anos, o jogo eleitoral funciona em um ciclo praticamente ininterrupto devido à intermediação de eleições a cada dois anos. O comprometimento entre deputados e prefeitos faz com que os resultados de eleições municipais impactem fortemente o jogo político nacional. Assim, o constante ciclo eleitoral faz com que os ocupantes de um cargo precisem trabalhar em favor de representantes de outros cargos, como se fossem seus cabos eleitorais (ou *brokers*, como a literatura internacional classifica).

O papel eleitoral dos *brokers* é tema que tem ganhado relevância nos estudos sobre clientelismo, política distributiva e relacionamento entre eleitores e representantes. No geral, os trabalhos consideram que *brokers* são atores responsáveis pela intermediação das relações entre representantes e representados. Na maior parte dos casos trazidos pela literatura, eles operacionalizam a troca clientelista de bens e votos e monitoram o comportamento dos eleitores para que o acordo entre “patrões” e “clientes” seja cumprido. Mas, nem toda mediação de interesses é baseada em padrões clientelistas. E, neste ponto, a literatura tem falhado por apresentar a atuação dos *brokers* apenas como agentes da prática clientelista.

Neste trabalho, o tipo de comprometimento debatido vai além da natureza dos bens entregues e da forma como são entregues. Isso faz com que os *committed brokers* tragam uma

nova concepção para o conceito de mediação de interesses entre representantes e representados. Com isso, esta tese procura responder a duas principais questões. A primeira: *Em que medida a avaliação de um governante pode afetar o desempenho eleitoral de outro, quando disputam diferentes cargos?* A segunda – considerando que políticos constroem alianças com outros políticos para se beneficiarem eleitoralmente, mas que os ganhos dessa aliança só são efetivos desde que os eleitores a percebam como vantajosas para o seu próprio bem-estar – *Em que medida os bens, individuais ou coletivos, distribuídos por prefeitos e deputados afetam as expectativas dos eleitores?*

Ao responder a essas questões, a tese joga luz sobre um importante *puzzle* no funcionamento da política brasileira. Apesar de o modelo de representação legislativa chamar a atenção pela fragilidade dos laços entre representantes e representados, levando a um baixo nível de *accountability* eleitoral, é sabido que eleitores em cidades pequenas e médias (a grande maioria das cidades brasileiras) reconhecem uma dependência entre o desenvolvimento das cidades e o desempenho dos mandatos legislativos dos deputados. Isso leva-nos a questionar que, talvez, a conexão eleitoral entre deputados e eleitores passe, não por mecanismos diretos de representação, mas, sim, por intermediação de outros atores, no caso os prefeitos. É este o principal mecanismo que a tese procura desvendar, quanto que a atuação e a avaliação de um representante contribuem para o desempenho eleitoral de outro representante. Neste caso, o comprometimento entre prefeitos e deputados. Mas, como eleitores esperam lucrar com alianças eleitorais, a tese vai além do mecanismo causal principal e testa também como entregas proporcionadas pela aliança afetam a percepção dos eleitores.

Estrutura da tese

Esta tese traz uma contribuição para o debate ao reunir um conjunto singular de evidências empíricas sobre a presença e atuação dos *committed brokers*. A partir de um vasto e heterogêneo volume de dados, entrevistas com deputados, pesquisas de opinião com eleitores, grupos focais, resultados eleitorais, e um *survey experiment*, apresento substanciais evidências da relação de comprometimento entre prefeitos e deputados e testo hipóteses sobre o tipo de relação entre eles e sobre como eleitores percebem as possíveis entregas de bens privados e coletivos.

Apesar de usar dados de diferentes períodos eleitorais, as eleições municipais de 2016 têm um papel primordial neste trabalho. O contexto eleitoral recente permitiu-me realizar um *survey experiment*, com amostras aleatórias, em 14 municípios do estado de Minas Gerais, com aproximadamente 9500 entrevistados, para testar quanto a intenção de votos dos eleitores é sensível ao tipo de entrega oriunda da atuação conjunta dos *committed brokers*.

A tese está organizada da seguinte maneira: além da introdução, o capítulo 1 faz uma revisão teórica sobre distributivismo e clientelismo; o capítulo 2 debate o papel dos *brokers* e apresenta vasto conjunto de evidências sobre o comprometimento entre prefeitos e deputados; o capítulo 3, por meio de um *survey experiment*, testa como eleitores recebem a atuação dos *committed brokers* quando eles entregam diferentes tipos de bens, individuais ou coletivos; por fim, a conclusão resume os principais achados da tese e possíveis caminhos e desmembramentos futuros da pesquisa realizada.

Cap.1 – Distributivismo e clientelismo: similaridades e divergências

1.1 Introdução

Os estudos sobre alocação de recursos públicos e entrega de bens aos eleitores estão concentrados em duas grandes correntes teóricas: o distributivismo e o clientelismo. Dado que os elementos que envolvem a distribuição de recursos (tipo de bens, estratégias de entrega e atores envolvidos) são os mesmos, as duas correntes se assemelham em muitos pontos, fazendo com que, naturalmente, os trabalhos se entrelacem. Nos últimos anos, houve um ressurgimento dos estudos em ambos os tópicos, aumentando consideravelmente o número de publicações sobre eles.

Ao invés de uma extensa revisão teórica, com inúmeros autores, obras e conceitos, este capítulo tem alguns objetivos claros, que são: a) diferenciar distributivismo e clientelismo; b) clarificar os principais conceitos utilizados nesta tese: *brokers*, *bens individuais*, *bens coletivos*; c) explicar por que esta é uma tese sobre *brokers* e distribuição de bens, mas não é um trabalho sobre clientelismo. O último item (c) é de grande relevância pois, ao que parece, existe uma expectativa de que ao se discutir estes dois elementos (*brokers* e distribuição de bens) um trabalho termine versando sobre clientelismo. Uma das missões desta tese, de certa forma, é eliminar uma visão “preconceituosa” da atuação política, replicada por parte da literatura e que tende a classificar pejorativamente toda a entrega de bens individuais como uma atividade clientelista.

Ao debater os conceitos, e no decorrer desta tese, espero deixar claro que, ao exercer a atividade política, deputados e prefeitos utilizam a distribuição de bens individuais e coletivos e, desde que feito de forma legal, nada há de errado nisso. Afinal, boa parte da atividade política é delimitada pelo processo de construção de aliança, negociação, e escolha para fins de alocação de recursos escassos.

1.2 Bens programáticos e não programáticos

O primeiro passo é entender a natureza dos bens distribuídos pelos políticos. Para Stokes et. al. (2013) os modos de distribuição de bens políticos são classificados em duas dimensões: a

primeira diz se a natureza da distribuição é programática ou não-programática; a segunda estabelece o grau de condicionalidade do receptor em relação ao recebimento do benefício. Em distribuições programáticas, os critérios da distribuição dos bens são públicos e as regras para recebimento são oficiais. Em políticas programáticas, os políticos não exercem papel discricionário na alocação dos recursos. Os bens são distribuídos indiscriminadamente para aqueles que atendem aos critérios pré-determinados. Já em políticas não-programáticas acontece o inverso. Não existem critérios públicos de distribuição ou eles são apropriados por políticos que os transformam em bens privados.

Os bens distribuídos não programaticamente são classificados por sua condicionalidade, de forma que o recebimento do bem depende de algo a ser dado em troca. Em distribuições não programáticas direcionadas para uma coletividade, como *pork barrel*⁵, por exemplo, os eleitores (moradores de um distrito eleitoral específico) recebem os bens, independente se votaram ou não no representante. Ou seja, os não eleitores não são punidos. Já em situações de distribuição não programática e condicional, como patronagem, compra de votos e compra de participação ou abstenção eleitoral, a entrega dos bens é condicional ao retorno eleitoral dos cidadãos. Esta última condição é o elemento mais comum às definições de clientelismo encontradas na literatura.

Entre os modelos de política não programática, a compra de votos e a patronagem são consideradas práticas clientelistas, já *pork barrel* não. Para ficar claro, práticas clientelistas precisam de: a) a relação de assimetria entre doadores e receptores, onde um grupo (patrões) possui acesso aos bens e meios de distribuição e o outro (clientes) é apenas o receptor; b) existência de uma dependência do cliente aos bens distribuídos; c) reciprocidade ou contingência do cliente para o patrão: retorno eleitoral em troca do bem recebido; d) continuidade da relação sob a supervisão do patrão. O bem deve ser de natureza continuada, onde o receptor (cliente) depende da contínua autorização do patrão para que ele continue a receber o benefício.

No *pork barrel*, o envio de verbas e/ou o desenvolvimento de projetos/obras em um distrito ou município, em detrimento de outros, dá-se sem que seja contingente a um retorno por parte dos eleitores. De certa forma, a estratégia cria uma expectativa de retorno eleitoral: sabendo que eleitores desejam a continuidade de verbas e recursos, os representantes esperam ser

⁵ A expressão *pork barrel* significa projeto governamental que rende benefícios localizados. Sendo utilizado mais para as vantagens políticas do que para o interesse público.

recompensados, mas a entrega de bens não é condicionada ao depósito do voto na urna. Sendo assim, não se estaria diante de uma prática clientelista. Já os outros dois modelos não programáticos seriam a descrição perfeita do clientelismo, dada a contingência direta entre recebimento e retorno por parte dos “clientes”. Patronagem é uma relação por meio da qual o representante público possibilita o acesso a bens, recursos, cargos ou posições sociais a indivíduos dos quais espera, além de votos, fidelidade política. Compra de votos é a troca direta de bens e ou dinheiro por votos. (Stokes, 2007, Stokes et.al., 2014, Kitschelt e Wilkinson, 2007).

Apesar de as correntes teóricas discutirem o tema de maneira distinta, a natureza dos bens distribuídos é um tema relevante para ambas. Principalmente, a diferença entre bens coletivos e individuais. Afinal, os tipos de entregas realizadas pelos políticos e esperadas pelos eleitores interferem diretamente nas estratégias das distribuições, na formulação de alianças e no próprio comportamento dos atores políticos.

1.3 Escolhas políticas: os bens devem ir para eleitores fiéis ou voláteis?

Uma importante discussão nos trabalhos sobre política distributiva e clientelismo é para onde os bens devem ser direcionados, se para eleitores fiéis ou voláteis. Desde que recursos são escassos e muitas vezes excludentes, políticos decidem se os entregam para aliados (os eleitores fiéis) ou para possíveis aliados (os voláteis, que trocam de apoio de acordo com as circunstâncias). Ao optar por aliados adotam uma estratégia de manutenção e proteção do eleitorado, restringindo um possível aumento no seu número de eleitores. Quando optam por investir os recursos para obtenção de novos clientes, ou seja, direcionando-se para novos “mercados eleitorais”, eles, provavelmente, realocam parte dos bens que seriam destinados ao seu eleitorado fiel.

Para Lindbeck e Weibull (1987) partidos destinariam mais recursos para eleitores voláteis porque seria desperdício enviar para aliados que já votam com o partido. Já Stokes et. al. (2013) trazem evidências, por meio de *surveys* e dados governamentais, de que, em contextos clientelistas, os bens seriam destinados a eleitores fiéis para manutenção da relação de dependência. Tais evidências são compatíveis com o argumento de Cox e McCubbins (1986), para quem candidatos que não gostam de se arriscar deveriam investir mais recursos em eleitores fiéis, porque estes se comportam de forma mais previsível do que a de eleitores voláteis.

Vale destacar que dificilmente um político deixa de lado, por completo, o seu eleitorado fiel. O que pode ocorrer é que a necessidade de ampliar o eleitorado acabe resultando na fragilização de laços anteriores e/ou na diminuição do volume de recursos, mas não, necessariamente, no abandono. No caso brasileiro, isso fica mais evidente porque o contexto da competição eleitoral tem grande influência sobre a estratégia utilizada. Em distritos *seguros* (para o deputado) pode ser que valha a pena investir menos para ampliar mercados, mas o surgimento de um desafiante, de qualidade, na sua base eleitoral, pode tornar a estratégia contraproducente. O contexto da competição política no Brasil tem sido bastante debatido pelos trabalhos que mostram a força dos candidatos à reeleição (Pereira e Rennó, 2001 e 2007; Samuels, 2001) e pelos estudos sobre o perfil dos candidatos em eleições legislativas (Eduardo, 2015 e 2016).

O trabalho de Nunes (2015) demonstra que a distribuição de bens públicos deve também levar em consideração dois elementos: a estrutura centralizada ou descentralizada do federalismo, no país, e se os prefeitos são aliados ou não dos presidentes. Nunes mostra que prefeitos em países descentralizados possuem maior influência sobre os eleitores locais do que em países centralizados. Isso geraria um incentivo a que presidentes distribuam mais recursos para municípios governados por aliados em países descentralizados, já que enviar recursos para não aliados poderia fortalecer os partidos de oposição. Nos países centralizados, a ameaça dos prefeitos é menor, então os presidentes, ao destinar recursos, não se preocupariam tanto com a posição partidária dos prefeitos.

A natureza dos bens e para quem eles devem ser distribuídos – os dois primeiros elementos discutidos nesta revisão – são os principais elementos, tanto para a literatura de distributivismo como sobre clientelismo. Ao definir para qual tipo de eleitor os recursos escassos são enviados, os políticos revelam suas estratégias eleitorais, permitindo inferências sobre a sua atuação e comportamento.

1.4 Instituições e preferências políticas

Não há evidências de que o tipo de sistema eleitoral adotado determine o tipo de bens distribuídos no jogo político (Scheiner, 2007). Entretanto, o comportamento dos atores é influenciado pelas condições do jogo político. Afinal, políticos buscam a reeleição (Mayhew,

1974) e para isso utilizam os recursos disponíveis para garantir seus objetivos. Geddes (1994), ao debater fatores que levariam à modernização do aparelho estatal e à diminuição de práticas personalistas e ou clientelistas, levanta um relevante ponto sobre a temporalidade das decisões políticas. Segundo a autora, governantes convivem com um dilema entre ações de curto prazo, mais individualizadas e, em certos casos, clientelistas, e de longo prazo, mais coletivas. Ela questiona por que políticos promoveriam reformas administrativas – na direção de maior profissionalização dos serviços públicos, favorecendo o estado e os cidadãos, a longo prazo – se a manutenção de mecanismos de patronagem, como distribuição de cargos, traria ganhos eleitorais mais imediatos. Para Geddes, em condições normais, os governantes optariam pela manutenção de um sistema clientelista porque eles dependem de resultados imediatos para garantir sua reeleição. Assim, reformas em favor da modernização do estado e eliminação de distribuições de bens individuais ou clientelistas só aconteceriam em situações em que uma forte pressão da opinião pública exigisse dos políticos reformas necessárias ou em que a competição política criasse condições para que os atores, tanto da situação quanto da oposição, enxergassem que as reformas beneficiariam ambos os concorrentes a longo prazo.

Desposato (2007) também mostra que as condições impostas pela competição política influenciam o comportamento dos legisladores. Em contextos políticos em que os eleitores demandam dos deputados, principalmente, ações não programáticas, os legisladores direcionam seus mandatos para a entrega de bens individuais aos cidadãos. Já em locais em que o eleitor decide baseado em políticas programáticas, os deputados, para manutenção de sua carreira, utilizam com mais frequência, estratégias de *position-taking* e *credit-claiming*⁶. Nestes contextos (mais programáticos), os legisladores buscam dar maior visibilidade às suas ações. A alteração no comportamento dos legisladores seria notada no formato assumido pela organização das atividades nas casas legislativas (Desposato, 2007).

Milesi-Ferreti et al.(2002) acreditam que deputados eleitos em sistemas proporcionais seriam mais propensos a usar políticas programáticas, enquanto os eleitos em sistemas majoritários se apoiar-se-iam mais sobre a distribuição de bens não programáticos, como *pork* e patronagem. A lógica da hipótese defendida por eles é que deputados eleitos em sistemas proporcionais buscariam mais políticas direcionadas para classes e grupos sociais, não

⁶Os termos em inglês são usados para explicar o tipo de ação utilizada pelos deputados. *Position taking* refere-se a tomada de posição sobre assuntos ou políticas públicas; *credit-claiming* é a tentativa de fazer com o que o eleitorado reconheça alguma obra ou atitude por parte dos deputados.

importando muito a localidade onde se encontram porque seriam eleitos por listas partidárias. Por outro lado, deputados eleitos em regimes majoritários voltar-se-iam mais ao atendimento de demandas locais, visto que o seu eleitorado seria geograficamente mais concentrado, e usariam mais o voto personalizado (Cain et al., 1987) para se diferenciar de seus concorrentes. Os argumentos propostos pelos autores, apesar de fazerem sentido, não condizem com as realidades locais das competições políticas. Por exemplo, Ames (1995) mostra que no sistema de representação proporcional de lista aberta (RPLA), adotado no Brasil, a necessidade de construir “distritos eleitorais” seguros, com dominância regional dos deputados, faz com que eles optem por adotar políticas não programáticas, do tipo *pork*, ao invés de políticas programáticas.

Fiorina (1977) afirma que o desenvolvimento econômico dos estados fez com que um grande número de problemas e assuntos referentes ao dia a dia das pessoas passasse a depender de ações originadas no Congresso norte-americano e nas atividades dos ministérios estabelecidos em Washington. Este aumento no número de assuntos e problemas centralizados na máquina estatal fez com que o eleitorado necessitasse de um representante capaz de intervir, assessorar e defender os seus direitos, durante a tramitação destes temas, nas instâncias dos governos federal e estadual. Desta forma, os congressistas passaram a ser vistos como representantes ideais para a defesa dos interesses do eleitorado perante a burocracia estatal. Os congressistas, percebendo esta necessidade dos eleitores, alteraram a maneira como agiam no dia a dia do Congresso e passaram a incorporar o atendimento direto ao eleitor como uma das principais tarefas de sua atividade como representante. Desta forma, a atividade congressional passou a ser marcada por uma concentração de esforços, por parte dos representantes, na busca por políticas que beneficiariam mais diretamente eleitores ou distritos específicos (*pork-barrel*) e em trabalhos diretamente voltados para as necessidades dos eleitores (*casework*).

Esta seção mostra que o papel das instituições políticas sobre a forma de atuação dos atores é ainda controverso, no que tange ao tipo de bens distribuídos e como a distribuição é realizada. Entretanto, não há dúvidas de que as instituições possuem importante influência sobre a forma como a competição eleitoral é regulada e praticada. Mas, atores políticos, independente do modelo institucional, seguem a regra da maximização de utilidade. Ou seja, usam as estratégias mais seguras disponíveis para garantir a vitória eleitoral, sejam elas programáticas ou não programáticas.

1.5 Desenvolvimento econômico e a competição política

Um ponto a respeito do qual parece não haver dúvida na literatura, sendo um dos elementos mais abordado nos trabalhos sobre clientelismo, é o fato de que as condições socioeconômicas dos eleitores os tornam mais vulneráveis a estratégias clientelistas, e de interesse individual, em detrimento de aspectos mais universais e coletivos. Os principais argumentos usados para apontar que eleitores mais pobres são mais propensos ao clientelismo baseiam-se na concepção de que eles necessitam mais de bens materiais imediatos, o que faz com que não possam esperar por efeitos de políticas públicas de longo prazo. De forma complementar, o baixo nível de educação desta parcela do eleitorado dificultaria a compreensão de como determinadas políticas públicas poderiam melhorar sua qualidade de vida (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Contudo, o trabalho de Ayuero (2014) mostra que a relação construída entre as máquinas políticas e os eleitores mais pobres, em muitos casos, vai além da simples troca de votos por pequenos favores e bens. Em contextos em que a distribuição de bens coletivos é realmente precária, a relação clientelística pode ser a única forma de acesso dos mais pobres a um conjunto de serviços públicos essenciais para a subsistência de suas famílias. Outro fator importante é que por meio da distribuição de cargos públicos, uma das variantes do clientelismo, as famílias mais pobres almejavam certo grau de ascensão social. Desta forma, mesmo considerando o clientelismo uma atividade perversa para a democracia, deve-se admitir que, em alguns contextos, ele exerce o papel de garantir aos clientes acesso a bens públicos que não conseguiriam por outros meios.

