

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**GISELE BRAGA BASTOS**

**O clientelismo político e o joio e o trigo da política municipal**

Juiz de Fora

2017

**GISELE BRAGA BASTOS**

**O clientelismo político e o joio e o trigo da política municipal**

Versão Original

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.**

**Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições.**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marta Mendes da Rocha**

Juiz de Fora

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Bastos, Gisele Braga.

O clientelismo político e o joio e o trigo da política municipal / Gisele Braga Bastos. -- 2017.

120 p.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, 2017.

1. clientelismo. 2. representação política. 3. governo local. 4. vereadores. I. Rocha, Marta Mendes da , orient. II. Título.

**GISELE BRAGA BASTOS**

**O clientelismo político e o joio e o trigo da política municipal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, área de concentração Cultura, poder e instituições, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em 11/07/2017

BANCA EXAMINADORA

*M Rocha*

---

Professora Doutora Marta Mendes da Rocha (Orientadora)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

*Christiane Jalles de Paula*

---

Professora Doutora Christiane Jalles de Paula  
Universidade Federal de Juiz de Fora

*PI*

*M Rocha*

---

Professor Doutor Paulo Mesquita D'ávila Filho  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## AGRADECIMENTOS

À minha fé em Deus e na Lei Mística.

À minha mãe Luzia pelo amor, exemplo de vida, apoio incondicional e estímulos.

Ao meu “Super Gú” pela paciência, compreensão e motivação.

A minha orientadora Marta Mendes da Rocha pelo apoio, pela generosidade ímpar com que compartilha os saberes e por cada oportunidade de aprimoramento profissional e pessoal. Por inspirar paixão e dedicação à carreira acadêmica e por motivar-me a integrar novas pesquisas sobre representação na arena local, ademais das dificuldades inerentes.

A cada membro do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL-UFJF) pela dedicação em cada etapa da pesquisa. Em especial ao já amigo, Talles Corrêa, pelo suporte com os dados da pesquisa e pela prontidão.

A cada professor(a) titular e convidado(a), pelos ricos debates em aulas, seminários e ambientes informais. Em especial à Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Christiane Jalles e ao Prof. Dr. Paulo Roberto Figueira pelas contribuições oferecidas na banca de qualificação.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO) pelo suporte e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) pelos recursos financeiros, sem os quais a pesquisa seria inviável.

Aos amigos, amigas e familiares por me ouvirem falar e “rimar” sobre o desafio de investigar a representação política e o clientelismo na arena local. “Focada no perfume, o que são os espinhos?” eternamente grata ao Sertão de São João do Pacuí-MG.

Por fim, agradeço ao golpe branco impetrado no executivo nacional no Brasil em 2016, por trazer o tema do clientelismo à baila e por demonstrar sua atualidade e adaptabilidade instigando trabalhos futuros.

*Se achas demasiado árdua para ti uma empresa, nem por isso a suponhas impossível ao homem; ao contrário, se algo é possível e próprio de homem, considera-o acessível também a ti. (MARCO AURÉLIO (121 a 180d.C). in MEDITAÇÕES, 1964, p.76)*

*O que não é daninho à cidade tampouco lesa o cidadão. Toda vez que tiveres a impressão de seres lesado, aplica esta regra: se à cidade isso não causa dano, tampouco sofri eu.*

*– Mas se a cidade é lesada, não devo irar-me contra quem está lesando?*

*– O que estás esquecendo? (MARCO AURÉLIO (121 a 180d.C). in MEDITAÇÕES, 1964, p.66)*

*Vão açodamento pelas pompas; encenação de dramas; rebanhos; manadas; corpos varados de lanças; ossos atirados a cães; migas de pão deitadas em viveiro de peixes; azáfama de formigas carregando os fardos; correria de camundongos espavoridos; bonecos movidos por cordéis...*

*Cumpre, pois, suportar tudo isso com benevolência, sem refugar, advertindo, todavia, que cada qual vale tanto quanto vale o alvo de seus esforços. (MARCO AURÉLIO (121 a 180d.C.) in MEDITAÇÕES, 1964, p.86)*

## **RESUMO**

O estudo apresentado tem dois objetivos: apresentar um panorama de como o clientelismo tem sido tratado na Ciência Política brasileira nas três últimas décadas através de um levantamento em seis dos periódicos com maior classificação na Área de Ciência Política e Relações Internacionais da CAPES; investigar a propensão ao clientelismo entre os membros do legislativo municipal com base no padrão de respostas dos vereadores entrevistados em um *survey*. Nossas hipóteses centrais são as de que: i) apesar de bastante mencionado pelos cientistas políticos brasileiros para se referir à política e aos políticos no país, o clientelismo não vem sendo alvo de estudos sistemáticos; ii) a propensão ao clientelismo entre os vereadores não se distribui uniformemente e está associada a variáveis de contexto e atributos individuais.

**Palavras-chave: clientelismo; representação política; governo local; vereadores**

## **ABSTRACT**

The present study has two objectives: to present a panorama of how clientelism has been treated in Brazilian political science in the last three decades, through a stiff examination of six of the highest ranking journals in the area of Political Science and International Relations of CAPES; to investigate the propensity for clientelism among members of the municipal legislature based on the standard of responses of councilors interviewed in a survey. Our central hypotheses are that: i) although Brazilian politicians have often mentioned politics and politicians in Brazil, clientelism has not been systematically studied; ii) the clientelism propensity among city council members is not uniformly distributed and is associated with context variables and individual attributes.

**Keywords: clientelism; political representation; local government; councilmen**



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Menções às palavras-chave ( <i>Clientelista/Clientelistic</i> ) no período de 1990-2017.....	p.33
Gráfico 2 - Distribuição das menções agregadas por mandatos presidenciais .....	p.34
Gráfico 3 - Número de menções no universo de periódicos (1990 a 2017).....	p.36
Gráfico 4 - Frequência com que é procurado pelos eleitores.....	p.81
Gráfico 5 - Acha que houve compra de votos no município.....	p.93
Gráfico 6 - O quanto a compra de votos afetou o resultado da eleição.....	p.94
Gráfico 7 - Pessoas que trabalham na última campanha, em sua maioria.....	p.95
Quadro 1 - Características dos periódicos e distribuição dos artigos (1990-2017).....	p.31
Quadro 2 - Distribuição das palavras-chave nos periódicos .....	p.31
Quadro 3 - Distribuição das palavras-chave por número de menções .....	p.32
Quadro 4 - Artigos com menções às palavras-chave por área temática.....	p.37
Quadro 5 - Artigos com mais de 10 menções às palavras-chave.....	p.66-70
Figura 1 - Municípios da amostra por macrorregião de planejamento.....	p.75

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Menções ao clientelismo por tipo do estudo e periódico.....	p.38
Tabela 2 - Análise de valência das menções às palavras-chave por periódico.....	p.39
Tabela 3 - Localização da menção à palavra-chave.....	p.43
Tabela 4 - Distribuição das menções às palavras-chave nas referências bibliográficas.....	p.45
Tabela 5 - Municípios por estrato (porte e pobreza) em Minas Gerais e na amostra.....	p.76
Tabela 6 - Vereadores eleitos em 2012 por sexo – Brasil, Minas Gerais e amostra.....	p.76
Tabela 7 - Vereadores eleitos em 2012 por faixa etária – Brasil, Minas Gerais e amostra.....	p.77
Tabela 8 - Vereadores por partido político com melhor desempenho nas eleições de 2012 – Brasil, Minas Gerais e amostra.....	p.78
Tabela 9 - Local em que é mais procurado pelos eleitores.....	p.82
Tabela 10 - Razão pela qual é mais procurado pelos eleitores.....	p.83
Tabela 11 - Pedidos mais frequentes apresentados pelos eleitores (desagregada).....	p.85
Tabela 12 - Pedidos mais frequentes apresentados pelos eleitores (agregada).....	p.87
Tabela 13 - Forma como busca atender aos pedidos (desagregada).....	p.88
Tabela 14 - Tipo de pedido mais frequente x Forma de atender aos pedidos (agrupados por categorias).....	p.89
Tabela 15 - Opinião dos vereadores sobre o atendimento de pedidos.....	p.91
Tabela 16 - Síntese das variáveis relacionadas à interação entre vereadores e eleitores.....	p.92
Tabela 17: Pessoas que trabalham para o vereador.....	p.95
Tabela 18 - Frequência da procura, local e razão POR porte do município.....	p.97
Tabela 19 - Principais pedidos POR porte do município.....	p.97
Tabela 20 - Forma de atender aos pedidos POR porte do município.....	p.98
Tabela 21 - Frequência da procura, local e razão POR pobreza/riqueza.....	p.99
Tabela 22 - Principais pedidos POR pobreza/riqueza.....	p.99
Tabela 23 - Forma de atender aos pedidos POR pobreza.....	p.100
Tabela 24 - Principais pedidos POR ideologia.....	p.102
Tabela 25 - Forma de atender aos pedidos POR ideologia.....	p.102
Tabela 26 - Principais pedidos POR posição em relação ao governo.....	p.104
Tabela 27 - Forma de atender aos pedidos POR posição em relação ao governo.....	p.104

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	p. 10
<b>CAPÍTULO 1 – REPRESENTAÇÃO, CLIENTELISMO E POLÍTICA LOCAL NA LITERATURA RECENTE</b>	
1.1 Clientelismo no presente estudo.....	p. 12
1.2 Mudanças metodológicas nas abordagens recentes sobre o clientelismo .....	p. 14
1.3 Dificuldades conceituais e empíricas para “separar o joio do trigo” .....	p. 19
1.4 Clientelismo e representação política no nível municipal no Brasil.....	p. 24
<b>CAPÍTULO 2 – O CLIENTELISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA</b>	
2.1 Apontamentos iniciais.....	p. 29
2.2 Categorias de análise.....	p. 34
2.3 Área temática e tipo de estudo.....	p. 37
2.4 Análise de valência.....	p. 38
2.5 Análise de centralidade e conceituação.....	p. 43
2.6 Análise de associação: ideias, temas e argumentos mais associados ao clientelismo.....	p. 51
2.7 O clientelismo como tema central dos estudos: o que diz a literatura.....	p. 65
<b>CAPÍTULO 3 – O CLIENTELISMO NO NÍVEL LOCAL: RELAÇÕES ENTRE VEREADORES E ELEITORES</b>	
3.1 Características da amostra e desenho da pesquisa.....	p. 73
3.2 Análise dos dados.....	p. 81
3.2.1 Indicadores da propensão ao clientelismo.....	p. 81
3.2.2 Análise exploratória considerando o porte do município.....	p. 96
3.2.3 Análise exploratória considerando o grau de pobreza/riqueza.....	p. 98
3.2.4 Análise exploratória considerando atributos individuais: sexo, experiência, ideologia e posição em relação ao governo.....	p. 100
CAPÍTULO 4– CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	p. 106
ANEXO 1 - Resultado da pesquisa de campo por município.....	p. 111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 112

## INTRODUÇÃO

O estudo aqui desenvolvido está circunscrito ao campo da Ciência Política na grande área de estudos sobre democracia e instituições e na subárea de estudos sobre comportamento político. Partimos de dois objetivos centrais: i) apresentar um panorama de como o clientelismo tem sido tratado na Ciência Política brasileira nas três últimas décadas; ii) investigar a propensão ao clientelismo entre os membros do legislativo municipal com base no padrão de respostas dos vereadores entrevistados em um *survey*. Nossas hipóteses centrais são as de que: i) apesar de bastante mencionado pelos cientistas políticos brasileiros para se referir à política e aos políticos no país, o clientelismo não vem sendo alvo de estudos sistemáticos; e ii) a propensão ao clientelismo entre os vereadores não se distribui uniformemente e está associada a variáveis de contexto e atributos individuais.

Trabalhamos com dois conjuntos de dados. Para investigar a primeira questão, analisamos todos os artigos publicados nos seis periódicos de melhor avaliação na área da CAPES de Ciência Política e Relações Internacionais no período de 1990 a 2017. Para responder à segunda questão, valemo-nos dos dados inéditos produzidos na pesquisa “Representação Política no Nível Municipal no Brasil”.<sup>1</sup>

No primeiro caso, mais que uma revisão da bibliografia, realizamos uma análise sistemática dos artigos publicados no período, buscando identificar as menções ao clientelismo ao longo do tempo e nos diferentes periódicos, as áreas temáticas em que o tema aparece com maior frequência, os entendimentos em torno do clientelismo e os temas e os problemas, mais usualmente, relacionados a ele. No segundo caso, realizamos uma análise descritiva das distribuições das repostas dos entrevistados e alguns cruzamentos simples, objetivando à análise exploratória acerca da propensão ao clientelismo entre os vereadores eleitos em 2012 no estado de Minas Gerais. A pesquisa foi realizada por meio de questionário estruturado, aplicado presencial e individualmente, junto a 422 vereadores de 44 municípios de todas as 10 regiões de planejamento do estado.

---

<sup>1</sup> Pesquisa coordenada pela Prof<sup>a</sup> Marta Mendes da Rocha, no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A pesquisa contou com a participação de mais de uma dezena de estudantes de graduação e de pós-graduação da UFJF. Registro meus agradecimentos às agências de fomento, aos vereadores entrevistados e aos estudantes.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro, definimos o conceito de clientelismo adotado no presente estudo, realizamos uma discussão em torno do conceito e discutimos as mudanças metodológicas no tratamento do tema. Abordamos o possível impacto gerado nos estudos contemporâneos sobre clientelismo, em consequência das mudanças ocorridas nos estudos: sobre o funcionamento das democracias (com a inclusão da investigação das percepções das elites parlamentares) e nos estudos sobre política municipal (com a busca da superação da tendência centralista, privilegiando a arena local como unidade de análise, em reconhecimento da heterogeneidade das unidades subnacionais). Ainda, neste capítulo, realizamos uma discussão sobre o status dos municípios brasileiros após a Constituição Federal de 1988 bem como sobre a organização dos órgãos de representação e governo em nível local.

No segundo capítulo, problematizamos a pouca centralidade dada ao tema do clientelismo, apresentando como dado empírico os resultados de um levantamento realizado em seis dos principais periódicos, indexados na área de Ciência Política e Relações Internacionais, disponíveis no Scielo, nos últimos 30 anos.

No capítulo três, entramos nos dados da pesquisa empírica, apresentamos informações detalhadas sobre a amostra de entrevistados e especificamos nossas hipóteses acerca de como cada uma das variáveis elencadas está associada à propensão dos vereadores ao clientelismo. No mesmo capítulo, realizamos uma análise descritiva das percepções, das opiniões e das atitudes dos vereadores, explorando algumas associações entre essas percepções (respostas às questões dos questionários) e os fatores que supomos estarem associados à propensão ao clientelismo. Por fim, no quarto capítulo, apresentamos algumas considerações finais e apontamentos para estudos futuros.

# **1 - REPRESENTAÇÃO, CLIENTELISMO E POLÍTICA LOCAL NA LITERATURA RECENTE**

## **1.1 Clientelismo no presente estudo**

Partimos do entendimento de clientelismo como uma prática política, baseada em regras informais, caracterizada pela entrega particularista de recursos, em que opera a distribuição de bens condicionada ao voto/apoio político. Trata-se de uma relação entre partes marcadas pela assimetria e pela hierarquia nas posições sociais, culturais e/ou econômicas do patrão em relação ao cliente, na qual o recebimento dos bens ou benesses está, intrinsecamente, conectado à contrapartida do apoio político e/ou voto em uma relação de caráter duradouro, que é recorrentemente objeto de monitoramento, de verificação, de barganha e de reiteração pelas partes envolvidas.

A entrega do benefício, que pode ser material e/ou imaterial, público e/ou privado, está ligada à confiança recíproca entre o patrão e o cliente, e/ou entre patrões, mediadores (Brokers) e clientes (operando em redes), devendo ser contínuo o apoio político do cliente para com o patrão; sendo, por isso, outro elemento chave da relação clientelista o constante monitoramento. Esse entendimento converge com o que encontramos na maior parte dos estudos recentes sobre o tema na produção científica internacional (HICKEN, 2012; COLABELLA, 2010; STOKES et al., 2013).

Diferentemente do que se observa na grande maioria dos estudos sobre o tema, não adotamos nenhuma premissa normativa sobre o clientelismo. Entendemos que estamos diante de uma forma de intermediação de interesses como outras que existem na maior parte das democracias. Logo, a questão de se, e sob que condições o clientelismo é um obstáculo à consolidação da democracia, perpetua a relação de dependência entre patrões e clientes, reduz a autonomia do eleitor (STOKES et. al., 2013); por outro lado, se ele opera como mecanismo de controle dos clientes sobre os patrões e como forma de acesso a bens e serviços, é uma questão que deve ser respondida por meio de pesquisas empíricas.

Conforme apontam os recentes estudos sobre o clientelismo (HICKEN, 2011; STOKES et al., 2013; MEDINA; STOKES, 2002; PIATTONI, 2001; MUNO, 2010; HILGERS, 2009, 2011; ROBINSON & VERDIER, 2003), o monitoramento, elemento chave da relação clientelista, nem sempre é realizado diretamente pelo patrão que conta

com mediadores para fazê-lo. Muitas vezes, o patrão não tem contato algum com o cliente, passando os mediadores a um *status* de importância ainda maior nas sociedades urbanizadas, marcadas pelas longas distâncias entre uma região e outra dentro dos municípios e pela impessoalidade nas relações sociais (COLABELLA, 2010). Além disso, as transformações ocorridas nas democracias pelo mundo e, inclusive, na brasileira, em particular, como o sufrágio universal e secreto, associado à autonomia das unidades subnacionais e à emergência e ao fortalecimento de mecanismos de participação política (consultivos e deliberativos), introduzem novos elementos nas relações entre clientes e patrões.

Ainda, com poucos pontos de consenso na literatura especializada, o clientelismo tende a ser visto, na maioria dos estudos, em duas perspectivas: de um lado, majoritariamente, como entrave à ordem democrática e responsável pela manutenção da pobreza e das assimetrias; de outro, como mecanismo de controle dos eleitores sobre os políticos e como ferramenta de acesso a serviços e recursos para minorias, operando como um tipo de mecanismo de representação política e/ou intermediação de interesses (HICKEN, 2011; ROBINSON & VERDIER, 2003; DIAS; LIMA, 2009; HILGERS, 2009; KUSCHNIR, 2005).

Como já problematizado por Carvalho (1997) e Nunes (2003), para o caso brasileiro e como advertem os recentes estudos sobre o tema, o clientelismo tem sido tratado com pouca clareza conceitual (STOKES, 2007; HICKEN, 2011; HILGERS, 2011). No Brasil, quando recebe centralidade nos estudos, o clientelismo tende a ser abordado em três principais perspectivas: (i) na perspectiva da escolha racional, com base na teoria dos jogos, fundamentada na racionalidade econômica dos atores na lógica da maximização do resultado e minimização dos riscos (BAHIA, 2003); (ii) em uma abordagem mais culturalista, característica da antropologia política, focada nos laços de reciprocidade e de lealdade (KUSCHNIR, 2005; DaMATTA, 1990, 1997, 2004); e (iii) a partir da perspectiva da Sociologia Política que analisa como características sociais, econômicas e demográficas, em interação com a trajetória histórica e as instituições políticas, tornam a prática mais ou menos difundida (LEAL, 1949; NUNES, 2003; DINIZ, 1982). No entanto, como pretendemos demonstrar, um dos possíveis avanços na apreensão do fenômeno parece estar relacionado à busca da ruptura dessa oposição entre os elementos micro e macrosociológicos, que passam a ser cotejados através da análise combinada dos atributos individuais dos atores com as dimensões estruturais do contexto em que eles se relacionam (MUNO, 2010; STOKES et al. 2013).