O mantra repetido pela literatura de que a utilização de estratégias clientelistas, tanto pela oferta como pela demanda, seria mais visível em localidades de menor desenvolvimento econômico (Wantchekon, 2003; Kitschelt & Wilkinson, 2007) é problematizado por Magaloni, Diaz-Cayeros e Estévez (2007) e Weitz-Shapiro (2014) a partir da introdução de outras variáveis. Para Magaloni et al. (2007), o impacto do desenvolvimento econômico não poderia ser analisado sem levar em conta a competição política e o risco eleitoral, vivenciado pelos incumbentes. Segundo os autores, o grau de risco eleitoral definiria a estratégia utilizada pelo incumbente, pois ele investiria mais em clientelismo quando estivesse eleitoralmente ameaçado. Mas, a estratégia clientelista só seria eficiente se o eleitorado mais propenso a aceitar bens privados fosse maior do

que aquele que espera por bens públicos. Com isso, a estratégia adotada em cada localidade seria sempre função destas três variáveis: desenvolvimento econômico, competição política e risco eleitoral.

Já para Weitz-Shapiro (2014), a interação entre a redução do percentual de indivíduos pobres em uma determinada sociedade e a ampliação da competição política seria fundamental para entender por que, mesmo em contextos de tradição clientelista, alguns políticos optariam por abandonar o clientelismo. Segundo a autora, a prática clientelista não pode ser vista apenas pelas perspectivas e oportunidades apresentadas pelo eleitorado mais pobre. É necessário também avaliar o comportamento dos eleitores não pobres, pois o uso do clientelismo afetaria todo um contexto eleitoral. Enquanto um político clientelista pode ganhar votos de eleitores mais pobres e necessitados ele também pode perder votos da classe média, que seria mais avessa a essas práticas. Assim, o tamanho da classe média determinaria a disposição política para usar o clientelismo ou não. Afinal, se com o clientelismo há sempre ganhos e perdas, os políticos precisariam ponderar suas decisões a partir do tamanho dos ganhos e das perdas. Para Weitz-Shapiro, quanto maior a classe média, maior a chance de clientelistas perderem votos.

O debate sobre desenvolvimento econômico e níveis de competição eleitoral mostra como as decisões estratégicas de distribuição são afetadas pelo perfil dos eleitores. Há quase um consenso nesta literatura de que indivíduos mais pobres são mais sensíveis a bens individuais do que coletivos – dada a extrema carência de recursos e o sentimento de urgência na resolução de problemas básicos – e os bens individuais tenderiam a possuir um valor de utilidade maior do que os bens públicos. Os políticos, como procuram vencer as eleições, optariam pelas estratégias entendidas como mais eficientes em cada contexto político. Assim, o tipo de distribuição de bens estaria vinculado ao perfil dos eleitores e à dinâmica da competição.

1.6 Monitoramento e comprometimento: condições para o clientelismo

O que diferencia o clientelismo de outros tipos de distribuição de bens e recursos são quatro elementos na relação entre representantes e representados: a) existência de um relacionamento de comprometimento entre clientes e patrões (ou seus auxiliares); b) contingência, em que o patrão entrega bens mediante o retorno eleitoral dos clientes; c) condição hierárquica da relação, o patrão possui bens e recursos dos quais o cliente depende; d) interação

contínua entre patrões e clientes, de forma que a distribuição de recursos é mantida pelo período de tempo determinado pelos patrões (Hicken, 2011).

Para que a estratégia clientelista funcione, o comprometimento entre os envolvidos é o ponto fundamental. De um lado, o patrão entrega os bens prometidos e, do outro, os clientes votam a seu favor. Esta relação de responsabilidade e dependência cria o que Stokes (2005) nomeia de *accountability* perverso (*perverse accountability*). Para funcionar, os partidos empreendem estratégias de monitoramento de grupos e ou indivíduos por meio, principalmente, da contratação de assessores em bairros e comunidades. A relação de proximidade cria a coerção moral, necessária para o sucesso do monitoramento. Nesse aspecto, Stokes (2005) argumenta que localidades com maior número de moradores de baixa renda são ambientes mais propícios para a presença física e atuação de agentes clientelistas, do que setores de classe média, onde haveria maior dificuldade para sua inserção. Além disso, o perfil da base eleitoral dos partidos diferenciaria a forma como se dá o uso de estratégias clientelistas, bem como as formas de monitoramento.

A presença do monopólio político ou econômico sobre bens é outro fator determinante. Medina e Stokes (2007) mostram que, no monopólio econômico, os “patrões” têm poder sobre os “clientes”, independentemente de possuírem ou não um cargo público. Ou seja, os resultados eleitorais têm menor influência sobre a existência da relação clientelista. Já no monopólio político, a manutenção do poder público é fundamental para a distribuição de recursos e monitoramento dos eleitores. Para eles, a natureza do monopólio afetaria a competição política. Em situações de monopólio econômico, os desafiantes teriam mais dificuldades para acessar os clientes, dado que o poder econômico teria um acervo maior de recursos para mantê-los fora da competição. Já no monopólio político, dada a necessidade de vencer eleições para ter controle e acesso a cargos públicos, a barreira de entrada de desafiantes seria menor.

Nichter (2014) descreve bem como os atores políticos desenvolvem mecanismos para diferenciar apoiadores de não apoiadores e monitorar as suas ações garantindo que a contingência da relação seja mantida, mesmo sendo secreto o voto dos eleitores. A partir de um estudo qualitativo, em uma cidade do nordeste brasileiro, ele mostra a importância do “apoio declarado” (*declared support*) dos eleitores para conseguirem acesso a bens públicos, como acesso a instrumentos de saúde pública (transporte para hospitais em cidades próximas) e cargos na burocracia estatal. Segundo ele, em municípios menores os líderes partidários e seus agentes

exigem que os eleitores declarem seu apoio publicamente facilitando o “alistamento” dos apoiadores. Por outro lado, a omissão de posicionamento causaria também exclusão de acesso aos bens “distribuídos,” dado que os eleitores com apoio declarado aos mandatários teriam privilégios em relação a todos os outros eleitores.

Os estudos sobre monitoramento dos eleitores em dinâmicas clientelistas são os principais responsáveis pelo surgimento do conceito de *brokers* na relação entre representantes e representados (Kitschelt & Wilkinson, 2007, Stokes et. al., 2013). A melhor definição do conceito está no significado direto da palavra: “*a person who functions as an intermediary between two or more parties in negotiating agreements, bargains, or the like.*”⁷ Assim, eles são os responsáveis por operacionalizar as entregas e monitorar os eleitores. Representam a principal conexão entre partidos, políticos e eleitores. O debate mais substancial sobre os tipos de *brokers* identificados pela literatura, até o momento, e a aplicação do conceito nesta tese serão realizados no capítulo seguinte.

1.7 Estudos sobre clientelismo e distributivismo no Brasil

1.7.1 Estudos sobre clientelismo

Desde o clássico estudo de Victor Nunes Leal (1975), “Coronelismo, Enxada e Voto”, pouca atenção foi dada à compreensão do clientelismo, no Brasil. Não é possível dizer se a pouca atenção dedicada ao tema pela Ciência Política se deve a uma interpretação de que esse tipo de relação não seria encontrado no eleitorado brasileiro contemporâneo ou em função das dificuldades encontradas na mensuração do fenômeno. Dado que há uma clara retomada dos estudos clientelistas, na literatura mundial, são válidos os esforços para reativar o debate também por aqui. Como apontado por Kitschelt e Wilkinson (2007), para encontrarmos caminhos que possibilitem maior qualidade à democracia é de extrema importância entender os padrões de conexão entre representantes e representados em um determinado país. Neste sentido, um novo

⁷ “uma pessoa que funciona como um intermediário direto entre dois ou mais grupos para negociar um acordo, barganha ou algo parecido”. <http://www.dictionary.com/>

olhar sobre o impacto do clientelismo nas relações de representação pode contribuir para um melhor entendimento da democracia brasileira.

Avelino (1994) faz uma análise histórica e crítica da presença do clientelismo na política brasileira. O autor analisa as etapas evolutivas do clientelismo e mostra como as escolhas institucionais, principalmente a incorporação de um sistema eleitoral de lista aberta, reforçaram uma atuação clientelista dos deputados. Ele também destaca a fragilidade dos partidos brasileiros e a importância das disputas eleitorais locais como aspectos potencializadores da prática clientelista no país. Mas o ponto principal, trazido por Avelino – que será de fundamental contribuição para a sequência deste trabalho –, foi a compreensão de que uma das peculiaridades do sistema político brasileiro está na necessidade que os deputados, para reduzir a incerteza eleitoral, têm de criar alianças com lideranças políticas locais. As alianças seriam construídas por meio do uso de recursos públicos, seja no formato *pork* ou clientelismo, com vistas ao estabelecimento de uma relação de dominância em seus distritos eleitorais⁸.

Para Borges (2010), a dinâmica federalista brasileira influencia a competição política e as estratégias de patronagem dos partidos. O autor mostra que os estados brasileiros e o governo federal estão inseridos em uma “competição vertical” pela execução de políticas públicas. Mas, no contexto atual, o governo federal assumiria um protagonismo cada vez maior na implementação das políticas públicas, forçando os estados a aderirem politicamente a um projeto político nacional, em vez de regional. Esta competição torna os estados mais dependentes politicamente das coalizões partidárias nacionais reduzindo, assim, o poder das lideranças locais. Com isso, para Borges, as máquinas partidárias locais, principalmente os governadores, não teriam mais a força eleitoral proclamada em outros tempos (Abrucio, 1998; Hagopian, 1996). Este enfraquecimento das elites locais seria indicador da redução de estratégias clientelistas e oligárquicas no país.

⁸Como apontado por Rocha e Araújo (2016), alguns estudos sobre a representação no nível local brasileiro também têm contribuído para a compreensão de práticas clientelistas (Lopez, 2004; Almeida e Lopez, 2012; Kuschnir, 2000; Kerbauy, 2005; Souza, 2004).

1.7.2 Estudos sobre distributivismo

Entre os estudos que se dedicaram ao tema, no Brasil, a maioria direcionou o foco para a relação entre a atuação parlamentar e a distribuição de recursos do tipo *pork* para os distritos eleitorais.

O trabalho de Ames (2001) foi um dos primeiros estudos que mostraram como a atuação dos parlamentares, na Câmara dos Deputados, poderia ter como principal objetivo a destinação de recursos para os seus distritos eleitorais com a intenção de acumular, durante o exercício do mandato, vantagens eleitorais. Ames (2001) usa a distribuição espacial dos votos dos deputados e o destino das emendas e verbas dos parlamentares para demonstrar que os deputados buscariam construir redutos eleitorais que favoreceriam estratégias *pork barrel*. Segundo o autor, os políticos manteriam o domínio político-eleitoral sobre algumas cidades por meio do envio de benefícios. A destinação de emendas e verbas para os municípios seria, então, o instrumento utilizado pelos deputados para aumentar e garantir a sua força eleitoral.

Na busca de maior compreensão da relação entre a atividade legislativa e o comportamento eleitoral dos parlamentares, Carvalho (2003), seguindo a estratégia proposta por Ames (2001) de verificar o destino das verbas parlamentares e a distribuição espacial da votação dos candidatos, levanta a hipótese de que fatores demográficos e econômicos poderiam interferir no perfil e estratégias eleitorais dos candidatos e nas características da competição eleitoral. Segundo ele, as diferentes configurações geográficas e de competição, apresentadas pelas cidades, implicariam em diferentes incentivos para os deputados e eleitores. Desta forma, contextos eleitorais distintos levariam a atitudes e estratégias eleitorais diferenciadas, por parte dos deputados. Segundo suas análises, municípios menores e mais pobres teriam competição política menos competitiva, tendo em vista a presença de um número mais reduzido de candidatos. Ao contrário, municípios mais desenvolvidos e maiores teriam competição política mais acirrada, com a presença de maior número de candidatos. Para Carvalho, os deputados com bases eleitorais oriundas de pequenos municípios seriam os que mais apresentariam comportamento distributivista, direcionando, com maior frequência, suas emendas para estas localidades. Os candidatos oriundos de municípios maiores e mais desenvolvidos apresentariam comportamento diferenciado, mostrando-se mais voltados a questões de cunho nacional, programáticas e partidárias. Tanto Carvalho (2003) como Ames (2001) têm como ponto de

partida o fato de que as regras eleitorais (sistema proporcional de lista aberta) vão moldar a maneira como os deputados comportam-se eleitoralmente. Mas, diferentemente de Ames, Carvalho mostra que os parlamentares brasileiros comportar-se-iam de diferentes maneiras, tendo uma estratégia para cada perfil de cidade onde buscam os seus votos.

Ao comparar a percepção dos deputados sobre a estratégia eleitoral escolhida para cada região e o comportamento dos eleitores, Ames, Renno e Pereira (2011) apontam que nível de pobreza, desigualdade e grau de competição influenciam na oferta (por parte dos deputados) e demanda (eleitores) por políticas do tipo *pork*. A partir de resultados de pesquisa de opinião, os autores demonstram que o eleitorado brasileiro espera a distribuição de *pork* por parte dos congressistas e que consideram esta distribuição sua principal tarefa. Quando questionados sobre o que esperam dos deputados, 64% responderam “ajuda ao município”, 31% a “elaboração de políticas públicas”, e apenas 4% “alguma ajuda individual/pessoal”.

Inácio (2011) debate como o partidarismo e a participação no governo influenciam as estratégias eleitorais dos legisladores. Dentro da “cesta” de possibilidades de atuação parlamentar – entre elas, a produção de leis, o ativismo legislativo, a intermediação de demandas individuais dos eleitores e a oferta de benefícios para as bases eleitorais (*pork barrel*) – os deputados diferenciam-se na escolha por uma ou outra estratégia de acordo com seu grau de envolvimento e fidelidade partidária. Segundo ela, deputados menos partidários seriam mais propensos ao atendimento de demandas individuais dos eleitores, principalmente o auxílio perante a burocracia. Hipótese, aliás, confirmada por Melo (2011 e 2015), para o nível estadual com base em dados recolhidos em assembleias legislativas, em doze estados brasileiros.

Recentemente, destaca-se o trabalho de Nunes (2015) que mostra como a organização federativa interfere nas estratégias de distribuição de bens por parte dos presidentes, ao comparar a distribuição de recursos em quatro países, dois dotados de estrutura de poder territorialmente descentralizada (Brasil, Argentina), e outros dois (Venezuela e Chile) onde ocorre o contrário. O autor conclui que em países descentralizados o presidente possui mais incentivos para distribuir recursos apenas para aliados, pois os prefeitos nesses países possuem uma conexão eleitoral local mais forte. A força local dos prefeitos faz com que eles sejam mais reconhecidos por ações do governo central, sendo eles aliados ou não. Desta forma, distribuir recursos para não aliados significa fortalecer a oposição.

1.8 Conclusão

Neste capítulo, foram apresentados os principais argumentos e debates sobre distributivismo, clientelismo e natureza dos bens distribuídos (individuais e coletivos). Este esforço foi necessário para clarificar os conceitos utilizados neste trabalho. Cabe agora, como prometido na introdução do capítulo, explicar por que esta tese é sobre *brokers* e distribuição de bens, mas não é um estudo sobre clientelismo. Para isso, é necessário voltar à definição sobre quais elementos estão presentes em uma relação clientelista.

Trata-se de prática baseada em uma relação assimétrica e de dependência entre clientes (eleitores) e patrões (políticos), envolvendo um comprometimento de ambos os lados para que: a) patrões (ou *brokers*) controlem a distribuição de bens e o façam de acordo com seus interesses; b) clientes que recebam os bens se comprometam a retribuir o “favor” por meio de apoio eleitoral aos patrões; c) o processo seja continuado, fazendo com que os clientes tenham receio de que a entrega de bens seja interrompida; d) patrões tenham mecanismos para monitorar o comportamento dos clientes, evitando possíveis traições. Destaca-se que o clientelismo tem, nos baixos graus de competição política e de desenvolvimento econômico, as principais condições para facilitar o surgimento de suas práticas. As instituições políticas aparecem como variáveis intervenientes, não sendo responsáveis pelo surgimento, mas com capacidade para potencializar os seus efeitos.

O esforço proposto nesta tese utiliza alguns elementos encontrados na relação clientelista para explicar como se dá uma dinâmica específica na política brasileira: o relacionamento entre prefeitos e deputados. Apesar de defender, com maior ênfase nos próximos capítulos, que o convívio entre esses atores políticos é construído por meio de comprometimento, interação contínua e monitoramento, ou seja, três dos elementos-chave da definição de clientelismo, a relação entre eles não pode ser considerada clientelista pela ausência de dois componentes fundamentais: a assimetria de poder e hierarquia na relação. É verdade também que por tratar de um relacionamento entre elites – visto que o uso do termo clientelismo já, naturalmente, provoca um imaginário em que os atores principais seriam elites-povo e não elites-elites – o termo já não seria o mais adequado. Entretanto, espero que o leitor compreenda a importância dos três componentes clientelistas, citados anteriormente – comprometimento, monitoramento e interação – para entender a dinâmica de dependência entre prefeitos e deputados que explico na sequência.

Cabe destacar também que, no horizonte político brasileiro não é tarefa trivial identificar, entre prefeitos e deputados, qual deles possui maior poder político⁹. Esse seria mais um elemento para rechaçar qualquer tentativa de definir a relação como clientelista.¹⁰

Tendo este conjunto de definições conceituais como suporte, este trabalho, deste ponto em diante, utilizará elementos encontrados nos trabalhos sobre clientelismo e distributivismo para explicar como deputados e prefeitos constroem um comprometimento eleitoral entre eles e distribuem bens para os eleitores.

Como já apresentado neste capítulo, para entregar bens coletivos e individuais aos eleitores, os políticos precisam ter acesso a máquinas eleitorais e recursos públicos. Acontece que, no caso brasileiro, o acesso a estes recursos, em inúmeras situações, dá-se após troca de apoios políticos entre prefeitos, deputados federais e estaduais. Ou seja, deputados e prefeitos (as principais lideranças locais), para ter acesso a bens e entregá-los aos cidadãos, dependem de um esforço coletivo em que um, pelo menos em parte, depende do outro. Esta necessidade cria dependência entre eles e demanda o monitoramento das atividades entre ambos, a fim de que o desempenho de um não atrapalhe o do outro e que ambos possam ganhar eleitoralmente com a aliança. Acredito que esta dependência mútua entre a elite política, com distribuição de recursos e monitoramento recíproco da ação, seria um elemento da dinâmica representativa ainda não explorado pela Ciência Política brasileira.

A relação entre prefeitos e deputados cria o que, a partir de agora chamo de *committed brokers*. A construção deste conceito pretende sintetizar que, pelo menos no caso brasileiro, dada a relação de interdependência entre prefeitos e deputados, a distribuição de bens aos eleitores é precedida (ou negociada) por meio de comprometimento entre as lideranças políticas e trabalham como *brokers* entre elas, prefeitos dos deputados e deputados dos prefeitos. A existência dos *committed brokers* não elimina a necessidade de atuação dos *brokers* tradicionais que organizam a entrega de bens diretos aos eleitores. No meu modelo, os *brokers* tradicionais estão em um segundo nível na estrutura hierárquica da distribuição de bens. Eles, na verdade, operacionalizam as estratégias decididas previamente pelos prefeitos e deputados. Ou seja, são os operadores dos *committed brokers*.

⁹Até o momento, o debate sobre carreiras políticas no Brasil não conseguiu definir qual seria a lógica da ascensão política no que tange aos cargos de prefeito e deputado, não permitindo, assim, definir qualquer hierarquia sobre a carreira política brasileira (Samuels, 2003; Leoni, E. Pereira, C. e Renno, L.(2003).

¹⁰Mais uma vez, para não haver dúvidas, o que espero com os conceitos tomados emprestados pela literatura é definir o comprometimento entre prefeitos e deputados. O comprometimento, por si só, não precisa ser clientelista.

No capítulo seguinte, pretendo explicar este novo conceito e demonstrar como a relação de proximidade entre estes atores políticos é um fato comum na política brasileira. Por fim, no último capítulo, vou apresentar os resultados de um teste de causalidade, realizado para verificar como os eleitores respondem a incentivos individuais e coletivos dos *committed brokers*.