Podemos afirmar que, a despeito das controvérsias, há dois consensos na abordagem do clientelismo: primeiro, ser um fenômeno adaptável aos mais diversos cenários políticos e econômicos; e, segundo, tratar-se de um fenômeno de grande dificuldade de mensuração. Nesse sentido, dada a complexidade e a adaptabilidade do clientelismo, os apontamentos recentes da literatura têm apontado para a importância de definir com clareza “o que” o estudo toma por clientelismo e combinar técnicas de análise qualitativas e quantitativas na apreensão e análise do fenômeno (MUNO, 2010)<sup>2</sup>. A seguir, apontamos como algumas mudanças metodológicas e conceituais têm impactado os estudos do tema.

## **1.2 Mudanças metodológicas nas abordagens recentes sobre o clientelismo**

Algumas transformações ocorridas no escopo teórico e empírico nas Ciências Sociais parecem impactar a literatura contemporânea sobre o clientelismo. Essas mudanças estão associadas à: valorização das percepções dos representantes como evidência importante para a compreensão do tema; inclusão das elites parlamentares nas pesquisas sobre qualidade das democracias; valorização da esfera municipal/local como cenário privilegiado de análise.

Partimos do entendimento de que tais mudanças podem contribuir para uma revalorização do interesse pelo clientelismo na presente década, ainda que poucos estudos dediquem-se, especificamente, às elites políticas na arena municipal. Observa-se uma busca pela ruptura da lógica explicativa centro-local, uma vez que se compreende que estudos focados na arena nacional não são representativos do universo dos municípios dada a heterogeneidade das unidades subnacionais (SNYDER, 2001; ROCHA & KERBAUY, 2014).

Essas transformações englobam também a mudança do interesse investigativo nas ciências sociais que deixa de fixar-se na temática da consolidação dos Estados Nacionais e migra para a necessidade de compreensão do funcionamento do sistema democrático nas mais diversas poliarquias, após os movimentos de redemocratização, ocorridos nos anos 1980 (em várias partes do mundo). Observa-se, também, uma busca de superação do antagonismo entre os métodos quantitativos e qualitativos em direção à

---

<sup>2</sup>Por questão de tempo e disponibilidade de recursos, tendo em vista que o presente estudo é realizado no curto período de dois anos do mestrado brasileiro, restringir-nos-emos à análise de caráter quantitativo. Cabe apenas destacar o interesse em dar continuidade à análise aqui iniciada, incorporando técnicas e dados qualitativos.



complementariedade entre eles na apreensão dos fatores micro e macrosociológicos, individuais e estruturais, em que operam as relações clientelistas (STOKES, et al. 2012; HICKEN, 2011; MUNO, 2010; KURSHNIR, 2005).

As atuais pesquisas sobre o clientelismo têm suas raízes nas décadas de 60 e 70 do século XX) dentro do campo das Ciências Sociais (HILLGERS, 2011). Nas últimas décadas, tendo como marco os processos de redemocratização, os estudos sobre clientelismo adquirem novo impulso nas Ciências Sociais em âmbito internacional, com destaque para a América Latina (PIATTONI, 2001; KITSCHOLT & WILKINSON, 2007; HICKEN, 2011; HILGERS, 2011; AYUERO, 2001; 2002).

Conforme destacam os especialistas da temática, a prioridade dos estudos na Ciência Política, antes da atual onda de estudos dedicados à compreensão acerca do funcionamento das democracias, esteve em compreender as origens do clientelismo a partir do método histórico, observando o fenômeno como entrave à democracia, sendo tratado com a possibilidade de controle e até de extinção, através da mudança da cultura política e via reformas políticas e administrativas (CARVALHO, 1997; 2000; LEAL, 1949; NUNES, 2003; PEREIRA, 2007; RAMOS, 1966). No entanto, tal perspectiva analítica, para a qual o clientelismo seria reflexo da estrutura patrimonialista e passível de eliminação, parece insuficiente para dar conta de um fenômeno que tem se mostrado bastante adaptável.

No Brasil, contrariamente à expectativa de que a redemocratização e as reformas do Estado (desestatizantes e descentralizadoras), ocorridas nas décadas de 80 e 90, minariam as práticas políticas tradicionais, os estudos recentes observam a persistência de várias modalidades informais de interação e de intermediação política entre representantes e representados. Nesse sentido, o clientelismo, inicialmente tratado como uma externalidade política passível de extinção e como resquício de um passado autoritário, passa a ser investigado como uma prática política capaz de se adaptar a diferentes contextos políticos e socioeconômicos (HICKEN, 2011).

Ou seja, o foco dos estudos migra da transição dos regimes autoritários ao democrático para questões ligadas ao funcionamento e à qualidade da democracia, passando a pergunta problema dos estudos sobre democracia do “por quê” das transições à democracia, para o “como” funcionam as democracias após a restauração democrática (DÍAZ, 2009). Observa-se, assim, o interesse em compreender o funcionamento da democracia a partir da operação de regras formais e informais

(HELMKE & LEVITSKY, 2003). Como consequência presumida, o clientelismo, estando circunscrito no escopo de práticas regidas por regras informais (MUNO, 2010), deveria interessar a um crescente número de cientistas sociais. No caso brasileiro, pretendemos mostrar que isso não ocorreu.

Na nova agenda de pesquisas, onde a representação política deixa de ser analisada em perspectiva, exclusivamente, teórica e centralista e passa a ser investigada empiricamente e, na perspectiva local, com preocupação em relação aos aspectos de validade e replicabilidade dos achados, com o uso de pesquisas de opinião, *survey* com elites políticas e eleitores, combinados a entrevistas em profundidade, a estudos etnográficos, podendo contribuir na área de estudos sobre comportamento e instituições políticas (formais e informais), seria de se esperar que o clientelismo passasse a ser mobilizado com maior centralidade. No entanto, no Brasil, muitos são os casos de abordagens marcadas pela falta de clareza conceitual.

Em partes da Europa e na América Latina, no entanto, observamos um renovado interesse em torno do tema. Os estudiosos vêm dedicando seus esforços para superar uma visão dicotômica do clientelismo (existência ou não existência) a partir do entendimento da adaptabilidade do fenômeno aos mais diversos regimes políticos, democráticos ou não, passando por isso a dedicarem-se a conceituar os elementos característicos da troca e a verificar em estudos empíricos os atributos atitudinais e estruturais que tornam os atores políticos e sociais mais ou menos propensos à prática clientelista (RONIGER; SAWICKI, 2004; HICKEN, 2011; MUNO, 2010).

Do ponto de vista metodológico, os estudos recentes incorporam várias estratégias, técnicas de análise e tipos de dados. Estes envolvem entrevistas com eleitores, cidadãos, representantes e *brokers*; análise de dados objetivos sobre produção legislativa e beneficiários de políticas públicas; etnografia junto a atores, instituições e comunidades específicas; análise agregada de dados sociodemográficos, entre outros.

Conforme destaca Díaz (2009), durante algum tempo, os estudos interessados no funcionamento das democracias focavam em pesquisas de opinião com os cidadãos, não incluindo as percepções e as opiniões de membros e de representantes dos órgãos do executivo, do legislativo e do corpo burocrático. O interesse prioritário das investigações e das pesquisas de opinião e de voto eram as percepções e as opiniões dos cidadãos e visava, em grande medida, a investigar os níveis de confiança nas instituições democráticas tendo por objeto os eleitores. No entanto, essa perspectiva analítica não focava nos membros das elites parlamentares ou, quando o faziam,

mantinham o foco analítico nos chefes do poder executivo, ficando os membros do poder legislativo, suas opiniões e percepções, desprivilegiadas na compreensão do funcionamento da democracia (DÍAZ, 2009). O interesse crescente em conhecer as opiniões, as atitudes, os valores e o comportamento dos representantes, burocratas e lideranças políticas tem oferecido novas oportunidades para o estudo do clientelismo, pois permite analisar o lado da oferta na relação clientelista (SHEFTER, 1994). Não afirmamos, claro, que os dados de percepção devam ser interpretados como reflexo da realidade e da dinâmica política; destacamos, apenas, que eles são peças importantes para a compreensão do tema do clientelismo, uma vez que estamos nos referindo a um conjunto de relações, em grande medida, alimentada pelos valores, pelas visões e pelas expectativas dos atores.

Outra inovação metodológica, importante para esse conjunto de pesquisas, diz respeito à operacionalização dos estudos de rede que buscam analisar as relações a partir das posições e dos papéis, desempenhados por patrões, por *brokers* e por cidadãos situados em diferentes níveis do sistema político.

Queremos destacar o crescimento dos estudos sobre política local e governos subnacionais que, em grande parte, é um desdobramento dos processos de descentralização política, administrativa e fiscal (FALLETI, 2005), ocorridos em várias partes do mundo, com destaque para a América Latina e para o Brasil. Este conjunto de estudos se orienta pela valorização da arena local, como foco da análise, em oposição à tendência em tomar o Estado-nação como unidade natural de análise. A proposta de substituição da arena nacional pela arena municipal, como *locus* da observação científica, está subsidiada no argumento de que a diversidade no interior dos estados não é contemplada, suficientemente, em estudos, cuja dimensão de análise está na arena nacional (SNYDER, 2001; NICKSON, 2011).