Capítulo 2 – “*Committed Brokers*”: evidências do comprometimento entre prefeitos e deputados

2.1 Introdução

Para as literaturas sobre clientelismo e distributivismo, os *brokers* são agentes mediadores, entre representantes e representados, que realizam a tarefa de entregar bens e monitorar o comportamento dos eleitores garantindo que eles se comportem (votem) de acordo com o interesse dos “patrões” (Stokes et al., 2013). Entretanto, essa definição desconsidera um conjunto de papéis que eles podem exercer no cenário representativo e, também, a possibilidade da presença de diferentes perfis de *brokers* durante as disputas eleitorais e no próprio exercício dos mandatos eletivos. Neste capítulo, faço uma revisão de como a literatura as tem apresentado e me apoio em um conjunto de evidências para demonstrar que o caso brasileiro traz algumas nuances para o conceito de *brokers*.

Meu pressuposto aqui é o de que prefeitos e deputados estabelecem uma relação de interdependência, em que a troca de apoios é vital para o desempenho eleitoral de cada um. Defendo que esta é uma relação de comprometimento entre eles, onde ambos esperam “bens” materiais ou simbólicos, de um e de outro, e monitoram o desempenho eleitoral de cada um, visando o seu próprio sucesso nas urnas. Esta relação cria o que classifico como “*Committed Brokers*”. Este conceito resume o entendimento de que boa parte das ações políticas dos prefeitos e deputados é resultado de decisões estratégicas coordenadas, visando retorno eleitoral e fortalecimento da parceria. Por isso, o adjetivo “comprometido” (no inglês, *committed*).

Neste sentido, entendo que as ações dos prefeitos e deputados perante os eleitores sejam, de alguma maneira, resultado de um acordo prévio entre ambos. Este compromisso prévio é importante porque interfere no tipo e qualidade dos bens individuais e coletivos que serão distribuídos aos eleitores. Neste cenário, os eleitores seriam uma segunda etapa da estratégia dos *committed brokers*. Em uma linha cronológica de atividades, primeiro, os atores políticos se acertam e depois distribuem bens aos eleitores. É importante destacar que, neste modelo, apesar de o eleitor aparecer em um segundo momento do jogo, ele permanece sendo o ator principal da trama, pois é o fiador da aliança. Afinal, a relação entre prefeitos e deputados só é bem sucedida se o voto dos eleitores é garantido nas urnas.

Ao longo do capítulo apresento e testo algumas das principais hipóteses contidas nesta tese sobre a relação entre deputados e prefeitos. Mas, antes, demonstro como, até o momento, a literatura vem descrevendo o papel dos *brokers* na intermediação das relações entre representantes e representados e, também, levanto algumas evidências iniciais de como prefeitos e deputados possuem um forte comprometimento entre eles.

2.2 Quem são os *brokers*

O estudo sobre o papel dos *brokers* tem crescido devido ao entendimento, por parte dos especialistas, de que para a prática clientelista funcionar é preciso que partidos conheçam a realidade dos eleitores e sejam capazes de monitorar o seu comportamento. Conceitualmente, *brokers* são intermediários locais que trabalham para os partidos com a função de distribuir bens, resolver demandas individuais dos eleitores e monitorá-los para que votem com os patrões e participem de eventos eleitorais, como comícios, carreatas e discursos. Estes intermediários podem assumir características distintas, podendo ser funcionários dos partidos e políticos, ativistas sociais, moradores da região, vereadores e, até mesmo, candidatos em potencial (Stokes et al., 2013, Stokes, 2005; Stokes, Brusco and Nazareno, 2005; Swarcberg, 2015).

Por meio de um conjunto de *surveys* e perguntas abertas com *brokers* e vereadores (*city councilors*) argentinos, Stokes et al. (2013) levantaram um panorama de sua atuação e relacionamento com as lideranças partidárias. Os principais achados foram que: (a) os *brokers* acreditam que o seu maior valor está na relação de confiança que eles construíram com seus clientes e vizinhos, o que lhes permite ter informações e monitorar suas preferências eleitorais; (b) a manutenção de sua rede de clientes é mais importante do que a busca por novos; (c) a vitória nas eleições é fundamental para a sua ascensão no partido e para que mantenham a possibilidade de distribuir cargos e recursos para sua clientela; (d) os líderes partidários tentam avaliar e monitorar a ação dos *brokers* que, por sua vez, podem ameaçar abandonar os partidos para ganhar maior autonomia; e, por fim, (e) eles vivenciam um *trade-off* pois preferem distribuir bens apenas para os seus apoiadores, mas os líderes partidários querem que eles consigam ampliar suas redes de clientes. Com isso, os *brokers* possuem papel fundamental para o funcionamento da distribuição de bens clientelistas, mas também impõem custo para os

partidos porque possuem ambições e estratégias individuais que, em alguns casos, são divergentes das esperadas pelas lideranças partidárias.

Para Zarazaga (2014), os *brokers* não apenas ajudam a ganhar eleições, mas também a governar. Essa seria uma visão mais positiva da função exercida por eles. Segundo o autor, *brokers* são funcionários que estão à disposição dos eleitores, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, com a função primordial de ajudar a encontrar soluções para seus problemas individuais. Ele enfatiza que a ascensão profissional dos *brokers* depende do respeito e da confiança neles depositada pelos eleitores. Essa confiança somente é conquistada com a entrega de resultados positivos para a comunidade, o que depende de empenho na solução de problemas dos eleitores. Desta forma, além de funcionários dos partidos, eles também atuam em favor dos próprios eleitores.

Outra perspectiva sobre o papel dos *brokers* na política é a de Baldwin (2016). Ao analisar o comportamento político dos líderes tribais e de eleitores na África ela desenvolve o conceito de intermediários do desenvolvimento (*development brokers*). Segundo a autora, apesar de boa parte dos estudiosos avaliar negativamente a influência exercida por líderes tradicionais (não eleitos) sobre os eleitores africanos, eles podem ser atores importantes para garantir que políticos cumpram suas promessas e atendam as solicitações de seus representados. Os líderes tradicionais exercem forte influência nos resultados eleitorais já que os eleitores sempre os consultam antes de definir o seu voto. Esta influência vem de uma cultura tradicional fortemente estabelecida na região. Se, por um lado, a influência deles pode ser considerada antidemocrática, por outro, a força política dos líderes locais garante acesso e prestígio perante as lideranças políticas nacionais, influenciando diretamente a alocação de recursos públicos discricionários. Desta forma, os líderes locais não são intermediários de demandas individuais dos eleitores mas, sim, intermediadores de anseios coletivos da comunidade. Por isso, em vez de agentes menores de práticas clientelistas, neste contexto, eles podem ser considerados intermediadores do desenvolvimento (*development brokers*).

Mas os *brokers* também podem ser vistos a partir de uma perspectiva inversa, isso é, como lideranças locais que negociam seus apoiadores com os políticos em troca de benefícios. Nesta perspectiva, Holland e Palmer-Rubin (2015) demonstram duas possíveis variações no tipo de atuação dos *brokers*, que vão além do modelo tradicional de operadores locais dos partidos (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2012; Weitz-Shapiro, 2012). Na primeira categoria, que

denominam *organizational brokers*, encontram-se os representantes de grupos sociais já estabelecidos e que negociam apoios políticos nas eleições sem qualquer preferência partidária prévia. O intuito desses representantes é extrair o máximo de recursos e benefícios possíveis para o seu grupo ou, até mesmo, apenas para o líder que realiza a negociação. Já na segunda categoria, os *brokers* híbridos (*hybrid brokers*), são incluídos os representantes que lideram um grupo específico, mas que também têm associação com determinado partido político.

O trabalho de Gingerich (2014) segue caminho, de certa maneira, próximo ao trilhado nesta tese, ao demonstrar que a compra de apoio de líderes locais, no Brasil, traz importante retorno eleitoral para o comprador. Para construir o argumento, ele classifica os candidatos a deputado estadual no Estado de Minas Gerais, nas eleições de 1998, a partir de seu passado político: se já foram prefeitos de algum município do Estado, se já haviam sido condenados por algum tipo de corrupção ou crime eleitoral e qual o seu grau de dominância eleitoral (determinado a partir da distribuição geográfica dos votos). Essa classificação serviu para construir um índice de coronelismo (*bossism index*) que indicou o quanto os candidatos foram propensos a vender seu apoio para outras lideranças políticas. Segundo o autor, os alvos mais prováveis seriam aqueles que se haviam envolvido em escândalos de corrupção e possuíam dominância sobre redutos eleitorais. Gingerich usa o escândalo do Mensalão Mineiro¹¹ para demonstrar que os políticos envolvidos no esquema eram alvos efetivos, de acordo com o índice de coronelismo, e que a compra desses apoios políticos trouxe retornos eleitorais para o ex-governador Eduardo Azeredo. Eles conseguiram aumentar a votação do governador em seus redutos eleitorais. Esse estudo é importante para o argumento defendido aqui, pois traz evidências da existência e eficácia da relação de *brokers* entre as elites políticas.

Outro importante trabalho que utiliza o conceito de *brokers* de maneira semelhante ao proposto nesta tese é a tese de doutorado de Nunes (2015). Em seu trabalho, ele apresenta os prefeitos das cidades como possíveis *brokers* dos presidentes em quatro diferentes países (Brasil, Argentina, Chile e Venezuela). Segundo o autor, em países onde o desenho federalista é descentralizado, o papel dos *brokers* (prefeitos) seria mais reconhecido pelos eleitores, fazendo com que presidentes levem-nos em maior consideração ao distribuir bens e recursos públicos.

¹¹ Escândalo onde a campanha à reeleição do governador Eduardo Azeredo foi acusada judicialmente de desvio de verbas públicas para financiamento ilegal de campanhas.

2.3 Evidências da dependência entre prefeitos e deputados

Como demonstrado, apesar de os *brokers* serem os mediadores da relação entre eleitores e representantes, fica evidente que este papel assume características distintas em cada contexto. Essa diversidade de funções faz com que a ciência política enfrente dois grandes desafios: o primeiro, desenvolver categorias analíticas capazes de explicar as diferenças e semelhanças entre cada um deles e o segundo, um pouco mais complexo, dado à natureza do trabalho exercido pelos *brokers*, encontrar evidências de suas atividades e testar possíveis hipóteses acerca de sua atuação. Esta tese busca contribuir para ambos.

Deste ponto em diante ficará mais claro o quanto deputados e prefeitos necessitam um do outro para o sucesso eleitoral e de seus próprios mandatos. Esta necessidade faz com que deputados sejam *brokers* dos prefeitos e vice-versa, isto é, prefeitos sejam *brokers* dos deputados. Isto significa que cada um deles, em algum momento, trabalha em favor do seu aliado para que ele seja mais benquisto pelos eleitores. Esta ajuda e comprometimento mútuo fazem com que ambos construam mandatos que se interligam, deixando transparecer para os eleitores quem é aliado de quem.

Como apontado na introdução deste trabalho, o desenho do federalismo brasileiro, as regras eleitorais, o período eleitoral (eleições de prefeitos no meio do mandato de deputados e vice-versa) e as próprias atribuições constitucionais relativas ao orçamento público são fortes impulsionadores da dependência entre eles. Deve ficar claro aqui que toda esta engenharia constitucional, para o bem ou para o mal dos eleitores, torna a relação entre eles algo praticamente obrigatório. Entretanto, atores políticos, mesmo em contextos de grande constrangimento institucional, têm liberdade para definir suas estratégias de atuação política e eleitoral. Sendo assim, as conexões eleitorais descritas aqui não são universais e nem determinantes para o sucesso deles. Por mais que a atuação conjunta pareça o caminho lógico para ambos, é possível encontrar prefeitos e deputados que optam por outras estratégias.

As evidências apresentadas neste capítulo vêm de quatro diferentes fontes: duas quantitativas, entrevistas pessoais *face to face* com deputados e com eleitores, uma qualitativa, grupos focais com eleitores e uma mista, resultado de pesquisas de opinião com acréscimo de informações fornecidas por assessores legislativos sobre o apoio dos prefeitos a candidatos a deputado federal e estadual, em cada município. As entrevistas com deputados federais são de

duas rodadas de *survey* do projeto “Representação política e qualidade da democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, realizadas em 2010 e 2014, pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política (CEL) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). As pesquisas de opinião e os grupos focais foram realizados pelo Instituto Ver Pesquisa & Estratégia, sendo que os grupos focais ocorreram durante as eleições municipais de 2016 e as entrevistas com eleitores nas eleições de 2010, 2012 e 2016.¹²

2.4 Opinião dos deputados

Começo apresentando o quanto, na opinião dos deputados, o apoio dos prefeitos é importante para a vitória nas urnas. Embora a troca de apoios entre deputados e prefeitos seja largamente reconhecida pelos cientistas políticos e pela própria população, são raras as oportunidades de quantificar o valor deste apoio. Para isso, utilizo como primeira evidência a seguinte pergunta do *survey* com os deputados federais, realizado pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL-UFMG): *Além dos recursos financeiros utilizados nas campanhas eleitorais, o apoio de pessoas, grupos ou organizações são fatores que também influenciam o resultado das urnas. Na opinião do (a) Sr. (a), qual dos seguintes fatores foi o mais importante para a sua vitória na última eleição?*

Tabela 1 - Apoios mais importantes nas eleições para deputados

	N	%
O apoio de líderes comunitários ou sindicais	35	27,1%
O apoio de prefeitos de sua região	27	20,9%
O apoio do partido	20	15,5%
Não teve apoio de pessoas ou grupos	17	13,2%
As “dobradinhas” realizadas com os candidatos a deputado estadual	12	9,3%
O apoio da Igreja	8	6,2%
O apoio de líderes empresariais	2	1,6%
O apoio de vereadores de sua região	1	0,8%
Outro	5	3,9%
N.R.	2	1,6%
Total	129	100,0%

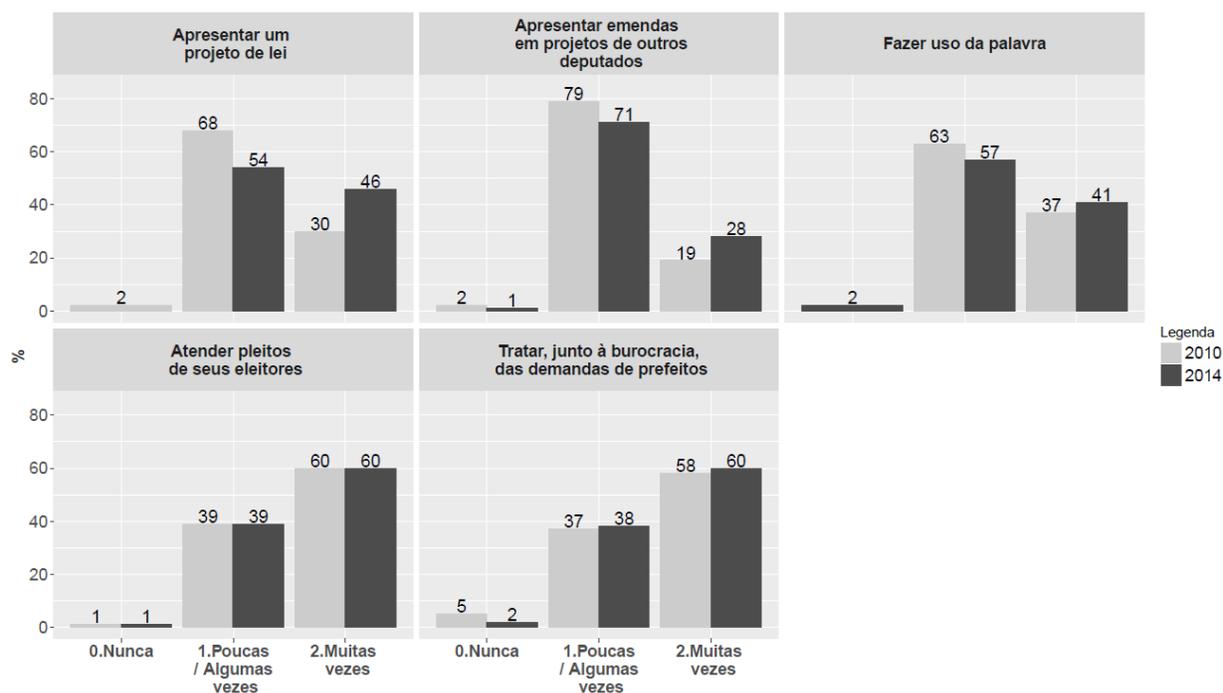
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do CEL (2010)

¹²Ambos os dados foram gentilmente cedidos pelos responsáveis.

A tabela 1 mostra que, aproximadamente, um em cada quatro deputados (27,1%) considera o apoio de líderes comunitários ou sindicais como o mais importante. Em seguida, tem-se o apoio dos prefeitos (20,9%). Vale destacar que a pergunta foi direcionada apenas para a importância do apoio, isolando, assim, recursos financeiros que, com certeza, são também fundamentais para o desempenho dos candidatos. Esse dado corrobora a importância dos *brokers* para as eleições legislativas no Brasil, ao mesmo tempo em que chama atenção para a coexistência de dois tipos de *brokers*: (i) o *broker* tradicional, inserido nas comunidades locais, e (ii) o *broker* político, no caso, os prefeitos. Esses resultados já são uma evidência consistente de que deputados precisam dos prefeitos para vencer nas urnas. É relevante também destacar que pode haver interação entre líderes comunitários e prefeitos e que os segundos podem facilitar o acesso aos primeiros.

Mas, o comprometimento entre deputados e prefeitos vai além do apoio durante as eleições. A relação é de interação constante, sendo ambos os mandatos influenciados por ela. O *survey* com os deputados traz evidências da frequência desta interação a partir do ponto de vista dos deputados. Para verificar a intensidade da influência dos prefeitos sobre as atividades dos legisladores verifiquei as respostas à seguinte pergunta: *Com que frequência o (a) Sr(a).tem participado das seguintes atividades no último ano: muitas vezes, algumas vezes, poucas vezes ou nunca?*

Gráfico 1 - Atividades realizadas pelos deputados no último ano (2010-2014)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do CEL (2010) e CEL (2014).

O gráfico 1 traz evidências de como os deputados atuam a favor dos interesses dos prefeitos durante o mandato legislativo. A pergunta do *survey* permite comparar a frequência com que eles realizaram, no último ano, cada uma das seguintes atividades, independentemente: apresentar projeto de lei, apresentar emendas, fazer uso da palavra, atender pleitos dos eleitores e tratar, junto à burocracia das demandas dos prefeitos. Resolver demandas de prefeitos e atender pleitos de eleitores foram as atividades mais realizadas ao longo do mandato, segundo os deputados. Nas duas rodadas da pesquisa, 2010 e 2014, aproximadamente 60% dos deputados disseram que realizaram essas atividades “muitas vezes”. Destaca-se que nenhuma das outras atividades recebeu mais de 46% das citações para a mesma categoria “muitas vezes” (Gráfico 1). Outro ponto interessante nesses resultados é a similaridade entre a frequência com que os deputados atenderam demandas dos prefeitos e dos eleitores. Essa é uma evidência de que a existência do *committed broker* não elimina a necessidade de um atendimento mais direto às demandas individuais dos eleitores. Na verdade, os dados mostram que as duas atividades convivem simultaneamente, e com o mesmo grau de importância para os mandatos dos deputados.

Cabe aqui um comentário sobre a forma como tenho enfatizado o uso dos mandatos de deputados em favor dos interesses de prefeitos. O caráter misto de sua atuação, ora em favor dos eleitores, ora dos prefeitos, não representa, por si, uma orientação negativa ou errada, pelo menos nos pontos que venho desenvolvendo neste capítulo. Como já foi exposto, o federalismo, o sistema eleitoral e as atribuições sociais constitucionais fazem com que os deputados sejam representantes não apenas dos eleitores de um ou vários “distritos eleitorais” mas, também, advogados dos municípios e de seus prefeitos junto ao Poder Legislativo e ao executivo central. Neste sentido, é fato comum na política brasileira – e não cabe aqui entrarmos em nenhuma seara normativa sobre o papel dos representantes políticos – que a boa atuação de um deputado é essencial para o aumento de verbas e projetos nos municípios. A próxima seção fortalece o argumento de que a relação de comprometimento entre prefeitos e deputados, apesar de pouco quantificada, é amplamente reconhecida pelos cidadãos.