No Brasil, os estudos sobre governo subnacional dialogam com as pesquisas sobre o federalismo, a descentralização, as relações intergovernamentais, o processo legislativo estadual e municipal, os estudos eleitorais e o processo de elaboração e execução de políticas públicas do qual participam os três entes federados. Uma das expectativas, associada à descentralização em várias partes do mundo, era a de que ela aproximaria cidadãos e representantes, ampliando o controle dos primeiros sobre os últimos, a transparência e a eficiência no processo decisório e na alocação de recursos. Associado ao discurso da descentralização, vimos, também, vários projetos de ampliação da participação popular direta, com destaque para os que floresceram em

nível local. A interface dos estudos sobre clientelismo com esta literatura está, justamente, no fato de que se esperava que a descentralização, de alguma forma, pudesse contribuir para minar ou para minimizar o clientelismo.

No caso brasileiro, como mostraremos em outra seção, verificamos uma associação frequente entre o clientelismo e o local antes e depois da redemocratização e da descentralização do Estado.

Conforme destacam os estudos recentes sobre o tema que nos interessa, por vezes, o clientelismo foi mobilizado como explicação para os atrasos sociais e como entrave à construção da cidadania e da democracia (HICKEN, 2011). Essa abordagem polarizada do clientelismo, como sendo próprio de sociedades menos desenvolvidas, tem sido questionada, uma vez que o clientelismo tem se mostrado adaptável aos mais diversos contextos políticos e econômicos. Paulatinamente, tem-se incorporado aos estudos sobre cultura política e funcionamento das instituições a compreensão de que os aspectos históricos, microsociológicos e macroestruturais devem ser analisados em conjunto (MUNO, 2010; HILGERS, 2011).

Como já afirmado, os estudos recentes focados no clientelismo têm buscado não enunciados gerais e resultados conclusivos generalizáveis acerca da prática clientelista, mas sim captar e compreender os elementos componentes da troca clientelista, como uma prática política particularista dentre outras no amplo leque de práticas do jogo político, composta por elementos-chave que lhe distingue de outras práticas como *pork-barrel*, patronagem e compra de votos, ainda que possa estar a elas associada. Além disso, emergem novas teses na perspectiva da responsividade e da *accountability* que abordam o clientelismo como veículo de representação política, influenciado pelos organismos de participação e de organização social, servindo como via de garantia de acesso a recursos para minorias e para cidadãos pobres.

Nesse sentido, não se trataria de uma prática passível de ser corrigida e/ou eliminada como pretendiam os reformistas gerencialistas e sim de uma prática adaptável a diferentes conjunturas com variação no tipo de benefício demandando e na forma de atender às demandas, podendo ir do ilegal (como apresentado na maioria dos estudos) a algo completamente regular e típico das poliarquias. Ainda que o clientelismo possa ser pensado como remontado ao processo de construção do Estado moderno (SHEFTER, 1994) ou às relações de poder no período colonial, como advogam vários estudiosos, sua persistência vem exigindo novos entendimentos em torno da prática.

Dada a sua adaptabilidade a diferentes sistemas políticos e regimes de governo, uma questão central passa a ser investigar como o clientelismo opera em contextos democráticos, na vigência de sufrágio universal, voto secreto e ampla competição (MEDINA; STOKES, 2002). Há, na literatura, o argumento de que o voto em cenário democrático, ou seja, com eleições livres, competitivas, secretas, periódicas e limpas, ampliaria o poder de barganha do cliente. Nessa perspectiva, o voto secreto ampliaria os custos de monitoramento da relação e a competitividade ampliaria a concorrência entre padrões de modo que o eleitor poderia utilizar a barganha pela via da agregação como forma de garantir o acesso a bens e serviços para si ou para a coletividade e como mecanismo de expandir o controle sobre os mandatos dos políticos (MUNO, 2010; HILGERS, 2009; KITSCHOLT & WILKINSON, 2007). Em outras palavras, com o aumento do eleitorado e do número de partidos, tem-se o aumento das cadeiras nos parlamentos e o aumento da concorrência entre os políticos, podendo a relação clientelista funcionar como um mecanismo de *accountability* para as eleições seguintes.

### **1.3 Dificuldades conceituais e empíricas para “separar o joio do trigo”**

Além da adaptabilidade, abordada na seção anterior, o clientelismo é apontado pela literatura contemporânea como um fenômeno de extrema dificuldade de mensuração devido ao alargamento conceitual (HILGERS, 2011) e pelo fato de que tem sido mobilizado para a explicação de uma diversidade de fenômenos. Nessa direção, autores como Carvalho (1997), Hicken (2011) e Muno (2010) destacarão a importância de se distinguir o clientelismo de outras práticas políticas, pois, ainda que em comum a tais práticas possamos ver a operação de regras informais, em termos substantivos, ou seja, no que tange aos resultados, distinguem-se. Dessa forma, investigá-lo requer distingui-lo, ainda que sucintamente, de outras práticas políticas como *pork barrel*, patronagem, compra de votos e corrupção, às quais está muitas vezes associado.

O uso da expressão “*pork barrel*”, importada dos estudos legislativos norte-americanos, já se tornou bastante comum na Ciência Política brasileira para designar políticas particularistas discricionárias de modo geral ou, mais precisamente, políticas que dispersam custos e concentram benefícios em determinados distritos geográficos. Como destaca Stokes et al. (2013), embora tanto o clientelismo quanto o *pork barrel* possam ser considerados tipos de políticas particularistas, eles se distinguem pelo aspecto da condicionalidade que é central às trocas clientelistas, mas não pode ser

assegurado no caso do *pork*. Um governante que aloque benefícios particularistas desproporcionalmente a certos grupos – circunscritos ou não geograficamente – ou um parlamentar que direcione uma emenda às regiões onde obteve maior volume de votos pode esperar obter retorno eleitoral de sua ação, mas não pode garantir que apenas os eleitores leais serão beneficiados ou que todos os beneficiados retribuirão com voto e/ou apoio político.

Em relação à patronagem, enquanto alguns o consideram como sinônimo de clientelismo (KITSCHOLT & WILKINSON, 2007; PIATTONI, 2001) outros definem a patronagem pelo tipo específico de bem que é trocado, no caso, empregos e cargos públicos, enquanto o clientelismo incluiria vários outros tipos de bens e de recursos (PIATTONI, 2001).<sup>3</sup> Outros, ainda, associam a patronagem ao uso de recursos e benefícios que fluem da ocupação de cargos públicos (MAINWARIG, 1999; STOKES, 2007; HICKEN, 2011). Há que se destacar, ainda, que no caso brasileiro, o termo é utilizado para se referir à troca de cargos no gabinete do Executivo por votos no parlamento, uma estratégia central no funcionamento do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999).

Ainda que Muno (2010) pondere que há muito mais distinções em questão de estilo/forma, do que de conteúdo propriamente em si, distinguir tais práticas parece um dos consensos a ser construído a fim de evitar que pretendendo incluir tudo no rótulo “clientelismo”, nada seja explicado e compreendido. Nessa direção, tem sido comum aos estudos enumerar e conceituar os elementos que consideram chaves da troca clientelista como forma de calibrar os parâmetros da investigação. Por essa razão, apresentamos, de saída, no início do presente capítulo, a nossa definição do termo.

As características-chave que calibram o estudo de Muno (2010) são: “a relação é diádica, assimétrica, pessoal e duradoura, recíproca e voluntária” (MUNO, 2010, s.p.). Já para Hilgers (2011) além de ser uma troca em que os indivíduos visam a maximizar os seus interesses, o clientelismo é uma relação pessoal e duradoura entre indivíduos de status sociopolítico desigual. Ainda que não haja consenso e clareza conceitual e essa seja uma das problemáticas centrais nos estudos sobre clientelismo, apontada por diversos autores (CARVALHO, 1997; MUNO, 2010; HICKEN, 2011), muitas definições destacam como elementos-chave da relação de troca clientelista a presença de relações diádicas, hierárquicas, iteradas e condicionadas (HICKEN, 2011).

---

<sup>3</sup> Segundo Piattoni (2001), enquanto o termo patronagem é mais usado nos países de língua inglesa, o clientelismo seria mais comum na tradição léxica romana.

Referindo-se às mudanças na literatura sobre o peso relativo de cada elemento, Hicken (2011) apresenta, em sua revisão bibliográfica, o papel inovador dos estudos que destacam o papel dos mediadores como intermediários entre patrões e clientes. Muito antes, Landé (1977) já destacara o funcionamento de redes diádicas em sua tipologia, organizadas em forma de *web* (relações diádicas entre indivíduos, sem a presença de um *ego*) ou *network* (conjunto de relações pessoais em torno de um *ego*) (LOPEZ, 2004). Segundo Lopez (2004), no sentido da *web*, as redes são formadas por indivíduos ligados a um *ego* (no caso do estudo do autor e do estudo empírico da presente dissertação, esse *ego* são os vereadores). Nem todos os indivíduos que compõem a rede estabelecem relações face a face com o *ego*, mas entre eles e o *ego* existem indivíduos que estabelecem o vínculo da relação, baseada na oferta de algum benefício ou prestígio.

Stokes et al. definem esses mediadores/*brokers* como:

(...) intermediários locais que provêm benefícios focalizados e resolvem problemas para seus adeptos; em troca eles pedem aos beneficiários a participação em atividades políticas locais como manifestações de grupo – e, frequentemente, demandam seus votos. Portanto, *brokers* estão envolvidos em interações duradouras e frequentes com os eleitores, observando seu comportamento e adquirindo conhecimento sobre suas inclinações e preferências (...) (STOKES et al., 2013, p. 75).<sup>4</sup>

Hicken (2011) destaca que o elemento social da relação entre patrão e cliente era primordial para os primeiros estudiosos do clientelismo. Segundo o autor, a ênfase recaía na relação face a face, nas interações e transações diretas entre patrão e cliente. No entanto, o autor pondera que estudos recentes dos quais destacará Weingrod (1968), Kitschet & Wilkinson (2007), Medina; Stokes (2002), Stokes (2005; 2007) Stokes et. al. (2013) e Muno (2010) têm problematizado a questão da relação face a face, frente à atuação dos *brokers* nas sociedades modernas.