2.5 Percepção dos eleitores

Até o momento, mostrei a importância da interação entre prefeitos e deputados a partir da visão dos deputados. Mas, é evidente que a proximidade entre eles não tem efeito se os eleitores não a compreendem e/ou não a aprovam. Afinal, o interesse maior de ambos, como já foi sugerido por Mayhew (1974), é conquistar votos e garantir a reeleição. Sem o voto dos eleitores o comprometimento entre eles torna-se inútil. Sendo assim, é fundamental entender como os eleitores enxergam a aliança. Para verificar como os eleitores percebem a dependência entre deputados e prefeitos, apresento resultados de quatro grupos focais realizados em uma cidade de porte médio (aproximadamente 100 mil habitantes) do estado de Minas Gerais. Os grupos focais foram realizados durante as eleições municipais de 2016 para entender o contexto político e eleitoral da cidade.¹³ Entre os tópicos de discussão, foi possível introduzir questões sobre como os eleitores enxergam a dependência e o comprometimento dos deputados e prefeitos.

O debate realizado pelos eleitores, durante os grupos focais, mostra que eles, independentemente da classe social, compreendem o comprometimento entre prefeitos e deputados. A dinâmica de que cada um precisa dos votos da cidade, mas que o prefeito tem maior conhecimento e proximidade com os eleitores, enquanto os deputados têm acesso a

¹³Foram realizados quatro grupos independentes na cidade de Pará de Minas, sendo um para cada classe social (AB, C+, C- e D) contendo entre 10 e 12 participantes cada um deles.

recursos políticos e econômicos, necessários para o município, é claramente explicitada pelos participantes. Algumas falas do debate são singularmente esclarecedoras da compreensão dos eleitores:

“Porque quem está na ponta é o prefeito, é o vereador, ele está na ponta. Ele que conhece o eleitorado da cidade dele, entendeu? Mas ele não precisa só dos votos de uma cidade, os votos de somente uma cidade não dão para eleger ele. Então ele precisa do prefeito por conta disso. Porque o prefeito conhece a população”

“Arruma voto para ele e ele arruma verba para a cidade”

“Porque eles precisam dele para trazer verba para a cidade, se não tiver esse apoio realmente é uma troca, mas ou o prefeito, se ele não tiver um deputado de peso lá em cima, na Assembleia, para estar custeando, procurando verba para a cidade, ele não faz nada não”

“Mas há uma troca em particular entre eles, é voto e dinheiro...”

“Pelo interesse, trazendo um projeto, alguma coisa que eles vão fazer lá que vai beneficiar a cidade, entendeu?”

“Arruma eleitor pra ele. Como se fosse uma mão lava a outra, favores trocados”

(Trechos de grupos focais realizados pelo Instituto Ver, 2016)

O fato de que eleitores reconhecem o comprometimento entre prefeitos e deputados demonstra que a relação entre eles não é algo das “sombras” do mundo político, mas que faz parte do cotidiano dos eleitores. Sendo assim, é razoável acreditar que eleitores levam em consideração as alianças eleitorais quando fazem suas escolhas em ambas as eleições, para prefeito e deputados. Assim, é plausível esperarmos que prefeitos e deputados que mantêm bons índices de avaliação dos seus mandatos tragam consigo importante capital político para construir parcerias entre eles. E, visto que políticos bem avaliados possuem número maior de eleitores, é também razoável considerar que na aliança entre prefeitos e deputados ambos se ajudem, monitorem e cuidem para que os índices de avaliação tanto de um como de outro permaneçam positivos perante os eleitores.

2.6 A força do apoio dos prefeitos

Como exposto anteriormente, o comprometimento entre prefeitos e deputados só faz sentido se: a) os eleitores e os próprios atores (prefeitos e deputados) reconhecem a relação de comprometimento entre eles; b) o apoio eleitoral entre eles possui potencial para maximizar os respectivos desempenhos eleitorais. No que tange ao quesito (a), os resultados anteriores da opinião dos deputados e dos grupos focais foram bastante convincentes ao apontar que ambas as condições estão presentes no cenário político dos eleitores. Mas, evidências quantitativas de que o apoio entre eles influencia a decisão dos eleitores são ainda escassas na Ciência Política. Sendo assim, para avançar na compreensão sobre como o comprometimento entre eles é eleitoralmente relevante, apresento um conjunto de dados para testar a seguinte hipótese:

H1 – A aprovação do trabalho realizado pelos prefeitos afeta positivamente o desempenho eleitoral dos deputados por eles apoiados.

Essa hipótese é importante porque o comprometimento entre eles só é relevante se as atividades realizadas ao longo do mandato trazem retorno eleitoral para o seu aliado. Com isso, se a hipótese for verdadeira faz sentido pensar que deputados trabalhariam incessantemente para manter seus aliados bem avaliados, pois eles lucram eleitoralmente quando um prefeito aliado exerce um bom mandato. Em outras palavras, um prefeito bem avaliado seria um *broker* relevante para a eleição futura do deputado. A hipótese inversa, qual seja, a de que a aprovação do mandato dos deputados afeta positivamente o desempenho dos candidatos a prefeito por eles apoiados também poderia ser verdadeira. Mas, a dinâmica da representação brasileira faz com que o impacto da avaliação do deputado sobre o destino eleitoral do prefeito seja muito pequeno – a não ser em casos muito especiais, de deputados que sejam, por exemplo, ex-prefeitos e exerçam certa condição de dominância no município. Os fatores que tornam a avaliação do deputado pouco relevante para o prefeito são: o baixo nível de *accountability* entre os eleitores dos municípios e os representantes legislativos (Nicolau, 2007), a diversidade de candidatos votados no mesmo município (uma característica peculiar da lista aberta com centenas de candidatos no estado) e o fato de os deputados serem votados em diversos municípios ao mesmo tempo. Mas, o que realmente importa – para os prefeitos – não é tanto que o deputado seja bem

avaliado, embora isso possa pesar, *mas que ele de fato abra canais e canalize recursos para o município.*

2.6.1 Opinião dos eleitores

Para comprovar que o apoio de um político bem avaliado, no caso um prefeito, é relevante para o desempenho eleitoral de candidatos a outros cargos (deputados), utilizo, primeiramente, um modelo de regressão linear com dados de *surveys*, realizados em 38 cidades do estado de Minas Gerais (Anexo 1), nas eleições para deputado federal, nos anos de 2010 e 2014. O conjunto de *surveys* contém um total de aproximadamente 6500 entrevistas individuais. O modelo de regressão tem como foco, especificamente, o efeito da avaliação pessoal dos prefeitos sobre a chance de voto nos deputados por eles apoiados. Como variável dependente uso a pergunta: *o apoio do prefeito aumenta ou diminui a chance de votar no candidato que ele apoia para deputado?* As opções de respostas para essa pergunta foram codificadas da seguinte maneira: 0 – não altera, 1 – diminui muito, 2 – diminui um pouco, 3 – aumenta um pouco e 4 – aumenta muito. A principal variável independente é a pergunta: *Em sua opinião, o prefeito (nome do prefeito) está fazendo uma administração, ótima, boa, regular, ruim ou péssima?* A codificação da variável foi: 1 – péssima, 2 – ruim, 3 - regular negativo, 4 - regular positivo, 5 – bom e 6 – ótimo. No questionário, a pergunta sobre avaliação da administração constava logo no início e a pergunta sobre o apoio do prefeito aos candidatos era a última do instrumento. Acrescentei também ao modelo variáveis socioeconômicas dos entrevistados e o tamanho dos municípios como controles. Para evitar dúvidas sobre as categorias utilizadas na variável dependente rodei dois modelos distintos: o primeiro considerando a categoria “0 – não altera” e o segundo sem ela.

Tabela 2- Modelo de regressão linear para o apoio de prefeitos a candidatos a deputado

	<i>Variável Dependente: Apoio do prefeito</i>	
	(1)	(2)
mulher	-0.021 (0.037)	0.015 (0.033)
evangelico	0.002 (0.045)	-0.061 (0.041)
idade	0.043*** (0.015)	0.019 (0.014)
escolaridade	-0.062*** (0.022)	-0.044** (0.020)
renda	0.004 (0.015)	0.008 (0.013)
eleitorado	-0.156*** (0.028)	-0.155*** (0.025)
aval_prefeito	0.236*** (0.012)	0.427*** (0.010)
Constant	0.713*** (0.125)	1.403*** (0.115)
Observations	6,598	3,116
R ²	0.079	0.406
Adjusted R ²	0.078	0.405
Residual Std. Error	1.486 (df = 6590)	0.926 (df = 3108)
F Statistic	80.375*** (df = 7; 6590)	303.613*** (df = 7; 3108)
<i>Note:</i>	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	

Nota: a tabela apresenta os coeficientes do modelo de regressão de mínimos quadrados.
Os erros padrões se encontram entre os parênteses.

Os resultados dos modelos mostram que prefeitos bem avaliados influenciam significativamente a chance de voto nos deputados por eles apoiados. Quando controlado pelas características socioeconômicas dos eleitores e pelo tamanho do eleitorado, o aumento em uma unidade na avaliação do prefeito aumenta em 0.236 (modelo 1, com a categoria “não altera”) e 0.427 (modelo 2, sem a categoria “não altera”) a influência do apoio do prefeito sobre a intenção de voto do eleitor em um deputado. Ambos os resultados são estatisticamente significantes. Destaca-se também que o aumento do nível de escolaridade dos entrevistados e o aumento do número de eleitores no município interferem negativamente na influência do apoio dos prefeitos

na escolha de um candidato a deputado. Ou seja, eleitores mais escolarizados e de cidades maiores são menos influenciados pelo apoio do prefeito nas eleições para deputado.

2.6.2 Desempenho dos prefeitos e dos candidatos por eles apoiados

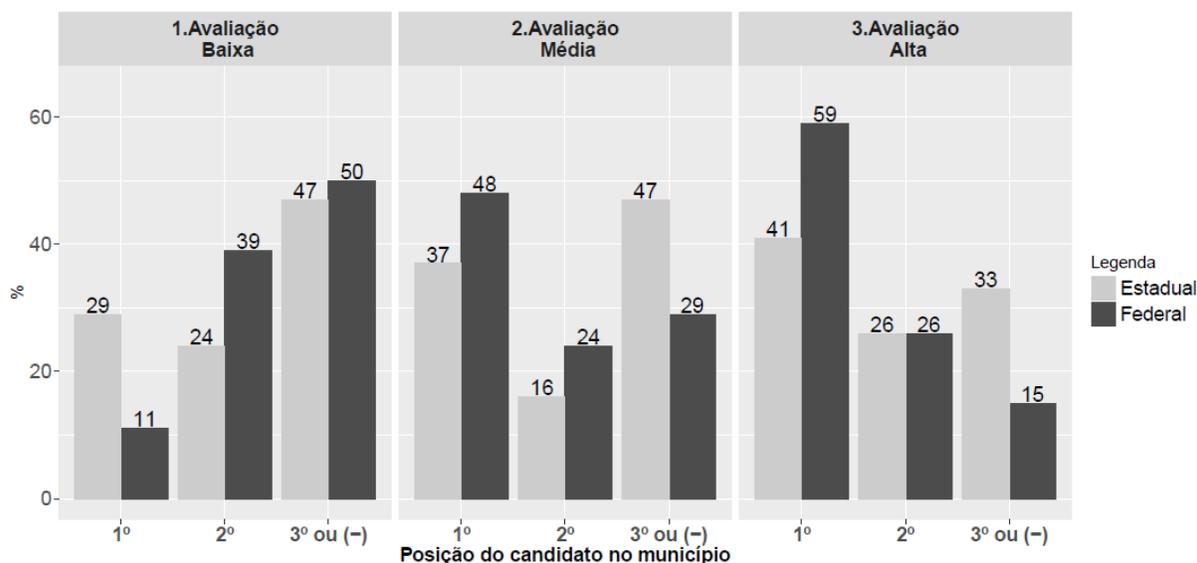
Apesar de o modelo de regressão mostrar resultados significativos de que o apoio de prefeitos bem avaliados aumenta a chance de voto nos candidatos por eles apoiados, ainda são necessárias evidências mais consistentes para confirmar a primeira hipótese desta tese. Tendo isso em mente, para reforçar o argumento de que um prefeito bem avaliado consegue transferir capital político para seus aliados, nas eleições legislativas, apresento um teste com dados inéditos sobre o apoio de prefeitos a deputados. Nas eleições de 2010, a pedido do Instituto Ver, um grupo de assessores legislativos¹⁴ indicou quais candidatos a deputado federal e estadual os prefeitos de 67 cidades (Anexo 2) de Minas Gerais apoiavam. Os dados fornecidos por tais assessores, combinados com os resultados de pesquisas de opinião, também realizadas pelo Instituto Ver nas mesmas cidades, permitem uma comparação singular entre a avaliação da administração municipal e o desempenho eleitoral dos candidatos apoiados pelo prefeito.

O gráfico 2¹⁵ mostra que, à medida que a avaliação dos prefeitos aumenta, o desempenho dos candidatos por eles apoiados, tanto nas eleições para deputado federal como para deputado estadual, também aumenta consideravelmente. Nos municípios onde a avaliação do prefeito foi classificada como baixa apenas 11% dos candidatos a deputado federal e 29% dos postulantes ao cargo estadual, apoiados pelos prefeitos, foram os mais votados na cidade. Neste tipo de município, a maior parte dos candidatos apoiados pelo prefeito terminou a disputa da terceira colocação para baixo. Por outro lado, nos municípios onde a avaliação foi alta, os candidatos apoiados pelos prefeitos estiveram em maior número na primeira posição, sendo os mais votados no município, 59% na eleição para deputado federal e 41% para estadual. Os resultados deixam evidente que deputados apoiados por prefeitos bem avaliados tendem a apresentar um desempenho superior ao daqueles apoiados por prefeitos mal avaliados.

¹⁴ Os assessores trabalhavam para deputados federais e estaduais de Minas Gerais, sendo alguns assessores diretos do gabinete parlamentar e outros dos escritórios regionais dos deputados.

¹⁵ Para o exercício proposto, a avaliação positiva da administração municipal foi classificada em três categorias definidas a partir dos quartis da distribuição das avaliações em cada cidade, ficando da seguinte maneira: avaliação baixa: cidades com aprovação positiva de até 40%, avaliação média: entre 40% e 55% e avaliação alta: acima de 55%.

Gráfico 2 - Avaliação da administração municipal e posição do candidato apoiado pelo prefeito



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Ver.

É fato que inúmeros fatores podem interferir no desempenho eleitoral dos candidatos e que o exercício proposto não é capaz de controlar algumas variáveis importantes, como o grau de competitividade do município, a presença de desafiantes de alta-qualidade e, até mesmo, a estratégia eleitoral dos candidatos. Contudo, as evidências aqui apresentadas são bastante diretas: candidatos a deputado federal e estadual que contam com o apoio de prefeitos bem avaliados apresentam melhor desempenho no município do que candidatos que não são apoiados pelo prefeito. Essas evidências confirmam a hipótese de que a avaliação de um prefeito aliado afeta o desempenho do candidato. Desta forma, mostra-se que o comprometimento entre prefeitos e deputados deve ir além de um mero apoio em períodos eleitorais. Tanto um como o outro deve trabalhar em conjunto e cuidar dos mandatos coletivamente para que ambos mantenham boa aprovação e conquistem retorno eleitoral.

2.6.3 Expandindo a análise para outros municípios

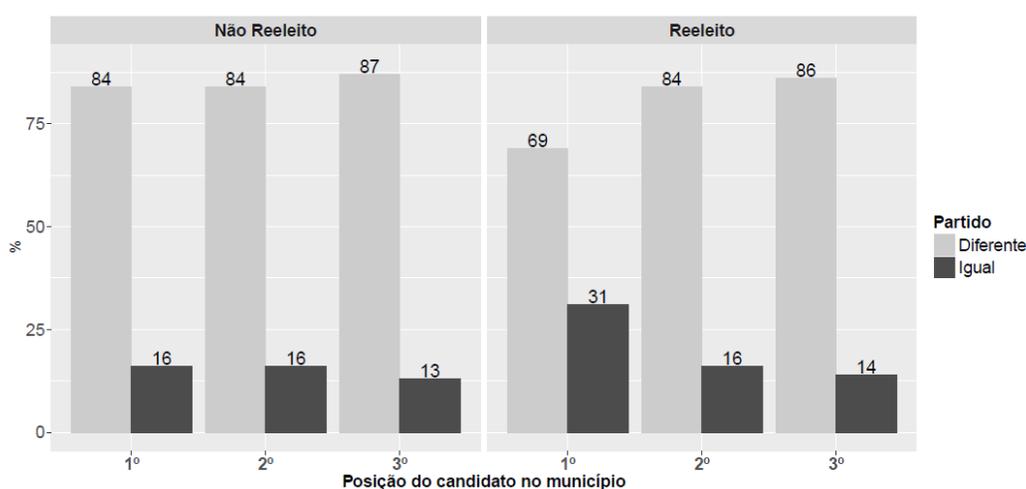
É uma tarefa praticamente impossível replicar os testes realizados até aqui em um número maior de cidades. Afinal, usei dados de *surveys* com a avaliação de cada um dos prefeitos e, ainda, informações sobre quais eram os candidatos apoiados pelos prefeitos (dados fornecidos por assessores legislativos). Ambas as informações não estão disponíveis para além dos municípios apresentados. Entretanto, como a ciência deve contar com a criatividade do pesquisador, proponho um desenho alternativo, utilizando algumas *proxies*, para testar a hipótese em um universo mais amplo de municípios. Para isso, uso dados das eleições para prefeito de 2008 e 2012 e das eleições para deputados federais e estaduais de 2014, sendo todos eles fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O desafio deste desenho alternativo é criar uma *proxy* para a avaliação do mandato do prefeito e outra para identificar qual candidato seria apoiado pelo prefeito. Em relação à primeira (avaliação do mandato), utilizo a possibilidade de reeleição dos prefeitos como ponto de partida para o desempenho da administração. A lógica por trás da escolha dessa variável é a seguinte: em linhas gerais, prefeitos que tentam a reeleição e vencem possuem administrações positivamente avaliadas pela população, já prefeitos que tentam a reeleição e perdem teriam suas administrações mal avaliadas. É claro que este dado parte de um enorme grau de generalização e que diversos casos não se enquadrariam neste contexto. Contudo, esta é uma *proxy* possível de ser operacionalizada. Para isso, considere todos os prefeitos que poderiam concorrer à reeleição, em 2012, e classifiquei-os entre os que venceram e os que perderam naquele ano. Em meu modelo, os reeleitos são os prefeitos com mandatos bem avaliados pelos eleitores e os não reeleitos são aqueles com administração mal avaliada (ou negativa). No total, em 2372 municípios os prefeitos poderiam concorrer à reeleição em 2012. Este foi o universo da análise. Para a segunda variável de interesse – qual candidato foi apoiado pelo prefeito – uso como *proxy* o partido dos candidatos a deputado federal e estadual, nas eleições de 2014, que ficaram entre os três mais votados no município. Para isso, uso como premissa que o prefeito preferiria apoiar um candidato do próprio partido. Feito isso, verifico se os candidatos que ficaram entre os três mais votados eram ou não do partido do prefeito.

Explicada a operacionalização das variáveis e por que elas podem ser consideradas substitutas para a avaliação do prefeito e o desempenho do candidato por ele apoiado, retorno ao

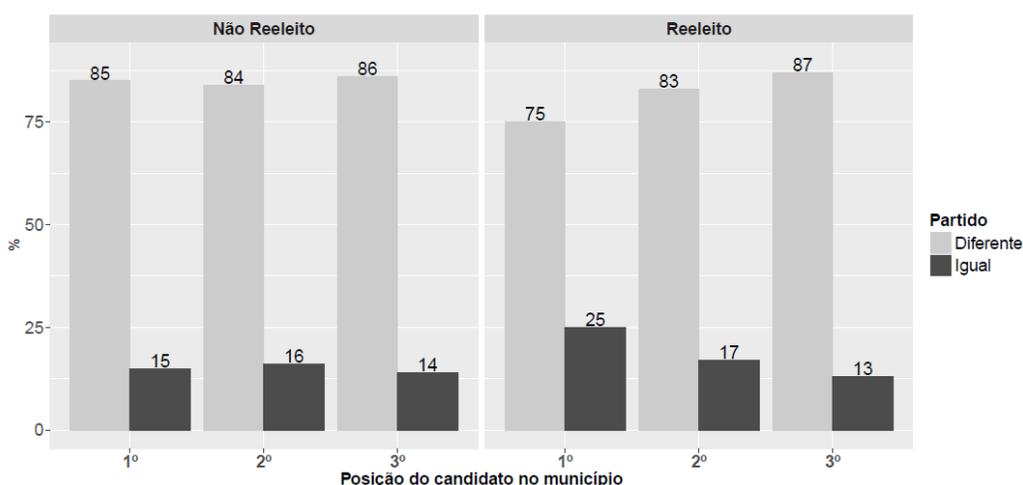
objetivo central da análise. Como mostrei anteriormente, nas 67 cidades com dados disponíveis sobre a administração municipal e o apoio dos prefeitos, candidatos a deputado, apoiados por prefeitos bem avaliados, possuem desempenho superior ao dos outros candidatos. Para expandir o estudo para outros municípios do Brasil, minha estratégia de análise é verificar se em cidades onde o prefeito foi reeleito (indicando que a administração foi bem avaliada) um candidato do partido do prefeito estaria entre os três mais votados no município (aqui, devido à limitação de informações sobre o apoio dos prefeitos, assumo que o prefeito optaria por apoiar um candidato do mesmo partido)¹⁶.

Gráfico 3 - Partido e posição dos candidatos a deputado federal em 2014



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE

¹⁶ Tomou-se o partido do prefeito na reeleição, em 2012, já considerando as trocas de legendas entre 2008 e 2014.

Gráfico 4 - Partido e posição dos candidatos a deputado estadual em 2014

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE

Os gráficos 3 e 4 mostram que, em grande maioria, candidatos de outros partidos, e não os dos prefeitos, figuraram entre os mais votados nos municípios. Os resultados foram similares em municípios em que os prefeitos foram reeleitos e não reeleitos e, também, nas eleições para deputado federal e estadual. Vale destacar que houve pequeno aumento entre os candidatos que ficaram na primeira posição, sendo que, nos municípios onde o prefeito foi reeleito, o percentual de candidatos do mesmo partido do prefeito, situados em primeiro lugar, sobe de 16% para 31% no caso da disputa para deputado federal e, nas eleições para deputado estadual, de 15% para 25%. Mesmo assim, os números não se aproximam dos resultados encontrados anteriormente, quando havia dados concretos sobre qual a avaliação do prefeito e qual candidato foi apoiado por ele. Os resultados aqui encontrados levam a duas possíveis interpretações: a) a hipótese de que a avaliação positiva do prefeito melhora o desempenho eleitoral dos candidatos por ele apoiados, confirmada pelos dados detalhados em 67 municípios, não se sustenta quando o teste é realizado em um volume maior de municípios; b) as *proxies* escolhidas não foram capazes de reproduzir condições semelhantes ao primeiro teste.

Antes de assumir qualquer uma das duas interpretações (a ou b) cabe voltar a alguns pontos do contexto político brasileiro. Como já explicitado ao longo desta tese, é fato que prefeitos precisam dos deputados para conseguir verbas e recursos para seus municípios e que isso pode ser fundamental para a avaliação de seus mandatos pelos eleitores. Outro ponto é que

as eleições legislativas no Brasil são marcadas por campanhas personalistas, tendo o partido pouca ou quase nenhuma importância para os eleitores. Estes dois pontos levam à necessidade de mais alguns testes antes de rejeitar a hipótese apresentada nesta seção. Principalmente, entender o quanto prefeitos optam por apoiar candidatos do mesmo partido e se eles arriscam o apoio a candidatos com pouca chance de vitória.

2.7 Apoio e risco eleitoral

Se prefeitos realmente precisam que deputados os ajudem ao longo da gestão, espera-se que um prefeito prefira que sua cidade tenha um representante próximo a ele. A possibilidade de um prefeito não possuir um representante no legislativo pode levar a duas consequências perversas para sua administração: a) não conseguir atrair verbas para a cidade e b) permitir que um adversário atraia para o município algum outro candidato, fortalecendo a oposição e enfraquecendo o seu próprio mandato. De acordo com este cenário, é plausível esperar que prefeitos sejam pouco avessos ao risco e escolham apoiar candidatos que realmente têm chance de vitória. Com isso, é válido testar uma segunda hipótese neste capítulo:

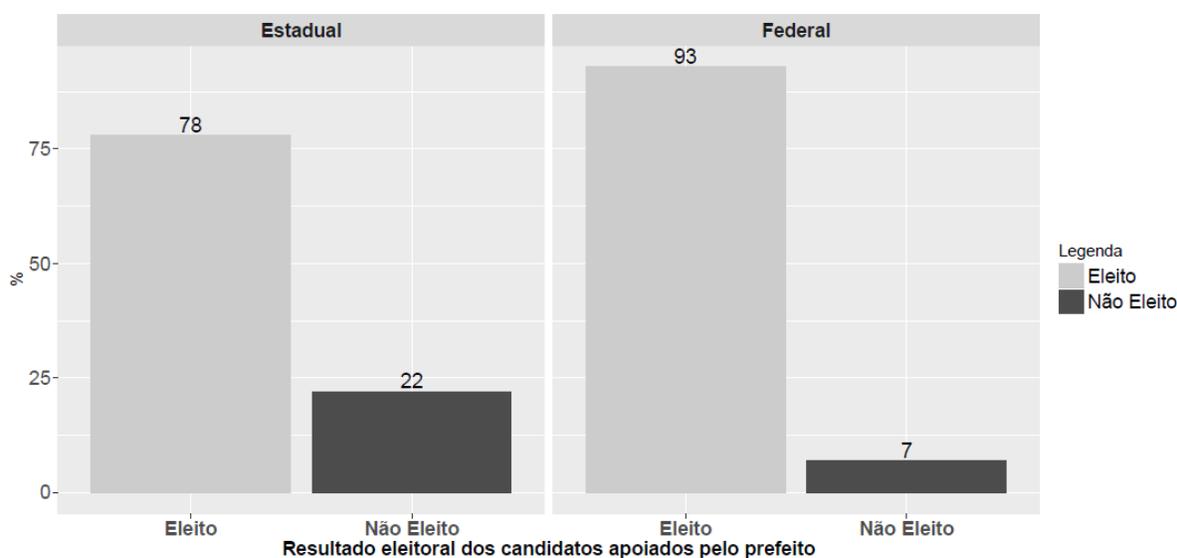
H2 – Uma vez que prefeitos são avessos ao risco e que o desempenho de seu próprio mandato depende de verbas e recursos conquistados pela intervenção dos deputados, espera-se que eles apoiem candidatos com real chance de vitória, não importando o partido ao qual são filiados.

Mais uma vez, utilizo os dados fornecidos pelos assessores parlamentares sobre quais candidatos os prefeitos de 67 cidades apoiaram nas eleições legislativas de 2010. Estes dados, mais uma vez, trazem uma oportunidade singular para saber se os candidatos que o prefeito efetivamente apoiou foram eleitos e se eles eram do partido do prefeito. Assim, é possível avançar nas questões colocadas na seção anterior deste capítulo, quando as diferenças entre os resultados nacionais e micro divergiram sobre a influência da avaliação da administração no desempenho dos candidatos.

O gráfico 5 mostra que, nas cidades analisadas, 93% dos candidatos apoiados pelos prefeitos foram eleitos, na eleição para deputado federal, e 78% na eleição para deputado estadual. Estes resultados parecem indicar que prefeitos são mais cautelosos ao definirem o apoio

para deputado federal do que para a Assembleia Legislativa. O resultado faz sentido. Os prefeitos tenderiam a ser mais conservadores ao definir seu apoio para deputado federal, optando por candidatos com quase nenhum risco eleitoral, porque a maior parte das verbas que podem ser destinadas aos municípios tem origem no orçamento da União. E a principal fonte delas são as emendas orçamentárias¹⁷ a que todo deputado federal pode utilizar ao longo de seus mandatos legislativos. Ou seja, não ter um deputado federal como aliado pode criar uma dificuldade enorme para o mandato do prefeito, aumentando a cobrança e críticas dos eleitores e permitindo que outros deputados aliados a concorrentes do prefeito no município encontrem terreno fértil para ampliar o seu eleitorado. Na eleição para deputado estadual, mesmo o desempenho dos escolhidos sendo inferior ao dos deputados federais, ele ainda é consideravelmente elevado, com 78% dos candidatos eleitos.

Gráfico 5 - Resultado eleitoral dos candidatos apoiados pelos prefeitos

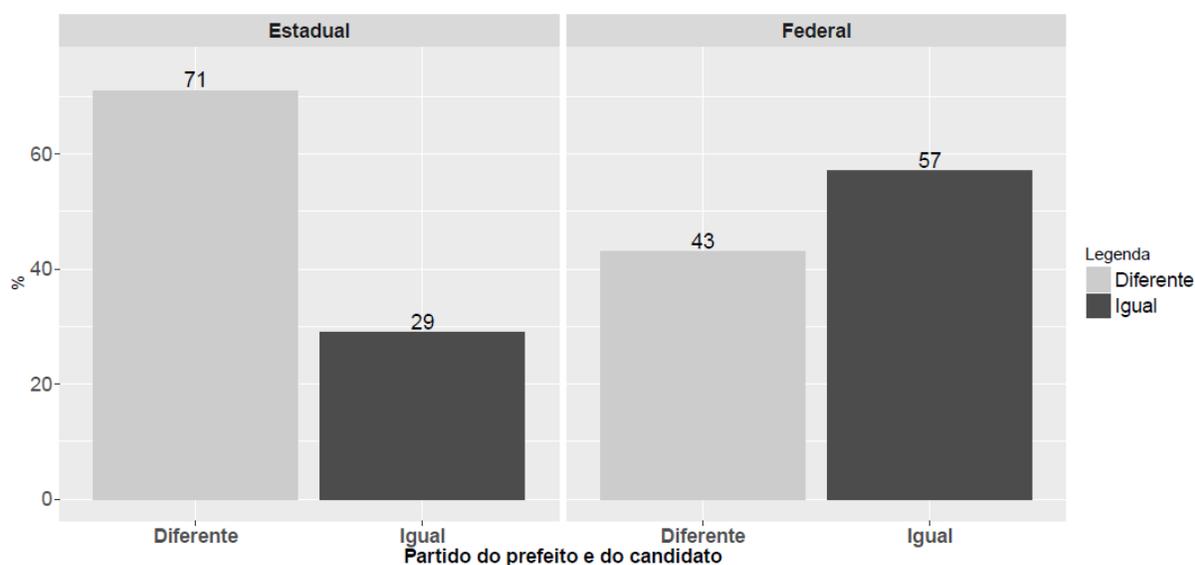


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Ver.

¹⁷ “Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas de execução obrigatória (impositivas), no valor global de R\$ 15,3 milhões, valor semelhante ao que vigorou para o orçamento deste ano. As emendas contemplam demandas que chegam das bases eleitorais dos parlamentares e de grupos organizados que procuram interferir no projeto orçamentário. O valor das emendas por congressista equivale a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. O percentual é determinado pela Constituição.” <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/517105-APRESENTACAO-DE-EMENDAS-AO-ORCAMENTO-2017-COMECA-HOJE-E-VAI-ATE-DIA-20.html>

O gráfico 6 também traz mais evidências sobre o pragmatismo eleitoral dos prefeitos. Os resultados mostram que, ao escolherem apoiar candidatos eleitoralmente viáveis, provavelmente, eles precisam deixar de lado os candidatos de seu próprio partido e optar por candidatos de outras legendas. Nas eleições para deputado estadual, 71% dos prefeitos apoiaram candidatos de outros partidos, enquanto 43% fizeram o mesmo nas eleições para a Câmara dos Deputados. No cenário brasileiro, onde existe baixa fidelidade partidária e um alto personalismo nas eleições legislativas, o percentual de prefeitos apoiando candidatos de outros partidos é bastante elevado. Considero que este resultado é mais um indício de que prefeitos trabalhem estrategicamente para possuir um representante do município na Câmara dos Deputados e nas respectivas Assembleias Legislativas dos estados. Ao declinar de possíveis acordos ou laços partidários, o prefeito está, provavelmente, colocando o município e a sua própria sobrevivência eleitoral em primeiro lugar. Mais uma vez, possuir representantes nestas duas casas legislativas pode ser fundamental para conquistar recursos para o município. O contrário, ou seja, não ter nenhum deputado atuando em prol da cidade, pode ser uma verdadeira “morte eleitoral” para o prefeito.

Gráfico 6 - Comparação entre o partido dos prefeitos e o dos deputados por eles apoiados



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Instituto Ver.

As evidências apresentadas nos gráficos 5 e 6 reduzem as dúvidas levantadas na última seção quando os dados nacionais, de certa forma, não corroboraram a hipótese de que a avaliação

da administração realizada pelo prefeito afeta o desempenho eleitoral dos deputados por ele apoiados. Usar os partidos como *proxy* para o apoio eleitoral não parece ser uma estratégia eficiente. Ao que parece, partido não é uma condição necessária nem suficiente para a declaração de apoio do prefeito. Por outro lado, o risco eleitoral sim. Prefeitos parecem optar por apoiar candidatos que realmente tenham chance de vitória, independentemente se são ou não do mesmo partido. Ao optar pela opção mais pragmática eles fortalecem seus próprios mandatos garantindo que seus *brokers* especiais, os deputados federais e estaduais, atuarão por quatro anos na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas em favor do município e da própria gestão do prefeito.

2.8 Conclusões e próximos passos

O capítulo demonstrou que, para além dos modelos tradicionais de *brokers*, apresentados pela literatura, também possuímos os *committed brokers*. O termo sintetiza como deputados e prefeitos constroem uma relação de dependência e comprometimento mútuo fazendo com que um trabalhe em prol do outro para alavancar estrategicamente o desempenho eleitoral de ambos. O conjunto de dados apresentados ao longo do capítulo, por meio de diferentes fontes e metodologias de análise, mostra que a relação de comprometimento entre eles é fato comum na dinâmica política brasileira.

É relevante considerar que as eleições para deputados no Brasil são marcadas por altos índices de desconhecimento dos candidatos¹⁸. Isso fortalece ainda mais a percepção de que o apoio de prefeitos bem avaliados é um importante elemento para potencializar a candidatura de um deputado, ampliando, assim, o comprometimento entre eles. Se os deputados precisam do apoio dos prefeitos para conseguir votos, estes precisam das verbas e da interlocução no Poder Executivo, facilitadas pelos deputados, para aumentarem a avaliação positiva de seus mandatos. Desta forma, como verbalizado por um participante dos grupos focais apresentados anteriormente: “uma mão lava a outra”.

Mesmo com as inúmeras evidências aqui apresentadas, alguém poderia ainda questionar que alianças são feitas e desfeitas com base em condições distintas, entre as quais seria possível

¹⁸Nicolau, 1999

incluir aquelas de ordem afetiva tais como: amizade, parentesco, traição, ambição, inveja, etc. Não discordo dos que pensam assim e até imagino que outros fatores influenciem em decisões estratégicas. Entretanto, espero que tenha ficado claro que, por mais que este comprometimento entre deputados e prefeitos não seja um fator único para o sucesso eleitoral, a dinâmica da política brasileira leva a essa mútua dependência. Desta forma, os eleitores esperam que seus candidatos a prefeito e deputados, principalmente em cidades menores e medianas (a grande maioria das cidades brasileiras), construam alianças que trarão benefícios individuais e coletivos para eles. Com isso, o comprometimento dos representantes é uma estratégia lógica e eficiente para manutenção de seus mandatos.

Dado que o capítulo mostrou o comprometimento entre prefeitos e deputados, cabe agora avançar para o entendimento de como o eleitor reage a esta união e como ela afeta a sua decisão eleitoral. No próximo capítulo, por meio de um *survey experiment*, realizado nas eleições municipais de 2016, verifico como eleitores respondem a incentivos individuais e coletivos, proporcionados pelos *committed brokers*.

Capítulo 3 – *Committed brokers* e a percepção dos eleitores

3.1 Introdução

Ao longo desta tese mostrei que o comprometimento entre prefeitos e deputados é importante para a carreira política e o bom desempenho de ambos os mandatos. São inúmeras as evidências que comprovam esta união e como eles se beneficiam dela. Mas, o que realmente importa para os políticos é que a aliança traga votos. Afinal, trabalhar em favor do mandato de outro político e em eleições nas quais não estão competindo diretamente, só faz sentido se, no futuro, o esforço resulte em maior número de votos nas urnas. Este capítulo pretende demonstrar o quanto o comprometimento entre eles contribui eleitoralmente quando, associado à parceria, eles também entregam bens individuais ou coletivos para os eleitores.

Especificamente, este capítulo mensura o quanto os eleitores são sensíveis à distribuição de bens, promovida pelos deputados e prefeitos. O desenho de análise proposto tem dois objetivos principais: a) testar se o tipo de entregas proporcionadas pelos *committed brokers* aos eleitores, sejam elas de caráter individual ou coletivo, pode ser considerado mecanismo causal para sua aprovação ou reprovação eleitoral; e b) verificar se diferentes contextos eleitorais podem interferir sobre a percepção dos eleitores. Para responder ao primeiro objetivo uso um conjunto inédito de *survey experiments* com distribuição aleatória de tratamentos, aplicados por meio de diferentes vinhetas inseridas nas perguntas. Para o segundo objetivo, aproveito que as cidades possuem tamanho populacional e contexto eleitoral diversos para testar se o cenário eleitoral pode afetar os resultados obtidos nos experimentos.

Os *survey experiments* utilizados neste capítulo foram realizados em 14 municípios¹⁹ mineiros, durante as eleições municipais de 2016, com aproximadamente 9500 entrevistas. O conjunto de cidades, com diferentes tamanhos e nível de desenvolvimento, e o total de entrevistados, garantindo um poder de análise para diferentes subgrupos das amostras, representam um raro volume de dados em estudos como este. Em sua grande maioria, os trabalhos com *survey experiments*, dado o custo para realizá-los, concentram-se em poucos

¹⁹ As cidades foram: Baldim, Betim, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Miradouro, Ouro Branco, Pedro Leopoldo, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Ribeirão das Neves, São Gonçalo do Pará, São Gonçalo do Sapucaí, Três Corações, Varginha

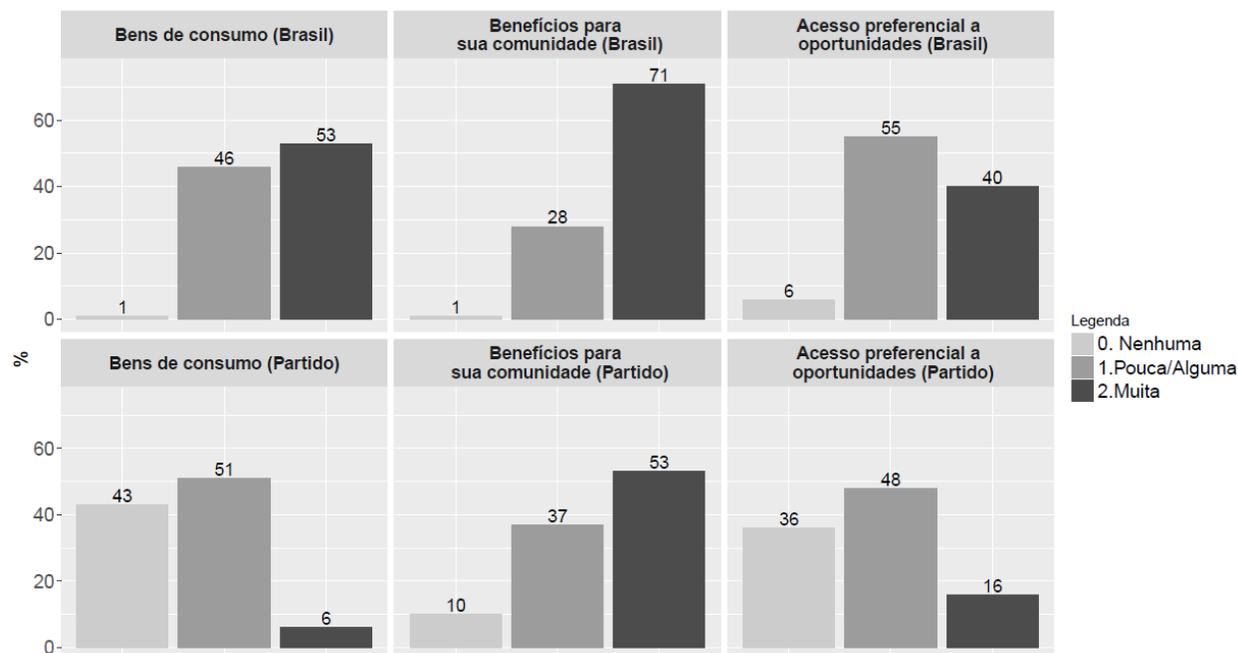
municípios, gerando questionamentos sobre a validade externa dos resultados, pois a comparação com outros cenários é limitada. Este capítulo, além de trazer respostas para os problemas debatidos nesta tese, também traz avanços metodológicos ao replicar o mesmo experimento em diferentes contextos, permitindo testes sobre a validade interna e externa dos resultados.