Em outras palavras, ainda que os estudos recentes reconheçam a importância das relações face a face na manutenção das relações clientelistas, consideram-nas, em certa medida, não fundamentais, dada à presença de mediadores entre patrões e clientes, garantindo o vínculo e realizando o controle da relação. O pequeno ou nenhum contato direto entre patrão e cliente, próprio das relações sociais contemporâneas, não impediria

---

<sup>4</sup> Tradução nossa.

a relação clientelista, uma vez que os dois estão ligados por uma cadeia de mediadores, conformando máquinas políticas complexas que envolvem políticos situados em diferentes esferas e mediadores no primeiro, segundo e terceiro níveis (HICKEN, 2011; MUNO 2010; COLABELLA, 2010).

Hicken (2011) propõe uma revisão da lógica dos argumentos centrais sobre clientelismo, destacando que a troca clientelista é considerada por alguns teóricos como prejudicial para a democracia e para o desenvolvimento econômico e como um padrão inferior de política. Para outros (STOKES et. al., 2012), a troca clientelista mina a capacidade dos cidadãos de exercerem influência sobre os governantes e servidores públicos, induzindo à manutenção de corruptos no poder. Além disso, para alguns teóricos, a prática clientelista é associada ao desvio de recursos que são escassos e que poderiam servir para a promoção do desenvolvimento econômico, além de gerar incentivos para a manutenção dos eleitores pobres e dependentes. Outras abordagens afirmam que o clientelismo reflete e alimenta altos níveis de corrupção, minando a confiança pública nas instituições democráticas (HIKEN, 2011).

Nessa perspectiva, Hicken (2011) se propõe a discutir as relações entre clientelismo e democracia e entre clientelismo e desenvolvimento, partindo das indagações: Por que o clientelismo emergiu em alguns contextos e em outros não? Como explicar a variação nas práticas clientelistas ao longo do tempo e do espaço? Para o autor, esse é o ponto que mais tem progredido na literatura especializada no tema, na qual os estudiosos têm combinado cuidado teórico com abordagens criativas para avaliar as implicações empíricas dessas teorias, conforme discutido na seção anterior.

Outra característica-chave do clientelismo é a condicionalidade. Em sua definição, Hicken (2011) considera a condicionalidade como a entrega de um bem ou serviço pelo patrão ao cliente, cuja resposta é a entrega direta de um benefício pela outra parte ou a promessa crível de tal benefício. O autor destaca, ainda, que o elemento da condicionalidade é a chave que diferencia o clientelismo de outras formas de trocas particularistas, uma vez que a entrega de benefícios, bens ou benesses é feita apenas a indivíduos ou grupos que apoiem ou prometam apoiar o patrão.

De acordo com os estudiosos do tema, a lista de bens distribuídos pode variar de dinheiro a panelas, de leite a telhas, enquanto os bens imateriais variam na diversidade de caminhos institucionais e informais possíveis, indo, segundo Hicken (2011), do acesso a serviços públicos como habitação, educação, atenção à saúde, empregos (ROBINSON & VERDIER, 2003; VAN DE WALLE, 2007), alocação em cargos



públicos, intervenção com a burocracia (CHUBB, 1982), até proteção (JAMAL, 2007). Descrições similares acerca da diversidade de bens clientelistas são recorrentes nos estudos da temática. Igualmente, Colabella (2010) apresenta uma lista de bens materiais relatada por seus informantes da comunidade de Santa Rita na Argentina. Esses informantes também relataram a distribuição de benefícios oficiais dos programas do governo, condicionada ao apoio político, troca que seria controlada em um caderno com confirmações de presença em eventos oficiais, reuniões, com “*check-in*” e histórico de auxílio, para cada um dos membros da comunidade.

No entanto, ainda que a reciprocidade da troca seja um fator chave, existe geralmente um hiato de tempo entre o momento em que o político entrega ou promete o benefício (que pode inclusive ser imaterial) e o momento do voto, por isso a capacidade de monitoramento de ambas as partes é destacada com recorrência como “*espinha dorsal*” da troca clientelista. Hicken (2011) afirma, baseado em Kitschelt & Wilkinson (2007), que, embora a troca deva ser condicionada para ser classificada como clientelista, ela não precisa ser imediata. Esse argumento estará presente também no trabalho de Colabella (2010) acerca da atuação dos mediadores na Argentina, bem como na revisão bibliográfica empreendida por Munoz (2010).

Ademais às considerações de diversos autores acerca da falta de consenso nos estudos sobre clientelismo, parece haver um terceiro consenso na literatura, o de que a relação entre patrão e cliente é assimétrica. A hierarquia, outro elemento-chave da troca clientelista, tem sido fundamental nas definições de clientelismo, principalmente em abordagens sociológicas. Hicken (2011) destaca em Scott (1972) a definição do clientelismo como um relacionamento em que uma pessoa em posição de superioridade (patrão), através da própria influência e/ou recursos, oferece proteção e/ou benefícios para outra pessoa de *status* inferior (cliente) que lhe retribui com apoio/voto, assistência e até serviços pessoais. Do mesmo modo, Landé (1977) enfatiza o papel da hierarquia, definindo a relação patrão-cliente como uma aliança diádica-vertical, ou seja, uma aliança entre duas pessoas com *status* desigual.

No entanto, ainda que a presença da hierarquia seja recorrente, há também o argumento de que mesmo clientes em situação de extrema pobreza podem transformar os termos da relação e converter o fluxo da troca clientelista em direção aos seus interesses (HILGERS, 2009; HICKEN, 2011; PIATTONI, 2001; STOKES 2005, STOKES et al., 2012), individual ou coletivamente, face a face ou em rede.

Como já mencionado, recentes estudos destacam que a construção da relação clientelista tende a se dar em rede, via agentes mediadores (*brokers*), podendo o cliente nunca se relacionar face a face com o patrão. Todavia, dado que tal problematização não pode ser alcançada com os dados empíricos do presente estudo, não aprofundaremos a discussão acerca dos novos organismos de participação e arenas discursivas (de participação e de deliberação) que podem alterar a posição na hierarquia e sua influência na percepção por parte dos eleitores das práticas clientelistas como mecanismo de representação política e controle sobre os mandatos dos políticos. Cabe apenas destacar que estudos recentes têm sinalizado que inovações como o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas, ao ampliar a influência dos agentes e difundir a cultura participativa, teriam o potencial de alterar o funcionamento das redes clientelistas. Voltaremos a esta questão na seção em que analisaremos, de modo sistemático, a literatura recente em Ciência Política.

#### **1.4 Clientelismo e representação política em nível municipal no Brasil**

Na presente dissertação, um de nossos objetivos é verificar a extensão do clientelismo entre vereadores de municípios mineiros. Os estudos recentes sobre o tema mostram, contudo, que não há por que supor que o clientelismo esteja presente apenas nas relações face a face em nível local. As relações de troca podem extravasar os limites da comunidade e do município por meio de complexas redes, envolvendo padrões, *brokers* e clientes situados em diferentes níveis, nos três setores<sup>5</sup>. Dependendo do ponto de referência, os vereadores e os prefeitos poderiam ser tomados como mediadores das relações ao invés de padrões (STOKES et al, 2012). Por outro lado, não há como negar que há uma associação bastante difundida entre o clientelismo e a dinâmica política dos municípios, sobretudo os médios e os pequenos. Isso ocorre porque uma das variáveis centrais nas discussões sobre o tema é o tamanho do eleitorado ou da comunidade.

Os estudos destacam que, em comunidades menores, não apenas as relações face a face são mais viáveis, mas também o próprio monitoramento da relação envolve menos custos. Este argumento remete ao trabalho influente de Robert Putnam (1996) que, analisando as consequências do processo de regionalização na Itália, na década de 70, propõe que as relações hierárquicas e de dependência seriam mais difundidas em

---

<sup>5</sup>O primeiro setor compreende o setor público; o segundo setor, o setor privado e o terceiro setor abarca as associações e as organizações de sociedade civil de interesse público.

comunidades mais tradicionais que carecem dos atributos típicos de sociedades desenvolvidas e com alto estoque de capital social. No Brasil, onde tamanho do município e pobreza estão bastante correlacionados, teríamos dois fatores aumentando as chances de uma dinâmica clientelista.

Devido à nossa opção por focalizar o clientelismo no âmbito municipal, é importante realizar uma breve discussão sobre o status dos municípios no Brasil pós 1988 e algumas características gerais da política municipal, segundo a literatura sobre o tema.

A Constituição brasileira de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados, outorgando-lhes novas competências e autonomia (política, fiscal e administrativa). A transferência de responsabilidades fiscais, administrativas e políticas da arena federal para a arena local promoveu certo deslocamento do lócus analítico do governo central para as unidades subnacionais. Em função do reconhecimento das heterogeneidades regionais, os objetos e questões típicas da Ciência Política (funcionamento das instituições, o comportamento, a opinião e as percepções dos atores políticos e a dinâmica política e eleitoral, entre outros), passaram a ser analisados também no âmbito municipal e na interação entre as distintas esferas de governo (ALMEIDA, 2015; KERBAUY, 2004).