3.2 Bens individuais ou coletivos: como os representantes enxergam a distribuição de bens no Brasil?

Considerando que as evidências apresentadas até aqui não deixam dúvidas sobre o comprometimento entre prefeitos e deputados, daqui em diante a atenção direciona-se para a relação deles com os eleitores. O conceito de *committed brokers* traz novas perspectivas para a definição tradicional de *brokers* – vistos como agentes que operacionalizam as entregas aos eleitores (os clientes) e constroem mecanismos para monitorá-los e mantê-los sobre sua responsabilidade –, uma vez que o relacionamento entre deputados e prefeitos vai muito além da entrega de bens aos eleitores, sejam eles individuais, coletivos, programáticos ou não-programáticos. O termo *broker*, utilizado no conceito do *committed*, refere-se à condição de um político trabalhando em favor de outro, para que ambos obtenham ganhos em seus mandatos, e não apenas um agente que distribui bens a um conjunto de eleitores. Mas, mesmo o conceito sendo mais amplo, a distribuição de bens aos eleitores é também um ponto relevante para o comprometimento entre prefeitos e deputados. Com isso, cabe avaliar como os envolvidos neste comprometimento percebem os tipos de entregas possíveis aos eleitores.

Para entender como a classe política enxerga a distribuição de bens aos eleitores, utilizo novamente o *survey* realizado pelo Centro de Estudos Legislativos da UFMG, em 2014, com os deputados federais brasileiros. Mais especificamente, apresento respostas dos deputados às seguintes perguntas: *Há situações em que os candidatos ou os partidos, para obter votos, dão ou prometem aos eleitores bens de consumo (por exemplo, alimento, roupa...), acesso a benefícios para sua comunidade (por exemplo, escolas, estradas, hospitais, etc.) ou acesso preferencial a oportunidades (por exemplo empregos no setor público). Poderia dizer-me com que frequência utilizam-se, no Brasil, os seguintes incentivos? Com muita, alguma, pouca ou nenhuma frequência? E poderia dizer-me com que frequência, muita, alguma, pouca ou nenhuma, utilizam-se estes incentivos em seu partido político?*

Gráfico 7 - Percepção dos deputados sobre os incentivos distribuídos aos eleitores durante as eleições



Nota: entrevistas com deputados federais para a pesquisa: “Representação política e qualidade da democracia: um estudo das elites parlamentares da América Latina”, realizada em 2010, desenvolvida pelo CEL

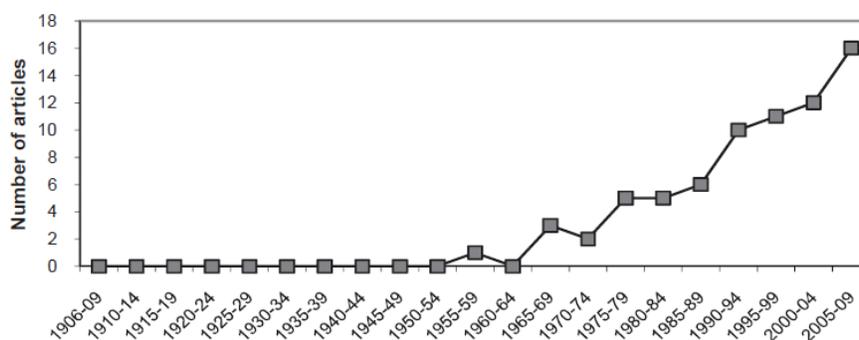
O Gráfico 7 mostra que os deputados consideram que na política brasileira, os representantes distribuem, com muita frequência bens de consumo (53%) e benefícios para sua comunidade (71%). O acesso preferencial a oportunidades aparece em menor número, sendo considerado como uma atividade muito frequente por apenas 40% dos deputados. O gráfico evidencia ainda uma diferença na maneira como o deputado enxerga o funcionamento da política em geral e a atuação de seu partido. Como era de se esperar, a forma como os entrevistados avaliam as relações no Brasil é muito mais “negativa” do que quando o foco recai sobre o seu próprio partido. Dada a natureza da pergunta, é razoável supor um viés socialmente desejável nas respostas, de forma que o entrevistado esconde o seu real comportamento evitando constrangimentos durante a entrevista. Acredito que os resultados das respostas sobre como o deputado enxerga o funcionamento no Brasil são mais próximos da realidade do que as declarações sobre o seu partido. Fica claro pelas respostas que atividade dos políticos é marcada por dois tipos de entregas aos eleitores, uma de bens individuais e outra mais coletiva.

A opinião dos deputados sobre a frequência com a qual políticos realizam entregas de bens individuais ou coletivos serve como transição para o próximo passo desta tese, que é verificar o quanto cada uma dessas entregas acrescenta ou retira votos dos representantes. Como exposto anteriormente, para entender o impacto do tipo de entrega sobre o comportamento dos eleitores, utilizo um conjunto de experimentos realizados nas eleições municipais brasileiras. Dada a pouca utilização do método experimental na Ciência Política brasileira, antes de apresentar os resultados encontrados, faz-se necessária uma breve contextualização sobre os ganhos analíticos trazidos pelo método.

3.3 Inferência causal e experimentos na Ciência Política

Nos últimos 10 anos o uso de experimentos e quase experimentos tem produzido grande *frenesi* metodológico no âmbito das ciências sociais. Não que o método tenha surgido agora; na verdade, mesmo nas próprias ciências sociais, ele já se mostrava viável desde o início do século XX. Mas o seu crescimento tornou-se realmente constante a partir dos anos 70, ficando cada vez mais consistente, principalmente, a partir do início dos anos 2000 (Drcuckman, et al., 2011). O gráfico 8 mostra o crescimento histórico do número de artigos utilizando experimentos publicados na *American Political Science Review*, um dos principais jornais científicos da Ciência Política, entre 1906 – 2009.

Gráfico 8 - Artigos contendo experimentos publicados na American Political Science Review



Fonte: Drcuckman, et al., 2011

O crescente uso de experimentos vem da percepção de que o método é o mais adequado para produzir inferências causais mais consistentes e confiáveis (Dunning, 2012). Os métodos estatísticos canônicos (regressões, correlações, cruzamentos, etc.) sempre tiveram um “calcanhar de Aquiles” ao buscar a causalidade de determinado evento por não conseguirem controlar todos os fatores não observados na análise. Como apontam Gerber e Green (2012), o uso de correlações para avaliar processos causais é problemático pelo fato de que a correlação entre dois eventos pode surgir de fatores que não estão interligados com o processo causal analisado, o que pode levar os pesquisadores a interpretações equivocadas acerca dos mecanismos em operação. O método experimental, com sua premissa da aleatorização dos eventos, surge como o principal instrumento para evitar que alguma variável não observada seja responsável por confundir qualquer interpretação sobre a causalidade de um evento.

O desafio para apontar a causalidade de eventos passa diretamente por dois caminhos: a) construir um desenho de pesquisa em que não seja necessário identificar todas as variáveis espúrias que podem prejudicar a análise ou b) construir um modelo que contenha todas as variáveis espúrias no modelo, controlando, assim, o seu efeito. Considerando que é praticamente impossível encontrar o desenho de pesquisa perfeito e incorporar todas as variáveis no modelo de análise, o estatístico R.A. Fisher apontou que a única solução para os estudos de inferência causal seria distribuir aleatoriamente os grupos de controle e tratamento em um estudo. Segundo o autor, o processo de aleatorização elimina as diferenças sistemáticas entre um grupo e outro, garantindo que as possíveis variáveis que poderiam interferir na interpretação da causalidade fiquem distribuídas aleatoriamente entre os grupos de tratamento e controle, mantendo uma simetria entre eles (Gerber e Green, 2012). Assim, a única diferença entre os grupos passa a ser o efeito do tratamento em si. Com isso, os experimentos dependem de que três passos básicos sejam dados: a) distribuição aleatória dos indivíduos pesquisados em um grupo de tratamento e outro de controle; b) aplicação, de maneira adequada, de um tratamento relevante para o estudo desenvolvido; c) comparação das respostas dos indivíduos no grupo de tratamento e de controle.

3.4 Survey Experiment

Como o próprio nome sugere, o *survey experiment* é a união da pesquisa amostral, com determinada população de interesse, e a distribuição aleatória de tratamentos a grupos de indivíduos similares. Sua principal vantagem é que teorias podem ser testadas, de forma experimental, em amostras representativas de uma população. Contudo, o método vai além da simples união dos dois métodos porque o resultado final alcançado é único, não sendo produzido em nenhum dos dois independentemente. Se, por um lado, as pesquisas de *surveys* tradicionais sempre permitiram resultados para grandes amostras populacionais, elas não eram capazes de produzir inferências causais, isolando possíveis efeitos espúrios. Por outro lado, os experimentos de laboratórios, apesar de responderem com precisão questões sobre a causalidade de eventos, restringiam-se a pequenas amostras de indivíduos, não permitindo olhares mais precisos sobre o comportamento de subgrupos. A união das duas técnicas no *survey experiment* traz respostas para as fraquezas de ambas (Mutz, 2011).

Uma das principais vantagens do *survey experiment* é o uso de amostras maiores do que os experimentos convencionais, realizados em laboratórios. Além de garantir maior poder da análise estatística, permitindo identificar diferenças entre subgrupos da população pesquisada, o uso de grandes amostras fortalece também a validade interna dos experimentos, pois os testes são realizados com muito mais participantes. Com isso, os resultados produzidos por *survey experiments* mostram mais convincentes para a população geral do que os experimentos de laboratórios (Mutz, 2011). Outro fator importante no uso de *survey experiments* é a simplicidade da análise dos resultados. Como o desenho de pesquisa é baseado no método experimental, com grupos de tratamento e controle selecionados aleatoriamente, os resultados finais das análises não necessitam de técnicas estatísticas complexas. A comparação da média do efeito do tratamento com o controle é suficiente para identificar o efeito médio do tratamento (*average treatment effect - ATE*).

Ao longo dos últimos anos, o uso de *survey experiments* tem proporcionado avanços nas mais diferentes áreas da Ciência Política. Por exemplo, Kuklinsky et al. (1997) mostraram que preconceito racial não explica sozinho a rejeição de subgrupos da população às políticas de ações afirmativas. Tomz e Houweling (2008) trouxeram evidências de como as políticas públicas,

defendidas pelos candidatos, afetam o comportamento dos eleitores. Anduiza et al. (2014) demonstraram como as preferências partidárias interferem na percepção dos eleitores sobre escândalos de corrupção. Lupu (2012) indicou que a convergência ideológica dos partidos leva à redução da identidade partidária. Pepinsky et al. (2012) explicaram que, em países mulçumanos, a popularidade dos partidos islâmicos é afetada pelo conhecimento dos eleitores sobre políticas econômicas e das plataformas dos outros partidos. Baldwin (2016) mostrou como o apoio de líderes tribais africanos a candidatos políticos pode aumentar o *accountability* eleitoral e contribuir para o desenvolvimento de regiões mais pobres. Esse conjunto de trabalho traz uma pequena amostra de como o *survey experiment* tem sido utilizado nos mais diversos tipos de estudos para fortalecer a compreensão dos mecanismos causais de diferentes correntes teóricas.

3.5 Survey experiment nas eleições municipais brasileiras

O experimento aqui mencionado, realizado nas eleições municipais, verificou o quanto eleitores, em diferentes municípios, respondem positivamente ou negativamente a incentivos individuais e coletivos dos *committed brokers*. As entrevistas, planos amostrais e treinamentos foram conduzidos pela equipe do Instituto Ver Pesquisa e Comunicação, localizado em Belo Horizonte, Minas Gerais. No total, foram realizadas 9484 entrevistas, distribuídas em 14 diferentes municípios do estado de Minas Gerais. Todas as entrevistas foram realizadas durante as eleições municipais de 2016, entre os meses de agosto e outubro.

Para operacionalizar o experimento, as amostras representativas de cada cidade foram distribuídas igual e aleatoriamente em três diferentes grupos: controle, tratamento de bens individuais e tratamento de bens públicos (Tabela 3). Os três grupos responderam a uma mesma pergunta sobre o apoio de deputados a prefeitos. A redação da pergunta foi a seguinte: *Sabendo que o seu candidato a prefeito é aliado de um deputado, de 0 a 10 qual seria a sua chance de votar nele?* O grupo de controle recebeu e respondeu apenas a pergunta da forma como foi formulada. Já os grupos de tratamentos, antes de responderem a pergunta, receberam informações sobre dois diferentes tipos de forma de atuação, normalmente realizados por prefeitos e deputados durante seus mandatos. As informações foram acrescentadas ao questionário, em formato de vinhetas, antes da pergunta principal. O grupo de tratamento de bens individuais recebeu a seguinte vinheta: *Prefeitos podem trabalhar com deputados para atender*

demandas individuais dos eleitores. Já para o grupo de tratamento de bens coletivos a vinheta foi: Prefeitos podem trabalhar com deputados para trazer obras e recursos para a cidade. Logo após as vinhetas, os grupos de tratamento deveriam responder a mesma pergunta do grupo de controle.

Tabela 3 - O desenho do experiment

Tipo	Redação da pergunta
Controle	Sabendo que o seu candidato a prefeito é aliado de um deputado, de 0 a 10 qual seria a sua chance de votar nele?
Tratamento: bens individuais	<u>Prefeitos podem trabalhar com deputados para atender demandas individuais dos eleitores</u> . Sabendo que o seu candidato a prefeito é aliado de um deputado, de 0 a 10 qual seria a sua chance de votar nele?
Tratamento: bens públicos	<u>Prefeitos podem trabalhar com deputados para trazer obras e recursos para a cidade</u> . Sabendo que o seu candidato a prefeito é aliado de um deputado, de 0 a 10 qual seria a sua chance de votar nele?

Fonte: Elaboração própria

A redação das vinhetas e da pergunta central foi cuidadosamente elaborada para evitar que os entrevistados apresentassem qualquer tipo de cautela ao responderem aos entrevistadores, principalmente no tratamento de bens individuais, reduzindo, assim, possíveis efeitos de comportamento socialmente desejáveis. Além disso, durante as entrevistas, todos os entrevistados receberam material anexo, contendo uma escala de 0 a 10, para auxiliá-los durante a resposta (Tabela 4).

Tabela 4 - Anexo utilizado para auxiliar os entrevistados

00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Não votaria de jeito nenhum					Não faz diferença, tanto faz					Votaria com certeza

Fonte: Réplica do material utilizado no *survey experiment* durante as eleições municipais

Se o processo de distribuição aleatória das entrevistas em grupos de controle e tratamentos, bem como a correta aplicação delas – realizadas por uma equipe de pesquisadores profissionais – garantem a validade interna dos resultados, a questão que ainda fica é o quanto os resultados podem ser generalizados para um universo maior, como o conjunto de eleitores brasileiros. Para eximir dúvidas sobre esta generalização, a tabela 5 compara o perfil dos 9484 entrevistados nas 14 cidades de Minas Gerais e o perfil dos eleitores brasileiros. As variáveis comparadas, escolaridade, sexo, idade e renda, estão entre as principais variáveis que explicam o comportamento dos eleitores (Berinsky, 2016). Os dados mostram que o perfil dos entrevistados é similar ao perfil do eleitor brasileiro, o que já pode ser considerado como possível evidência sobre a validade externa dos resultados. Outras evidências serão problematizadas ao debater os resultados e verificar sua relevância para explicar e comprovar algumas das teorias da Ciência Política.

Tabela 5 - Perfil dos entrevistados em comparação ao eleitorado brasileiro

		IBGE	Experimento
Escolaridade	Fundamental	44%	46%
	Médio	42%	40%
	Superior	14%	14%
Sexo	Masculino	49%	48%
	Feminino	51%	52%
Idade	Até 24 anos	20%	15%
	De 25 a 34 anos	19%	21%
	De 35 a 44 anos	19%	20%
	Mais de 45 anos	42%	44%
Renda	Até 2 SM	70%	61%
	De 2 a 5 SM	20%	27%
	Mais de 5 SM	10%	12%

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e do *survey experiment* realizado nas eleições municipais

O desenho do *survey experiment* parece controlar possíveis problemas de validade interna e externa, fazendo com que o exercício realizado seja suficientemente adequado para trazer novas evidências para diferentes áreas da Ciência Política. Entre as principais linhas de pesquisa

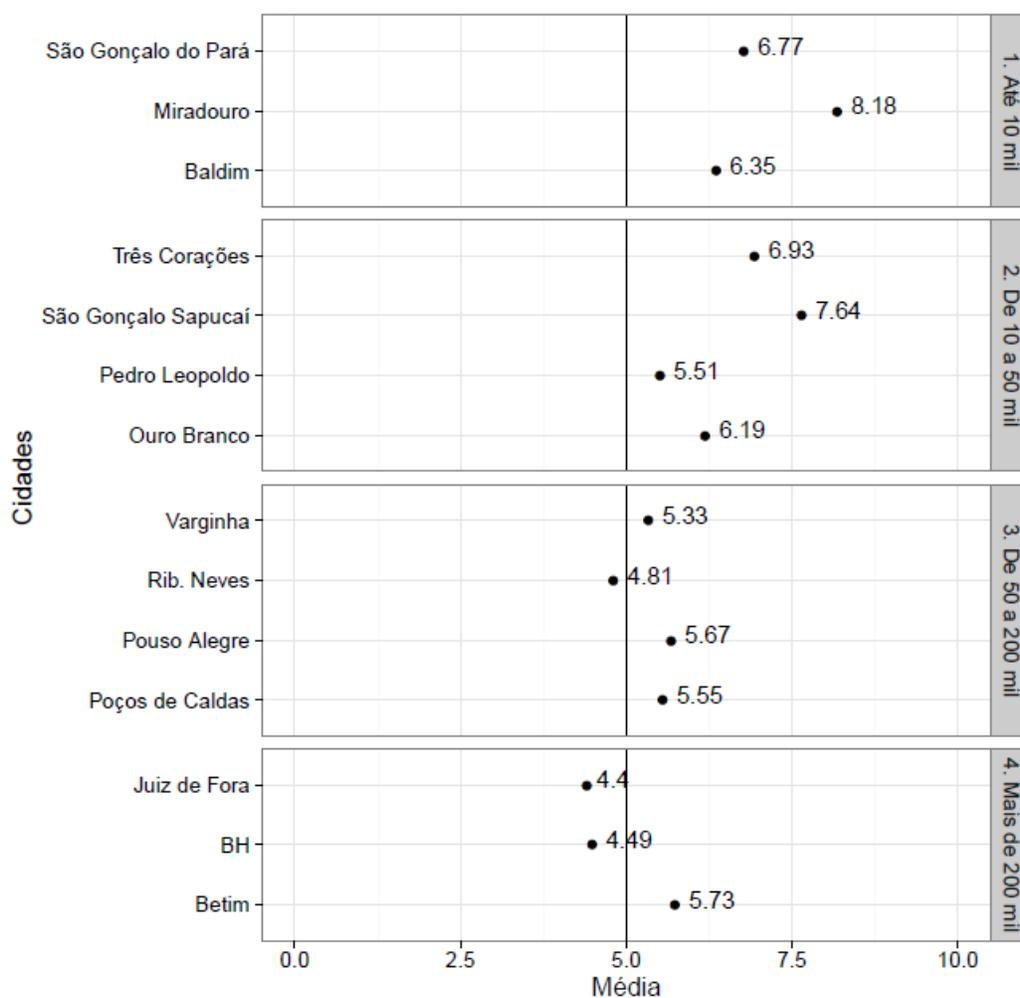
e áreas temáticas, beneficiadas pelos resultados mostrados na sequência, é possível mencionar aquelas relativas ao papel dos *brokers* eleitorais, à relação entre prefeitos e deputados, ao comportamento dos eleitores, além de toda a discussão sobre o distributivismo e o clientelismo.

3.6 Resultados

Antes de avaliar os resultados do experimento, mensurados pela média do efeito dos tratamentos (*average treatment effects - ATE*), apresento apenas os resultados obtidos com o grupo de controle, situação na qual nenhuma vinheta precedia a pergunta feita aos entrevistados. Ou seja, são consideradas apenas as respostas à pergunta direta: *Sabendo que o seu candidato a prefeito é aliado de um deputado, de 0 a 10 qual seria a sua chance de votar nele?* Esse primeiro passo é importante, mesmo que os resultados não possam ser considerados como teste de causalidade, porque ele define o “ponto de partida” da análise e compreensão dos dados. Neste trabalho, especificamente, dado que se apresenta um conjunto único de testes em diferentes contextos, as diferenças entre os grupos de controle assumem relevância singular nas análises. Afinal, se os testes de causalidades são mensurados pelos efeitos dos tratamentos sobre os grupos de controles, ao comparar contextos muito distintos, o ponto de partida do controle pode trazer nuances não observáveis nos resultados do teste de causalidade.

No gráfico 9, os resultados obtidos com o grupo de controle, separados pela quantidade de eleitores, mostram como as diferenças podem ser significativas quando os contextos eleitorais são diferentes. As médias das respostas dos entrevistados em cidades de menor e maior número de eleitores apresentam grandes diferenças, sendo mais altas nas cidades menores e mais baixas nas maiores. Mesmo admitindo que os resultados apenas da pergunta de controle não podem ser considerados como um teste de causalidade, acredita-se, dada a consistência dos dados, e o próprio conhecimento da prática política brasileira, estar diante de um indicativo de que, em cidades menores os eleitores tendem a avaliar mais positivamente a relação entre prefeitos e deputados. Este fato é relevante porque as diferenças das médias entre grupo de controle e tratamento que serão apresentadas podem não mostrar a importância dos contextos eleitorais da disputa política, se não contextualizadas pelo ponto de partida das médias.

Gráfico 9 - Média das respostas do grupo de controle pelo tamanho do eleitorado



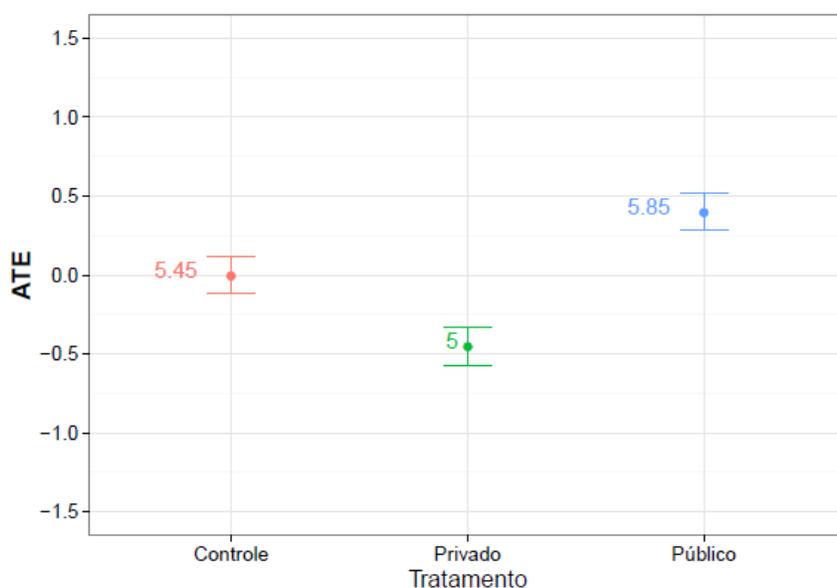
Fonte: Elaboração própria. Resultados do *survey experiment*

Se o capítulo anterior apresentou evidências de que a relação entre prefeitos e deputados é importante no jogo político brasileiro, os resultados mostrados no gráfico 9 deixam claro que a maneira como o eleitor avalia tal relação varia com o porte do município. Cabe agora verificar o quanto incentivos individuais ou coletivos podem interferir nessa avaliação, por parte dos eleitores.

3.6.1 Resultado geral

A aliança de candidatos a prefeito com deputados aumenta a chance de voto nos prefeitos quando os eleitores percebem que ela busca trazer benefícios coletivos para a cidade e a reduz quando consideram que ela visa apenas atender demandas de alguns poucos eleitores. Diretamente, este é o efeito encontrado pelos testes realizados. Comparando a média das respostas do grupo de controle com a do grupo de tratamento público quando, antes da pergunta central, os eleitores receberam a vinheta, *Prefeitos podem trabalhar com deputados para trazer obras e recursos para a cidade*, o ATE encontrado foi um acréscimo de 0.40 na média dos resultados. Já o efeito do tratamento privado, quando a vinheta antes da pergunta era *Prefeitos podem trabalhar com deputados para atender demandas individuais dos eleitores*, foi uma redução de 0.45, (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Média do efeito dos tratamentos (ATE)²⁰



Fonte: Elaboração própria. Resultados do *survey experiment*

²⁰No eixo y constam os valores da média do efeito do tratamento (em inglês, *average treatment effect - ATE*). Os valores do grupo de controle começam no ponto 0 e os tratamentos em seus respectivos pontos. Para melhor visualização e compreensão dos resultados optou-se por manter a média real de cada resultado em seus respectivos pontos. Todos os gráficos na sequência seguirão o mesmo padrão.

Se os resultados gerais são bastante diretos, o mesmo não pode ser dito quando os dados são segmentados por outras variáveis relevantes, como: renda dos entrevistados e número de eleitores na cidade. A diversidade no perfil dos eleitores e o conjunto de cidades pesquisadas permitem avanços em relação aos testes, já que o volume de entrevistas realizadas permite análise estatística para diversos subgrupos da amostra. Tratando-se de distribuição de bens, a principal teoria a ser testada é se eleitores mais pobres comportam-se diferentemente dos mais ricos. De acordo com os trabalhos sobre clientelismo, eleitores mais pobres são mais vulneráveis a incentivos clientelistas ou individuais porque as suas necessidades seriam mais urgentes, o que não permitiria aguardar por resultados de políticas públicas que demandam tempo maior para trazer retorno à sua qualidade de vida (Wantchekon, 2003; Kitschelt & Wilkinson, 2007, Magaloni, Diaz-Cayeros e Estévez (2007) e Weitz-Shapiro (2014)).

3.6.2 Renda dos entrevistados

Em um primeiro olhar, os testes parecem rejeitar a hipótese de que eleitores mais pobres são mais sensíveis a incentivos individuais. Em todos os subgrupos, os ATEs do tratamento privado foram negativos e do tratamento público, positivos, independentemente da renda dos entrevistados. Se os resultados se resumissem apenas a esses dados, o teste estaria indicando que eleitores ricos e pobres comportam-se da mesma maneira, em relação à entrega de bens privados e públicos, e assim a hipótese deveria ser realmente refutada. Mas, os resultados apresentados no gráfico 11 precisam ser melhor contextualizados e debatidos.

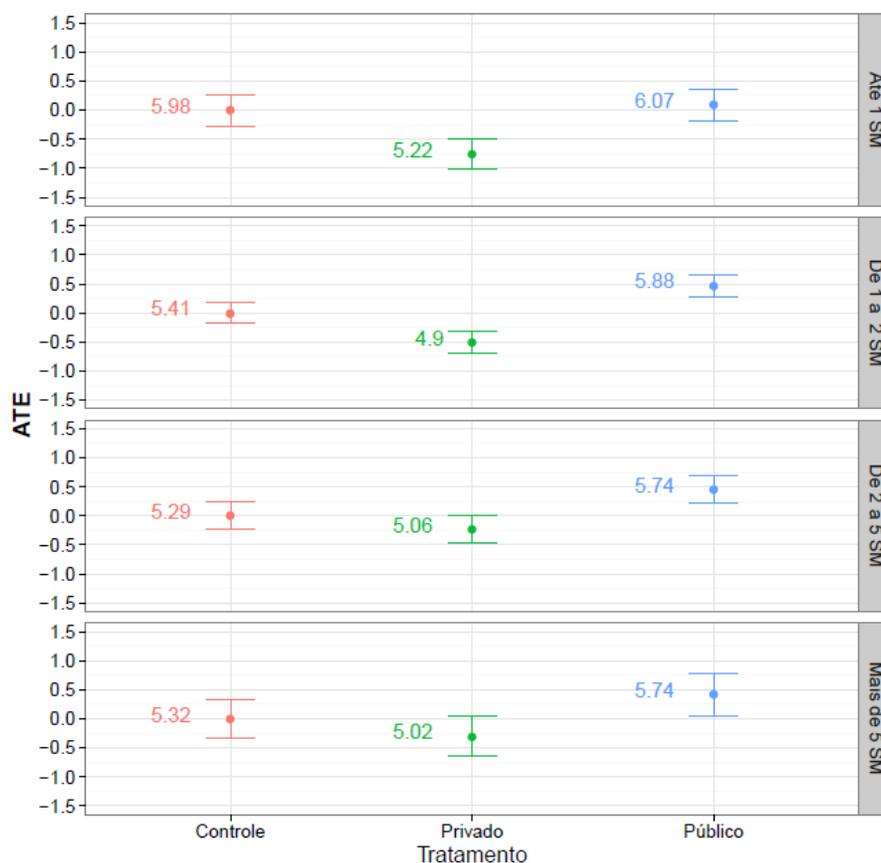
Em relação ao contexto eleitoral, o principal ponto a se destacar é a diferença no conjunto das médias, dos três grupos (controle, privado e público), em cada subgrupo. Entre os entrevistados com renda de até um salário mínimo, todas as médias foram mais altas do que as de outros grupos, o que traz uma importante consideração para os resultados, pois essa é uma evidência relevante de que contextos eleitorais importam e podem afetar a interpretação dos resultados dos experimentos. Para compreender melhor essas diferenças contextuais é válido retornar à escala que os entrevistados usaram durante a entrevista. Para cada grupo, tratamento ou controle, os entrevistados posicionavam sua chance de votar no prefeito, dado que ele é aliado de um deputado, em uma escala de 0 a 10: 0 significava “não votaria de jeito nenhum” (no

prefeito que tem um deputado como aliado), 5, não faz diferença (a chance de voto não muda se o prefeito é aliado de um deputado) e 10, votaria com certeza se o candidato é aliado de um deputado. Ou seja, em todas as respostas os entrevistados estavam avaliando o fato de o prefeito ser aliado de um deputado. Assim, respostas acima de 5 podem significar que eles aprovam a aliança e abaixo que eles reprovam. Esses resultados, por si só, não buscam qualquer inferência causal, mas podem dizer algo sobre como os contextos eleitorais afetam os testes de causalidade.

Desta forma, as análises a seguir devem considerar dois pontos: i) o teste de causalidade, mensurado pela diferença entre a média do grupo de tratamento e de controle, esse é o resultado efetivo dos testes propostos; ii) mesmo não sendo um teste de causalidade, a posição da média do entrevistado em cada grupo diz algo sobre o contexto eleitoral e como os resultados dos testes podem ser afetados pelo contexto.

O resultado objetivo do efeito do tratamento privado, no grupo de até um salário mínimo, é que ele reduziu em 0,76 (ATE) a chance de voto no candidato. Entretanto, a média das respostas no grupo ainda ficou em 5,22. Ou seja, um incentivo privado reduz a chance de voto de eleitores mais pobres, mas, mesmo assim, eles ainda apresentam um comportamento “levemente” mais favorável à aliança entre prefeitos e deputados do que os outros grupos. Nos outros grupos de renda o ATE do tratamento individual também foi negativo para todos, mas a média geral dos grupos, diferentemente do grupo mais pobre, manteve-se mais próxima da nota cinco, não demonstrando qualquer tendência positiva em relação à aliança.

Gráfico 11 - Média do efeito dos tratamentos (ATE) pela renda dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria. Resultados do *survey experiment*

Em relação ao grupo de tratamento público, os resultados dos ATEs apresentaram valores aproximados em praticamente todos os subgrupos, com um crescimento entre 0,42 e 0,47, relativamente ao grupo de controle. Somente o grupo de até um salário mínimo apresentou comportamento distinto, com um ATE de 0,09. Mas, mais uma vez a média do grupo foi acima da de todos os outros grupos, sendo a média geral 6,07.

Os números apresentados nesta seção, apesar de trazerem pontos relevantes, principalmente sobre o comportamento dos eleitores que recebem até um salário mínimo, não permitiram corroborar ou refutar hipóteses, dado a direção não tão explícita dos resultados. A necessidade de uma “ginástica” argumentativa, para interpretar as diferenças entre eleitores ricos e pobres, faz com que esses dados sejam momentaneamente colocados de lado e sejam mais bem

avaliados em outros estudos. Mas, antes de “jogar fora o bebê com a água do banho”, vale levantar uma questão interna a este estudo: Para avaliar as relações aqui propostas a segmentação de renda dos entrevistados é a mais adequada? Antes de qualquer conclusão, vejamos como comportam-se os dados quando segmentados pelo tamanho dos municípios.

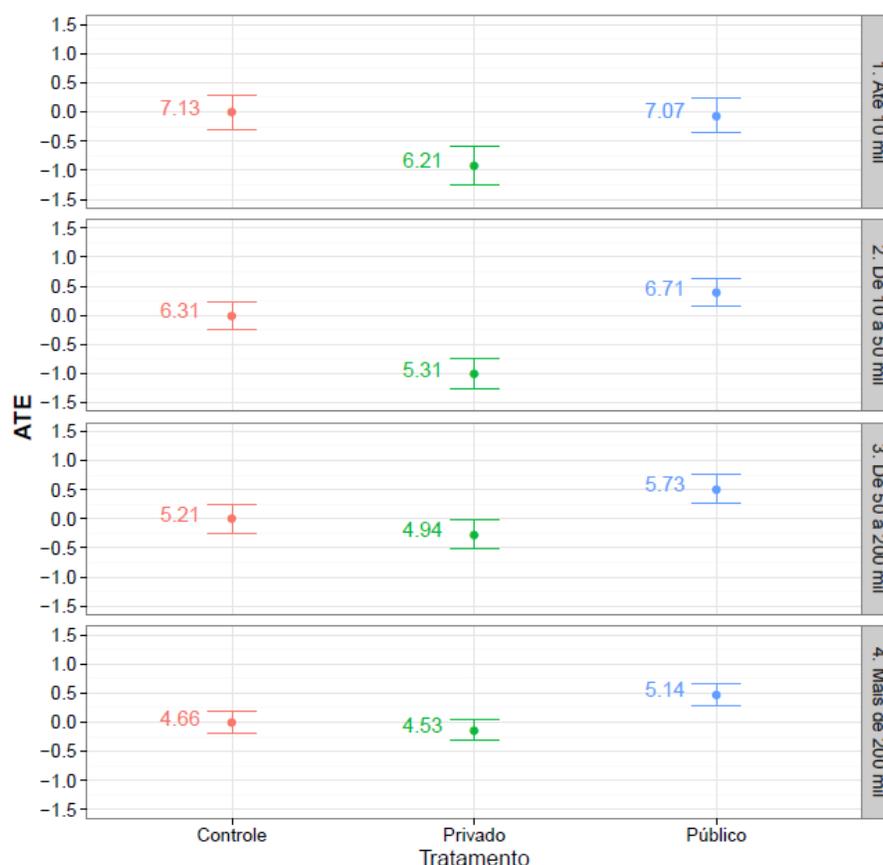
3.6.3 Tamanho dos municípios

No caso brasileiro, como já citado nesta tese e demonstrado por Ames (2001) e Carvalho (2003), a estratégia eleitoral dos deputados é adequada de acordo com o tamanho dos municípios. Neste sentido, é válido pensar que a percepção dos eleitores também pode ser influenciada pelo contexto, principalmente o tamanho e o grau de desenvolvimento da localidade onde habitam. Para Ames (2001), municípios menores seriam mais facilmente “dominados” por deputados. Sendo assim, é razoável esperar que nestes locais, onde o poder político dos deputados é maior, sua influência seja mais relevante e que eleitores busquem maximizar seus ganhos individuais e coletivos com maior ênfase. A segmentação do experimento pelo número de eleitores nos municípios permite olhar a causalidade das entregas realizadas pelos *committed brokers* a partir das diferenças contextuais na qual eles estão inseridos.

Mais uma vez, para além dos resultados do efeito médio dos tratamentos (ATE), o gráfico 12 mostra que o conjunto de médias dos três grupos (controle, privado e público) é maior em cidades menores. Isso faz com que os resultados dos ATEs sejam interpretados de forma diferente em cada contexto. Por exemplo: o efeito do tratamento privado em municípios com até 10 mil eleitores é de - 0,92 e nas cidades entre 10 mil a 50 mil é de -1,0. Ambos são negativos e indicam uma redução significativa na chance de um eleitor votar em um candidato a prefeito que se alia a um deputado para distribuir benefícios individuais a seus eleitores. Entretanto, as médias dos grupos de até 10 mil e entre 10 mil e 50 mil eleitores se mantêm acima de cinco, mostrando que mesmo avaliando de forma mais negativa a entrega de bens privados, os eleitores destes municípios, ainda assim, tendem a ver mais positivamente aliança entre prefeitos e deputados, do que em municípios maiores. Nos grupos de cidades maiores, entre 50 mil a 200 mil eleitores e acima de 200 mil eleitores, o efeito do tratamento individual é -0,27 e -0,13, respectivamente, e também indica que incentivos individuais reduzem a chance de voto nos candidatos. Mas as

médias das respostas nesses dois grupos, tanto no grupo de controle como no de tratamento, estão bem abaixo dos outros dois grupos de municípios menores, apresentando resultados abaixo de 5, o que pode indicar que eles reprovam mais a relação entre prefeitos e deputados. Esses resultados parecem não deixar dúvidas quanto as diferenças que contextos eleitorais podem fazer sobre a percepção dos eleitores.

Gráfico 12 - Média do efeito dos tratamentos (ATE) pelo tamanho do eleitorado



Fonte: Elaboração própria. Resultados do *survey experiment*

Na relação estratégica entre prefeitos e deputados existe um jogo relevante que pode explicar o comportamento diferenciado dos eleitores. Em geral, deputados possuem maior influência (e dominância) sobre cidades menores porque, nestes casos, em sua maioria, os prefeitos são politicamente mais fracos e dependentes dos deputados. Em cidades medianas, os prefeitos são politicamente mais fortes, até porque governam um número maior de eleitores, e o

eleitorado, por sua vez, é mais diversificado, fazendo com que deputados encontrem maior dificuldade para conquistar maiorias e enfrentem maior concorrência de outros deputados. Já em municípios maiores, o relacionamento entre prefeitos e deputados seria mais fluído devido ao grande número de candidatos disputando na cidade. Em tal contexto, é menos provável que o prefeito eleito possa comprometer-se com apenas um deles. Por fim, como demonstrado anteriormente, nas cidades pequenas e médias, os prefeitos dependem dos deputados para conseguir verbas e recursos para a cidade, ao passo que nas cidades maiores, principalmente nas capitais, essa dependência não é relevante.

Essa lógica da disputa e dependência eleitoral entre prefeitos e deputados ajuda a entender os diferentes resultados do experimento em cada grupo de municípios. Primeiramente, as médias mais baixas, em todos os grupos de tratamento, nas cidades maiores, já demonstram que o eleitor não se preocupa tanto com a relação entre prefeitos e deputados quando escolhe o seu candidato a prefeito nestes municípios. Já em municípios menores a relação é inversa, o conjunto de todas as médias é muito mais alto, indicando maior expectativa de um bom relacionamento entre prefeitos e deputados e também a carência de recursos individuais e coletivos nestes contextos.

Nas cidades medianas, de 10 mil a 200 mil eleitores, estão os resultados mais interessantes, pois nestes casos o contexto eleitoral não é tão influenciado por nenhum dos dois extremos, forte dependência (cidades menores) ou baixa relevância (cidades maiores) em relação ao comprometimento de deputados e prefeitos. Assim, os grupos de médias possuem resultados mais balanceados, permitindo melhor leitura dos ATEs. Nos grupos de 10 mil a 50 mil eleitores (0,40) e de 50 mil a 200 mil (0,52) apontam que incentivos coletivos aumentam a chance de voto dos eleitores. Os resultados dos efeitos dos tratamentos privados são -1,00 (10 mil a 50 mil eleitores) e -0,27 (50 mil a 200 mil) confirmando que também em cidades de porte médio os incentivos individuais tendem a ser punidos pelos eleitores.