As dificuldades dos estudos sobre representação política na arena municipal no Brasil, no entanto, não se restringem à dimensão metodológica e ao *delay* científico, perpassam questões acerca da heterogeneidade entre os municípios, que dificulta, inclusive, o uso do termo município em sentido genérico, dadas às discrepâncias intermunicipais e ao “caráter abstrato do termo “município” ou “política municipal”” (ROCHA; KERBAUY, 2014, p. 19). Abarcam também os altos custos para realização de pesquisas, dificuldade de mobilização das equipes, dificuldade de mobilidade em municípios e regiões mais pobres e distantes de grandes centros, além de altos custos para realização de pesquisas com uma amostragem suficiente para inferências para o universo. Ainda que pesem os altos custos financeiros e de pessoal, as dificuldades de deslocamento e as longas distâncias entre regiões, uma nova geração de estudiosos tem dedicado grandes esforços, a fim de investigar seus objetos em perspectiva intra e intermunicipal.

As discussões contemporâneas sobre a representação em perspectiva local passam, assim, a buscar na compreensão da diversidade local as explicações para o

funcionamento das instituições democráticas e suas regras formais e informais e não mais a “tentar fazer caber” a dinâmica local em modelos e em análises provenientes de análises em perspectiva nacional. Nesse contexto, supondo-se que as relações na arena local em municípios pequenos e em médios sejam mais marcadas por relações face a face entre políticos e eleitores, os estudos sobre o clientelismo na arena municipal podem receber um novo fôlego. Permitiram, por exemplo, abordar as discussões sobre o impacto da escala nas dinâmicas entre representantes e representados (SNYDER, 2001).

Os estudos sobre clientelismo no Brasil, como mostraremos no próximo capítulo, enfatizam o município e a arena local como espaço privilegiado. Este seria o lugar mais da permanência do que da mudança; por isso, ainda encarnariam, de forma mais marcante, a herança dos traços patrimoniais da formação do Estado brasileiro. Não surpreende que algumas das referências centrais destes estudos sejam o trabalho de Victor Nunes Leal (1949), centrado na Primeira República e os estudos de Carvalho (1997; 2000) que abordam o tema em uma perspectiva histórica. Contudo, esforços mais recentes passam a incluir outros elementos para a compreensão do clientelismo, passando pela transição para a democracia, o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro, a formação da cidadania brasileira, etc.

Os recentes esforços teóricos na Ciência Política brasileira na compreensão do clientelismo na esfera local convergem no reconhecimento da extrema diversidade e nas assimetrias entre regiões e municípios no Brasil e da necessidade da combinação de estratégias metodológicas (análise micro e macrosociológica) para a compreensão das dinâmicas políticas na arena local (ROCHA & KERBAUY, 2014; KERBAUY, 2004; ALMEIDA, 2015).

Diferentemente de outros países que adotam o federalismo, o Brasil exibe uma grande homogeneidade institucional, deixando pouco espaço para que os níveis subnacionais possam definir sua arquitetura de governo. A Constituição Federal, além de reconhecer os municípios como entes federados e definir suas competências e prerrogativas, prevê, inclusive, os limites de gastos para com o Poder Legislativo Municipal, incluída a remuneração dos vereadores e o número limite de vereadores que compõem as Câmaras Municipais, ambos com base na população do município.

Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, com voto personalizado e permissão para realização de coligações, mesmo sistema empregado para a eleição de deputados estaduais e federais. Já os prefeitos são eleitos pelo método majoritário, com

um segundo turno em municípios com mais de 200 mil eleitores.<sup>6</sup> Ambos, prefeitos e vereadores, cumprem mandatos de 4 anos com possibilidade de uma reeleição consecutiva, no caso dos primeiros, e reeleição ilimitada, no caso dos segundos.

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

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

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

Os prefeitos concentram boa parte das prerrogativas decisórias nas áreas administrativa, econômica e orçamentária. Os vereadores, além de possuírem prerrogativas de controle e fiscalização do Executivo (Art. 31 CF), sendo responsáveis

---

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

pela aprovação das contas do prefeito, podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária elaborado pelo prefeito, desde que não impliquem em aumento de gastos, e projetos de lei, nos limites de sua competência. Entretanto, parte da literatura sobre representação local no Brasil destaca que os projetos de lei não representam o grosso da produção legislativa dos vereadores (ALMEIDA E LOPEZ, 2012). Esta estaria dominada por outro tipo de atuação que, em geral, não é enquadrada como produção legislativa por não produzir impactos sobre a ordem jurídica, as chamadas indicações.

Na prática, então, o que fazem os vereadores? Como se estrutura a relação da câmara municipal com o Poder Executivo e quão efetivos são os vereadores na fiscalização do prefeito e da administração municipal? Como os representantes locais buscam oferecer respostas aos problemas, demandas e reivindicações vocalizadas pelos eleitores e grupos organizados? As relações mantidas com os eleitores e as estratégias apontadas pelos vereadores apontam para um tipo de interação mais universalista ou particularista? Qual é a extensão do clientelismo nas relações mantidas entre representantes e representados no nível local? Nesse trabalho, concentramo-nos nessa última questão, o que será feito no capítulo 3. No próximo capítulo, apresentaremos os resultados de nossa análise sobre a produção dos cientistas políticos e sociais brasileiros sobre o tema do clientelismo nas últimas três décadas.

## 2 – O CLIENTELISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

### 2.1 Apontamentos iniciais

Considerando a importância do clientelismo nas principais interpretações do Brasil e o *revival* em torno do tema na literatura internacional, poder-se-ia esperar certa centralidade do tema nas análises recentes sobre a dinâmica política brasileira. Nesta seção, apresentamos os resultados da análise realizada sobre o tema, nos seis periódicos com melhor avaliação na área da CAPES de Ciência Política e Relações Internacionais no período de 1990 a 2017, disponíveis no Scielo.<sup>7</sup> Os periódicos analisados foram: *Brazilian Political Science Review* (BPSR), *Dados*, *Lua Nova*, *Opinião Pública* (OP), *Revista de Sociologia e Política* (RSP) e a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS).<sup>8</sup>

O período coberto foi de 1990 a 2017 (só entraram os números de 2017 que já haviam sido lançados no momento em que iniciamos a análise). A série histórica mais longa foi a da revista *Lua Nova*. Não incluímos os anos anteriores a 1990 que pertenciam à *Lua Nova* e estavam disponíveis no Scielo, porque, antes desse ano, os números careciam de padronização. Para a análise, incluímos apenas os artigos. Excluímos resenhas de livros, notas de pesquisa, ensaios, notas editoriais, erratas, apresentações, homenagens, o encarte “Tendências” (da revista *Opinião Pública*), entrevistas e ensaios bibliográficos. Com essas exclusões, ficamos com um total de 2627 artigos.<sup>9</sup>

Nossas questões de partida eram: o tema do clientelismo vem recebendo a atenção dos cientistas sociais e políticos brasileiros? Em caso positivo, como o tema vem sendo abordado nas últimas três décadas? Nosso primeiro passo, portanto, foi

---

<sup>7</sup> Para uma análise mais completa da forma como o clientelismo vem sendo abordado na Ciência Política brasileira, seria necessário incluir livros, dissertações e teses de doutorado. Pelas limitações de tempo, não incluímos esse material, tarefa que ficará para uma pesquisa futura.

<sup>8</sup> Doravante os periódicos com nomes mais extensos serão mencionados por siglas.

<sup>9</sup> Para garantir a precisão da análise, entramos em contato com os seis periódicos, solicitando informação sobre o total de artigos, publicados no período por volume e número. A RBCS respondeu que não possui um controle sistemático. A BPSR enviou os dados solicitados que correspondiam com os encontrados no Scielo. A RSP nos aconselhou a consultar as estatísticas do Scielo, mas no portal não existe uma organização sistemática separando artigos de outros tipos de publicação por ano, número e volume. A OP não conseguiu nos informar o número exato de artigos, apenas uma estimativa por ano. A revista *Dados* e a *Lua Nova* não responderam à consulta.

verificar, no total dos 2627 artigos, quantos tinham pelo menos uma menção às palavras-chave, pesquisadas em português, espanhol e inglês<sup>10</sup>. As palavras consideradas para o filtro foram clientelismo (ou no inglês “*clientelism*”), clientelista (ou no inglês “*clientelistic*”). Decidimos concentrar a busca no substantivo e no adjetivo que é, usualmente, utilizado para qualificar políticos, políticas, partidos, relações, o sistema político, etc. Por estarmos trabalhando com um grande volume de dados, optamos por utilizar um *software* de análise de dados qualitativos<sup>11</sup>. Encontramos 364 artigos que faziam, pelo menos, uma menção a uma destas palavras, o que nos dá uma média de 60,7 artigos por periódico. Nosso universo de análise foi composto, portanto, por estes 364 artigos.

O Quadro 1, na página a seguir, traz informações sobre a contribuição de cada periódico para o número total de artigos incluídos na análise. A menor contribuição foi da BPSR, o que se explica pela série histórica curta já que se trata de um periódico de criação recente. As séries históricas mais longas foram das revistas Lua Nova e Dados, nesta ordem. Mas as maiores contribuições para a amostra vieram das revistas Dados e RSP. A Lua Nova aparece, apenas, em quarto lugar, atrás da OP. Foi nesse último periódico que encontramos a maior proporção de artigos com, pelo menos, uma menção às palavras-chave, considerando o total de artigos publicados pelo periódico no período.

---

<sup>10</sup> Dos seis periódicos analisados, apenas a *Brazilian Political Science Review* publica artigos, exclusivamente, em inglês.

<sup>11</sup> Atlas Ti *Qualitative Data Analysis*. Número da certificação: 8C5A5-F9268-1B58I-BH1N1-00A28.