Por fim, mesmo sem buscar nenhuma evidência causal, vale um comentário final sobre como a tendência dos resultados é perceptível no gráfico 12. A média do grupo de tratamento de bens privados e públicos reduz-se gradativamente à medida que cresce o tamanho das cidades. Isso pode indicar como que em cidades menores os eleitores são mais carentes de recursos e tendem a ter maior expectativa sobre a distribuição de bens, individuais e coletivos, por prefeitos e deputados.

3.7 Conclusão

Os resultados finais deste capítulo devem ser discutidos a partir de duas perspectivas: i) o efeito do tratamento e ii) o comportamento médio dos eleitores de acordo com o contexto eleitoral. No que tange ao efeito do tratamento não resta dúvida de que incentivos individuais (ou privados) reduzem a chance de voto dos candidatos e coletivos aumentam. Em todos os testes causais esse foi o resultado encontrado. Em relação ao contexto eleitoral, os dados parecem mostrar que eleitores de cidades menores percebem a relação entre prefeitos e deputados diferentemente dos eleitores de cidades maiores.

O experimento realizado tinha um objetivo direto: mensurar se incentivos individuais e coletivos afetam, positiva ou negativamente, a chance de voto dos eleitores. Como apontado, em todos os cenários, o incentivo individual reduziu a chance de voto e o coletivo a aumentou. De acordo com a literatura, seria de se esperar que eleitores mais pobres e de cidades menores fossem mais individualistas do que eleitores mais ricos e de cidades maiores. O experimento parece refutar essa hipótese.

Devido ao efeito teoricamente contrário à intuição dos resultados, conjecturo sobre três possíveis razões para o resultado encontrado: i) **o tipo de questão**. Estudos que podem apresentar algum tipo de individualismo ou egoísmo por parte dos entrevistados estão sujeitos ao que a literatura sobre redação de perguntas em *surveys* classifica como “comportamento socialmente desejável”. Os entrevistados não declaram a verdade para preservar sua imagem perante o entrevistador. Admito que esse é um risco que o experimento realizado enfrentou e pode ter sido afetado por ele. ii) **o efeito “Sérgio Moro”²¹**. Desde o ano de 2014 o Brasil tem sido inundado por noticiário sobre corrupção política e a sociedade tem-se rebelado agressivamente contra qualquer possível caso que indique algum tipo de corrupção política. O tratamento de bens individuais utilizado pode ter sido mal interpretado pelos entrevistados, levando-os a considerar que a entrega de bens individuais poderia estar associada à corrupção, aumentando a rejeição a bens individuais. **iii) a inteligência e compreensão da política por parte dos eleitores**. A pergunta usada no experimento mensura se o tipo de bens (privado ou coletivo) providenciados pelos *committed brokers* afeta a chance de voto no prefeito. Na

²¹ Sérgio Moro é o juiz responsável pela maior investigação sobre corrupção já realizada no país: a operação “Lava Jato”. Boa parte da população brasileira o caracteriza como o principal combatente da corrupção no país.

dinâmica da política brasileira não seria absurdo acreditar que o eleitor espera do prefeito bens coletivos e, dos deputados, bens individuais. Dado a oportunidade das eleições municipais, só foi possível testar o efeito sobre prefeitos. Testar como eleitores reagiriam se a pergunta fosse inversa, os candidatos sendo deputados, é uma tarefa a ser realizada em eleições futuras.

Se os resultados sobre bens individuais podem gerar alguma controvérsia, os de bens coletivos são bem persuasivos. Em todos os cenários o tratamento de bens coletivos alterou positivamente a chance de voto nos prefeitos, mostrando que eleitores aprovam e premiam, com votos, prefeitos que interagem com deputados para trazer mais recursos coletivos para cidade. Esse resultado é mais uma evidência relevante de que os eleitores reconhecem o comprometimento entre eles e de que isso importa para o desempenho eleitoral.

No que tange ao contexto eleitoral, apesar de os dados não permitirem um teste de causalidade, os resultados mostraram que o contexto eleitoral influencia a percepção dos eleitores sobre o comprometimento entre prefeitos e deputados e o tipo de distribuição de bens proporcionada por eles. A média das notas em cidades menores foi consideravelmente maior, para os três grupos (controle, privado e público), do que em cidades maiores. Isso é uma evidência relevante de que nessas cidades os eleitores tendem a ser mais receptivos e esperam mais resultados (ou distribuição de bens) da relação de dependência entre prefeitos e deputados.

A diferença no conjunto das médias de cada grupo, para além de mostrar que eleitores de cidades menores são mais receptivos à interação entre prefeitos e deputados, traz também um desafio metodológico para a validade externa do uso de *survey experiments*. Ao olhar apenas a média dos efeitos dos tratamentos, os resultados apontaram a mesma direção causal (rejeição dos bens individuais e aprovação dos bens públicos). Entretanto, as magnitudes dos efeitos e, principalmente, o *baseline* (o ponto de partida) de cada grupo foram bastante distintos, deixando a dúvida de quanto isso pode influenciar a interpretação dos resultados.

Capítulo 4 – Conclusão

Este capítulo final revisita o argumento central da tese, as principais conclusões e discute suas implicações para a Ciência Política brasileira. A discussão realizada ao longo do trabalho é apenas um primeiro passo sobre tema ainda muito pouco explorado no país, mas central no jogo político: a relação de proximidade e comprometimento entre prefeitos e deputados. Em vez de trazer respostas para o problema, a tese apresenta um conjunto de evidências e começa a pavimentar novos caminhos para a compreensão desta lógica tão presente e importante da representação e da disputa eleitoral, no Brasil.

4.1 Revisitando os argumentos

Para começar, é válido retomar o argumento central e o que ele representa. Mostrei ao longo deste trabalho que prefeitos e deputados constroem uma relação de comprometimento entre eles, visando retorno eleitoral para ambos. Nesta aliança, devem preocupar-se com o desempenho do aliado, porque o seu próprio futuro pode depender de quão bem avaliados eles são pelos eleitores. Assim, é do interesse dos deputados trabalhar para que os prefeitos aliados mantenham bons índices de avaliação ao longo de sua gestão. O apoio de um prefeito bem avaliado pode ser determinante para que o deputado conquiste um número satisfatório de votos, no município. Por outro lado, a boa gestão do prefeito pode depender de sua capacidade para construir alianças com deputados capazes de atrair recursos e benefícios para o município. Esta relação de comprometimento, um trabalhando pelo outro, durante o mandato e nas eleições, classifiquei como *committed brokers*.

A tese trouxe também um debate consecutivo ao comprometimento de prefeitos e deputados, qual seja, a forma como os eleitores percebem os bens, individuais e coletivos, distribuídos pela aliança. A grande maioria das trocas de apoio entre políticos só é eficiente se os eleitores as aprovam e referendam a aliança com o voto, nas urnas, em favor de cada um dos atores coligados. Afinal, na dinâmica política e eleitoral os eleitores são os “detentores máximos do poder” almejado pelos representantes, no caso de serem reeleitos ou eleitos. Qualquer aliança ou comprometimento que não passe pelo aval final dos eleitores tende a não ser efetiva no “território” de disputa das urnas. Assim, a segunda etapa da tese demonstrou como a percepção

dos eleitores é sensível ao tipo de bens distribuídos pelos representantes. Além disso, mostrou também como eleitores de diferentes contextos eleitorais respondem aos incentivos de forma distinta.

4.2 Os resultados

A primeira – e mais importante – contribuição da tese é mostrar que a avaliação positiva da administração de prefeitos, pelos eleitores, afeta positivamente o desempenho eleitoral dos candidatos a deputado, federal e estadual, por eles apoiados. Os dados levantados, quantitativos e qualitativos, permitiram um conjunto consistente de evidências sobre este efeito. Isso demonstra o quão importante é para um deputado “cuidar” para que seus aliados exerçam boas administrações municipais. Assim, a dinâmica de eleições no nível nacional e local, realizadas em períodos distintos, parece produzir benefícios para o eleitor. O ordenamento das eleições mantém ambos os representantes constantemente conectados com a dinâmica política local e faz com que, quase obrigatoriamente, construam alianças políticas e eleitorais que precisam gerar resultados para os eleitores.

Ao demonstrar como a avaliação positiva de prefeitos aliados é importante para os deputados, a tese trouxe também outra contribuição: o quanto a necessidade de se ter deputados representando a cidade faz com que prefeitos sejam pragmáticos e apoiem candidatos com reais chances de vitória, independentemente de serem de seu partido ou não. Se deputados precisam do apoio e da mobilização dos prefeitos para conseguir votos nos municípios, os prefeitos precisam das verbas e recursos a que os deputados têm acesso. Para um prefeito, principalmente em cidades pequenas e médias, o não ter um aliado na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa pode significar a perda de recursos vitais para a administração municipal e o bem-estar dos cidadãos. Não ter um representante fiel nessas duas casas pode ser ação muito arriscada para os prefeitos. Com isso, os prefeitos tendem a apoiar candidatos com baixo risco de derrota.

A terceira e última contribuição foi demonstrar que incentivos coletivos aumentam a chance de voto nos candidatos e incentivos individuais reduzem, não importando se os eleitores são mais pobres, ricos, de cidades pequenas, médias ou grandes. Em todos os contextos a união de prefeitos e deputados, quando baseada na distribuição de bens individuais reduziu a chance de voto para o prefeito e aumentou quando os incentivos eram coletivos. Entretanto, isso não

significa que os diferentes grupos de eleitores percebem o comprometimento dos representantes de forma semelhante. Apesar de as evidências nesse sentido ainda serem preliminares, pois surgiram de observações que ultrapassavam o escopo dos experimentos realizados, os dados parecem apontar para uma aprovação maior da relação entre prefeitos e deputados, em municípios menores.

4.3 Próximos passos

Como exposto anteriormente, esta tese, provavelmente, mais abriu novos caminhos de estudo do que apresentou respostas para os problemas enfrentados. Sendo assim, um dos desdobramentos do trabalho está em chamar a atenção para novos desafios a serem enfrentados pelos pesquisadores. Entre eles destacam-se: i) aprofundar a capacidade de generalização dos dados sobre avaliação das administrações municipais e desempenho dos candidatos apoiados pelos prefeitos. Se a replicação dos dados apresentados para o conjunto de cidades mineiras, como já apontado, demanda em alto volume de recursos financeiros – um bem escasso no mundo científico – pode-se pensar outras possíveis *proxies*, além das usadas neste trabalho; ii) elaborar formas criativas de mensurar a avaliação dos deputados e seu impacto sobre o desempenho dos prefeitos; iii) testar o mesmo experimento sobre a distribuição de bens individuais e coletivos, mas nas eleições legislativas, a fim de comparar se eleitores são mais individualistas em eleições para deputado do que para prefeito; iv) elaborar experimentos que permitam inferências causais entre contextos eleitorais distintos para verificar o quanto o contexto influencia na percepção dos eleitores.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique.(1988): *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, Dados, Revista de Ciências Sociais.

ABRUCIO, F. L.(1998): *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998

AMES, B. ; PEREIRA, C. ; RENNO, L. R.(2011): *Famintos Por Pork: Uma Análise da Demanda e Oferta por Políticas Localistas e suas Implicações para a Representação Política*. In: Timothy Power; Cesar Zucco. (Org.). *O Congresso Por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2011, v. , p. 239-272

Ames B. (1995): *Electoral strategy under open-list proportional representation*. *Am. J. Polit. Sci.* 39(2):406–33

AMES, Barry (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, Michigan University Press

AUYERO, J. (2014): *Lessons Learned while studying clientelistic politics in the gray zone. In Clientelism, social policy, an the quality of democracy*. Edited by. Diego Abente Brun and Larry Diamond. Baltimore, Maryland: Johns Hpkins University Press

AVELINO, George.(1994): *Clientelismo e Política no Brasil*. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 38, 1994.

BERINSKY, Adam J. (2016): *New Directions in Public Opinion*. New York, NY: Routledge

BORGES, A. (2010): *Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros*. *Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)*, v. 18, p. 167-188, 2010.

BRUSCO, V., NAZARENO, M., and STOKES, S. C. 2004. *Vote buying in Argentina*. *Latin American Research Review*, 39: 66-88

CAIN B, Ferejohn J, Fiorina M. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press

CARVALHO, Nelson Rojas. (2003): *E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.

COX, G. W., and MCCUBBINS, M. D. (1986): *Electoral politics as a redistributive game*. *Journal of Politics*, 48 (2): 370-89.

DESPOSATO, S. W. (2006): How does vote buying shape the legislative arena? Pp. 144-79 in *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, ed. R C. Schaffer. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

DIXIT, Avinash, and John Londregan. (1996): "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics." *The Journal of Politics* 58(04): 1132–55

EDUARDO, F. L.; Araújo, V. (2016): Perfil do candidato ou dinheiro: de onde vem o sucesso eleitoral dos candidatos, em eleições proporcionais no Brasil? *Revista Teoria & Pesquisa*, v 25, n°1

EDUARDO, F. L.(2015): A força dos candidatos à reeleição e o desempenho dos desafiantes: uma análise da competição nas eleições legislativas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, n°27, jan/jun 2015

FIORINA, Morris P.(1977): *Congress Keystone of the Washington Establishment*. Yale University Press, 1977.

GANS-MORSE, Jordan, Sebastián Mazzuca, and Simeon Nichter.(2014): "Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections." *American Journal of Political Science* 58(2): 415–32.

GEDDES, Barbara.(1994): *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press

HAGOPIAN, F.(1996):*Traditional Politics and Regime Change in Brazil* .Cambridge: Cambridge University Press.

HAGOPIAN, F.(2006):"Democratización: Avances y Retrocesos en América Latina," *Revista de Ciencia Política*, 26, 2 (2006): 231-239

INÁCIO, Magna. (2011): Engajamento parlamentar no Brasil. In: Timothy Power; Cesar Zucco. (Org.). *O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Elite Política Brasileira*. 1ed.Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, v. 01, p. 165-205.

KATZ, Richard S. and MAIR, Peter. (2012): "Parties, Interest Groups, and Cartels: A Comment," *Party Politics*.

KITSCHEKT, Herbert e WILKINSON, Steven I. (eds). (2007). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge/ UK: Cambridge Univ. Press.

LEAL, Vitor Nunes. (1975): "Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil". São Paulo: Alfa-Ômega.

LEVITSKY S, Freidenberg F.(2007): Organizacion Informal de los Partidos en America Latina. *Desarrollo Economico*. 2007;46 (184) :539-568.

LEONI, E. e PEREIRA, C. e RENNÓ, L.(2003): “Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil”. *Opinião Publica*, vol.9, nº1, maio 2003.

LINDBECK,A., and WEIBULL,J.(1987): Balanced budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52 (3): 273-97.

LYNE , M.(2007): Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability. Pp.335-80 in *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, ed. H. Kitschelt and S. Wilkinson. Cambridge: CambridgeUniversity Press.

MAGALONI , B, DIAZ-CAYEROS , A. and ESTÉVEZ , F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico. Pp. 381-429 in *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, ed. H. Kitschelt and S. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press.

MANIN, Bernard.(1995): As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p.5-34, out/1995.

MAYHEW, David R.(1974): Congress: The electoral connection. Yale University.

MEDINA , L. R, and STOKES , S.(2007): Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism. Pp. 150-82 in *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, ed. H. Kitschelt and S. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press.

MELO, C. R. (2011): "Individualismo e partidarismo em 12 estados brasileiros". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 26, nº 75, p. 58-71, 2011.

MELO, C. R. (2015): Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Opin. Publica* [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.365-392. ISSN 0104-6276

MILESI-Ferretti G, PEROTTI R, Rostagno M. 2002. Electoral systems and the composition of public spending. *Q. J. Econ.* 117:609–57

NICHTER, S.(2014): Political Clientelism and Social Policy in Brazil. In *Clientelism, social policy, an the quality of democracy*. Edited by. Diego Abente Brun and Larry Diamond. Baltimore, Maryland: Johns Hpkins University Press

NICOLAU, Jairo. (2007): O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: Nicolau, Jairo e Power, Timoyhy (org). *Instituições representativas no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, pp.97-123.

NUNES, F. dos Santos.(2015): Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America. PhD Dissertation. University of California at Los Angeles.

PEREIRA , Carlos; Rennó, Lucio. (2001): O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados vol.44 no.2 Rio de Janeiro 2001

PEREIRA, Carlos; Rennó, Lucio. (2007): O que é que o Reeleito Tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, vol.27, no4(108), pp.664-683 out/dez-2007

ROBERTS, Kenneth (2014): Changing Course in Latin America – party systems in the neoliberal era. Cambridge University Press.

ROCHA, Marta M. e ARAÚJO, Paulo M. (2016). Clientelismo e representação política no nível local no Brasil (Trabalho apresentado para discussão nos Seminários de Pesquisa do Centro de Estudos Legislativos (CEL - UFMG) do Departamento de Ciência Política (DCP-UFMG))

SAMUELS, David. (2001): Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. The Journal of Politics, Vol. 63, No. 2 (May, 2001), pp. 569-584

SAMUELS, David. (2003): Ambassadors of the state: political ambition, federalism and congressional politics in Brazil. Cambridge, Cambridge University Press

SCHEINER, E. (2007): “Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanations” In Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson (eds.), Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. New York: Cambridge University Press

STOKES, Susan C. (2005): “Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina.” American Political Science Review 99, no. 03: 315– 325

STOKES, Susan C. (2005): 2007. Is vote buying undemocratic? Pp. 117-43 in *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, ed. F. C. Schaffner Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

STOKES, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco. (2013): Brokers, Voters, and Clientelism. New York: Cambridge University Press.

WEITZ-SHAPIRO, R.(2014): “Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy” .Cambridge University Press.

ANEXO 1**Cidades do estado de Minas Gerais onde foram realizadas as pesquisas, nas eleições para deputado federal e estadual, em 2010 e 2014**

Betim	Lambari
Boa Esperança	Luminária
Bom Jesus da Penha	Machado
Bom Repouso	Monte Belo
Borda da Mata	Natércia
Cambuquira	Nepomuceno
Campanha	Nova Resende
Campo Belo	Pains
Carmo do Rio Claro	Paraguaçu
Carvalhópolis	Passos
Cássia	Piranguinho
Contagem	Poços de Caldas
Córrego Danta	Pouso Alegre
Cristina	Três Corações
Dom Viçoso	Varginha
Elói Mendes	
Formiga	
Guaxupé	
Heliadora	
Ibiraci	
Ipatinga	
Itajubá	
Itamonte	

ANEXO 2

Cidades do estado de Minas Gerais onde foram realizadas as pesquisas de opinião, nas eleições para deputado federal e estadual, em 2010, e os assessores legislativos indicaram os candidatos apoiados pelos prefeitos

ALFENAS
ALPINÓPOLIS
ALTEROSA
ANDRADAS
BOA ESPERANÇA
BOM JESUS DA PENHA
BOM REPOUSO
BORDA DA MATA
CABO VERDE
CAMANDUCAIA
CAMBUÍ
CAMBUQUIRA
CAMPANHA
CAMPO BELO
CAMPOS GERAIS
CAREAÇU
CARVALHÓPOLIS
CÁSSIA
CONCEIÇÃO DA APARECIDA
CÓRREGO DANTA
CRISTINA
CRUZÍLIA
DOM VIÇOSO

ELÓI MENDES
EXTREMA
FORMIGA
GUAPÉ
GUAXUPÉ
HELIODORA
IBIRACI
ITAMONTE
JACUTINGA
LAMBARI
LAVRAS
LUMINÁRIAS
MACHADO
MINDURI
MONTE BELO
MONTE SIÃO
MUZAMBINHO
NATÉRCIA
NOVA RESENDE
OURO FINO
PAINS
PARAGUAÇU
PARAISÓPOLIS

PASSOS
PEDRALVA
PIRANGUINHO
POÇO FUNDO
POÇOS DE CALDAS
POUSO ALEGRE
PRATÁPOLIS
SÃO BENTO ABADE
SÃO LOURENÇO
SÃO SEBASTIÃO DA BELA VISTA
SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO
SÃO TOMÁS DE AQUINO
SAPUCAÍ-MIRIM
SERRANIA
SERRANOS
TRÊS CORAÇÕES
TRÊS PONTAS
TURVOLÂNDIA
VARGINHA
ILICÍNEA
INCONFIDENTES