**Quadro 1 - Características dos periódicos e distribuição dos artigos (1990-2017)**

Periódico	Instituição responsável	Período analisado	Classificação 2015 na área de CP e RI/CAPES	Total de artigos no período	Artigos incluídos na análise e % do total de cada periódico	Contribuição para a amostra analisada
BPSR	ABCP	2012-2016	A2	69	11 (15,9)	3,0
OP	Unicamp	2000-2016	A1	282	59 (20,9)	16,2
RSP	UFPR	1999-2016	A2	505	87 (17,2)	23,9
RBCS	ANPOCS	1999-2017	A2 <sup>12</sup>	589	68 (11,5)	18,7
Lua Nova	USP	1990-2016	A2	657	40 (6,1)	11,0
Dados	IESP-UERJ	1996-2016	A1	525	99 (18,8)	27,2
Total				2627		100,0 (364)

Fonte: Elaboração própria.

No total dos 364 artigos, o software encontrou 806 vezes a palavra *clientelismo/clientelism* e 474 vezes a palavra *clientelista/clientelistic*, conformando um total de 1280 menções a uma ou mais palavras-chave. No Quadro 2, apresentamos a distribuição das palavras-chave nos periódicos da amostra.

**Quadro 2 - Distribuição das palavras-chave nos periódicos – N (%)**

Periódico	Total de artigos incluídos na análise	Número de menções a <i>clientelismo/clientelism</i>	Número de menções à <i>clientelista/clientelistic</i>
BPSR	11 (3,0)	35 (4,3)	14 (3,0)
OP	59 (16,0)	143 (17,7)	71 (15,0)
RSP	87 (24,0)	236 (29,3)	120 (25,3)
RBCS	68 (19,0)	133 (16,5)	61 (12,9)
Lua Nova	40 (11,0)	44 (5,5)	40 (8,4)
Dados	99 (27,0)	215 (26,7)	168 (35,4)
Total	364 (100,0)	806 (100,0)	474 (100,0)

Fonte: Elaboração própria.

<sup>12</sup> A revista manteve um contínuo de classificação A1 nos anos anteriores, sendo classificada como A2 no ano de 2015.

O substantivo *clientelismo/clientelism* corresponde a 63% do total de menções, enquanto o adjetivo *clientelista/clientelistic* equivale a 37%. Uma possível explicação para essa superioridade pode ser atribuída ao uso da palavra *clientelismo* com efeito de enumeração, para fazer referência a traços característicos da trajetória histórica do país (ao lado de *patrimonialismo, coronelismo, etc.*), principalmente, em artigos com apenas uma menção e nos quais o tema recebe pouca centralidade. Também é importante destacar a ampla superioridade dos artigos com menções ao termo em português (91,5%), contra 4,7% em inglês e 3,8% em espanhol.

No Quadro 3, apresentamos a distribuição das menções às palavras-chave, conforme o número de vezes com que aparece no total dos 364 artigos que compõem a amostra.

**Quadro 3 - Distribuição das palavras-chave por número de menções N (%)**<sup>13</sup>

Número de menções por artigo	<i>Clientelismo/Clientelism</i>	<i>Clientelista/Clientelistic</i>
1	151 (54,1)	118 (60,8)
2	56 (20,0)	27 (13,9)
3	26 (9,3)	21 (10,8)
4	11 (3,9)	4 (2,1)
5	4 (1,4)	7 (3,6)
6	9 (3,2)	2 (1,0)
7	4 (1,4)	2 (1,0)
8	2 (0,7)	1 (0,5)
9	0 (0,0)	3 (1,5)
10 ou mais	16 (5,7)	9 (4,6)
Total	279 (100,0)	194 (100,0)

Fonte: Elaboração própria.

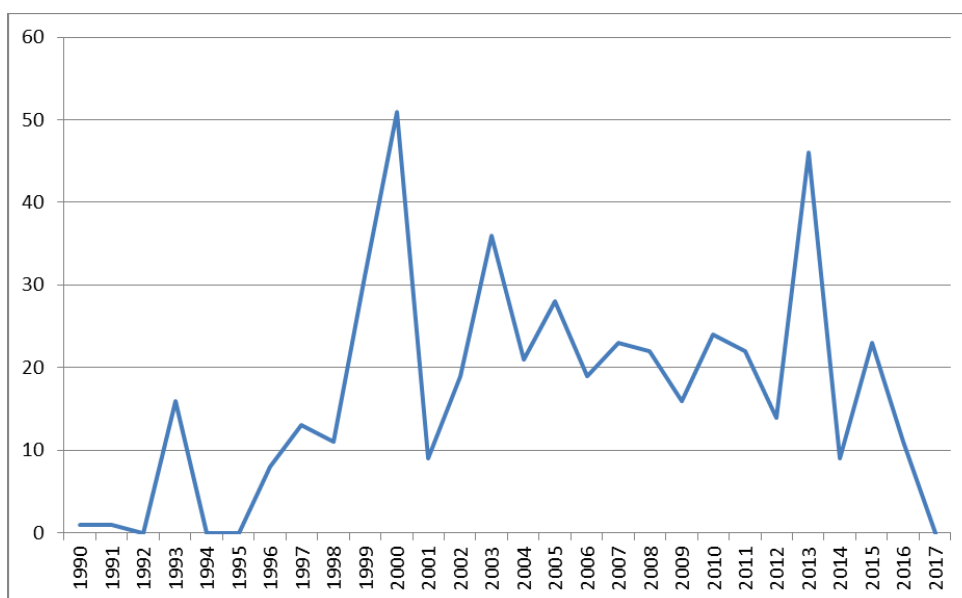
O Quadro 3 permite observar que mais da metade dos artigos apresenta apenas uma menção às palavras-chave. Se considerarmos os artigos com até 3 menções, vemos que eles representam mais de 80% para ambas as palavras. Apenas 16 artigos

<sup>13</sup> A soma não coincide com o total de 1280 obtidos, quando se somam as 806 menções ao substantivo às 474 menções ao adjetivo, porque alguns artigos apresentam ambas as palavras-chave.

apresentaram mais de 10 menções a clientelismo e 9 mais de 10 menções a clientelista/*clientelistic*. Ao todo, somente vinte e três artigos continham mais de 10 menções a uma e/ou outra palavra-chave. Esta primeira análise parece corroborar nossas expectativas iniciais de que o clientelismo é amplamente mobilizado pelos cientistas sociais brasileiros para se referir, de modo muito geral, à dinâmica das relações sociais e políticas no Brasil. Aqui estaria a grande maioria dos artigos da amostra que apenas menciona a palavra-chave de uma a três vezes sem, no entanto, aprofundar em termos de conceituação ou de uma análise mais sistemática. Os dados também parecem indicar que apenas uma minoria dos artigos analisados por nós atribui centralidade ao tema.

O Gráfico 1 apresenta o número de menções às palavras-chave por ano. Não é possível apontar com precisão uma tendência, de aumento, redução ou estagnação. Os únicos anos sem menções foram 1992, 1994, 1995 e 2017. Os picos se deram nos anos 2000, 2013, 2003 e 1999. A interpretação dos dados torna-se mais complicada se consideramos todo o tempo necessário na tramitação do artigo que vai desde a submissão ao periódico, passa pela avaliação pelos pareceristas e, em caso de aprovação, pelos preparativos para a publicação.

**Gráfico 1 - Menções às palavras-chave (Clientelista/Clientelistic) no período de 1990-2017**

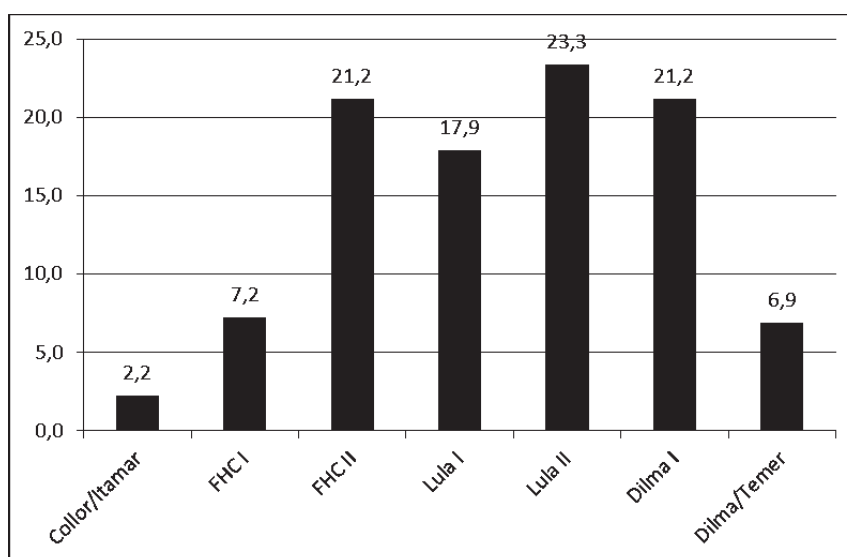


Fonte: Elaboração própria.

Agrupando os anos por períodos (tomamos, arbitrariamente, os períodos dos mandatos presenciais como referência), observamos um crescimento significativo a partir do período que corresponde ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso

e o maior percentual no segundo mandato de Lula. Novamente, é difícil identificar um padrão. A frequência das menções, provavelmente, está associada com a própria dinâmica de publicação dos periódicos. Mas, a análise temática que será apresentada adiante pode sugerir algumas pistas interpretativas. Por exemplo, o fato de que boa parte das menções ao termo aparece associada ao tema da reforma do Estado levada a cabo no governo FHC. Como existia uma expectativa difundida de que a reforma e os esforços de modernização da máquina burocrática contribuiriam para minar as práticas clientelistas, o crescimento das menções, a partir de FHC II (21,2%), pode estar associado a um aumento do número de artigos sobre o tema. Já o pico observado no segundo governo Lula (23,3%) pode estar relacionado ao aumento de estudos interessados em compreender os impactos do programa Bolsa Família que sofreu considerável expansão no período. O programa vem sendo tratado, por alguns, como política programática, embora particularista; por outros, como clientelismo quando essa ideia é associada a *pork barrel*.

**Gráfico 2 - Distribuição das menções agregadas por mandatos presidenciais**



Fonte: Elaboração própria.

## 2.2 Categorias de análise

Para analisar a forma como os (as) autores (as) vêm abordando o tema, criamos seis categorias a serem associadas às palavras-chave:

- a) Área temática: associado aos títulos do texto, para classificar o tema do estudo;

- b) Tipo de estudo: associado ao resumo do texto, classificando como: estudo de caso, estudo comparado ou teórico/conceitual;
- c) Valência: negativa, positiva ou neutra, associada ao trecho do texto em que a palavra clientelismo/*clientelism*, clientelista/*clientelistic* aparecia;
- d) Esforço de conceituação do termo: podendo ser “sim” nos casos em que o (a) autor (a) apresenta algum esforço de conceituar o clientelismo; ou “não”, quando há apenas menção sem esforço de conceituação. Esta categoria foi associada ao trecho do texto em que a palavra clientelismo/*clientelism*, clientelista/*clientelistic* aparecia;
- e) Centralidade: mensurada a partir do lugar do texto em que a palavra apareceu, podendo ser no título, no resumo, nas palavras-chave, no corpo do texto, em nota de rodapé ou de fim, em quadro explicativo, nos anexos ou nas referências bibliográficas. Esta categoria foi associada à palavra.
- f) Relação: Associada no parágrafo em que a palavra-chave estava, destacando os termos, ideias, argumentos e conceitos aos quais o clientelismo apareceu associado.

Dessa forma, poderíamos verificar os campos e subcampos da Ciência Política em que os termos clientelismo/clientelista aparecem com maior frequência e em que tipos de estudos a menção ao termo foi mais frequente. Além disso, pudemos analisar em que medida há um esforço para conceituar o tema e os diferentes significados e entendimentos dos (as) autores (as) em torno do mesmo e se, em geral, o clientelismo é abordado em termos positivos, negativos ou neutro. Usamos o lugar do texto como um indicador de centralidade do tema: se há apenas uma menção vaga em notas de rodapé e/ou nas referências bibliográficas ou se o clientelismo aparece como um tema central do estudo, estando presente no resumo, no título ou como uma das palavras-chave. Por último, a análise da relação com ideias, temas, conceitos e argumentos nos permitiu delimitar uma espécie de léxico associado ao clientelismo.

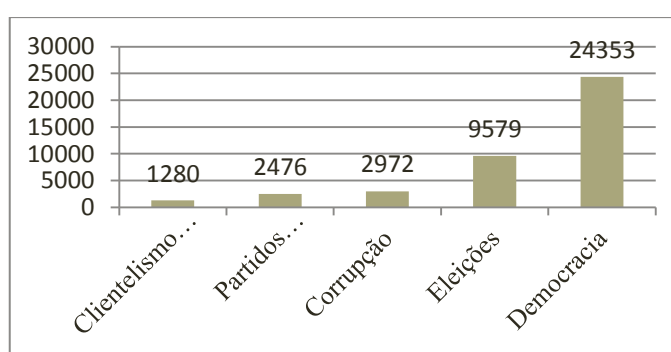
Nossas expectativas iniciais eram a de que a despeito de figurar como uma importante chave de interpretação das relações políticas no país, no pensamento político e social brasileiro, o clientelismo perdeu espaço na Ciência Política recente, em comparação com outros temas. Esperávamos encontrar muitas menções ao clientelismo em todos os periódicos e ao longo do tempo, mas menções vagas; mobilização do conceito para uma caracterização geral das relações políticas no país, com pouco

esforço de conceituação ou descrição do fenômeno; ou artigos nos quais o clientelismo não aparece nem como variável a ser explicada nem como fator explicativo. Ademais, esperávamos encontrar o predomínio de menções negativas ao clientelismo, vendo-o como resquício de um passado agrário, pré-moderno, autoritário e como patologia associada aos déficits de democratização e de *accountability* no país. No que se refere à análise das relações, esperávamos encontrar o clientelismo associado à corrupção, ao distributivismo, ao *pork barrel*, ao patrimonialismo, ao mandonismo, ao coronelismo e à compra de votos.

Utilizamos duas estratégias para a análise. Fizemos uma análise de todos os 364 artigos, considerando como indicador de centralidade o número de menções e o lugar de localização da menção (título, resumo e palavras-chave) e para os vinte e três que tinham mais de 10 menções às palavras-chave, fizemos uma análise separada.

Uma primeira questão que merece destaque é a frequência das menções ao clientelismo em comparação com outros temas relevantes na Ciência Política brasileira. Nosso objetivo aqui não foi realizar uma análise sistemática, mas apenas comparar a presença do tema de forma relativa. Como já destacado, encontramos 364 artigos com menção ao clientelismo/clientelista no total dos 2627 artigos dos seis periódicos publicados entre 1990 e 2017. Foram 1280 menções a uma das palavras-chave (*clientelismo/clientelism*, *clientelista/clientelistic*). Partimos, então, para uma segunda análise nos 2627 artigos, buscando por outras palavras-chave centrais nos estudos nas Ciências Sociais e na Ciência Política como democracia, partidos políticos, eleições e corrupção. O levantamento mostra, como esperado, a superioridade de menções aos demais termos em relação ao clientelismo, indo em direção à hipótese da pouca centralidade dedicada ao tema nas três últimas décadas no Brasil.

**Gráfico 3 - Número de menções no universo de periódicos (1990 a 2017)**



Fonte: Elaboração própria.

### 2.3 Área temática e tipo de estudo

Considerando a frequência de menções às palavras-chave por área temática<sup>14</sup>, no universo de 364 artigos com menções às palavras-chave, observamos que a referência ao clientelismo é mais frequente nos artigos classificados nas áreas de Estado e políticas públicas, Eleições, representação e comportamento eleitoral, Cultura política, Elites políticas e Estado, federalismo e descentralização. A Tabela 1, a seguir, apresenta a frequência das menções por área. 53,6% dos artigos com, pelo menos, uma menção ao termo, estão nas seis primeiras áreas temáticas da tabela.

**Quadro 4 - Artigos com menções às palavras-chave por área temática**

Área temática	N. de artigos com menções às palavras-chave
Estado e Políticas Públicas	47
Eleições, representação e comportamento eleitoral	46
Cultura política	34
Elites políticas	26
Estado, federalismo e descentralização	22
Pensamento político brasileiro	20
Relações Executivo-Legislativo	19
Teoria política	18
Partidos políticos	18
Instituições políticas/reforma política	16
Associativismo e movimentos sociais	14
Participação política	15
Política Externa e Relações Internacionais	12
Segurança Pública	12
Comunicação Política	9
Desenvolvimento econômico	9
Política e Poder Judiciário	6
Metodologia	6
Teoria social	5
Lobby e grupos de interesse	3
Pensamento político latino-americano	3
Outros	6
Total	364

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao tipo de estudo, consideramos estudo comparado os que incluíam comparação sincrônica, de mais de um caso (país, governo, município, etc.) e

<sup>14</sup> Utilizamos, como referência para a definição das áreas temáticas, a classificação da Associação Brasileira de Ciência Política. Mas, foi necessário acrescentar áreas para realizar uma análise mais refinada.

comparação diacrônica (períodos históricos, mandatos, governo, etc.). Consideramos como estudos de teoria e pensamento político e social os elaborados em formato de ensaio ou reflexão e discussão teórica sem análise sistemática de material empírico e que não envolviam estudo ou comparação sistemática de um ou mais casos. A categoria “tipo do estudo” foi associada ao resumo ou à apresentação do estudo, tendo sido classificado uma única vez para cada um dos 364 artigos da amostra.

**Tabela 1: Menções ao clientelismo por tipo de estudo e periódico**

<b>Periódico</b>	<b>Estudo de caso</b>	<b>Estudo comparado</b>	<b>Teoria e pensamento</b>
BPSR	6	3	2
Dados	31	35	33
Lua Nova	15	7	18
OP	25	29	5
RBCS	19	27	22
RSP	36	34	17
Total	132	135	97

Fonte: Elaboração própria.

Como podemos ver na Tabela 1, há significativo equilíbrio entre os estudos de caso (36,2%) e os estudos comparados (37,1%) enquanto os artigos, classificados como teoria e ensaio, correspondem a 26,7% do total da amostra. Considerando que a grande parte dos artigos apresenta até 3 menções ao clientelismo e não o tomam como problema central, esses dados dizem muito pouco sobre a forma como o tema tem sido abordado. Na grande maioria dos casos, os artigos da amostra não estavam centrados no clientelismo, não o tomavam como problema central ou como variável explicativa para outra questão. Quando consideramos os artigos que dão maior centralidade ao tema, vemos que do total dos 23 artigos com mais de 10 menções às palavras-chave, 3 são estudos de caso, 13 são estudos comparados e 7 são estudos de teoria/ensaio.

## **2.4 Análise de valência**

A análise da valência considerou como o clientelismo era apresentado no trecho em que se encontrava a palavra-chave. A valência negativa engloba as menções onde o termo aparece associado a malefícios à ordem democrática, econômica e institucional, ao atraso, ineficiência e a práticas tipificadas como crimes no ordenamento político



brasileiro como compra de votos, corrupção, nepotismo, improbidade administrativa, entre outros. A valência positiva foi associada às palavras-chave, quando o clientelismo era reconhecido como uma forma de representação e de intermediação de interesses legítima, ou visto como mecanismo de acesso a recursos, benefícios e direitos e/ou como forma de controle dos eleitores sobre os políticos. As menções sem conteúdo normativo ou juízos de valor explícitos foram classificadas como valência neutra. Codificamos todas as vezes em que os termos pesquisados apareceram nos artigos que tinham até 10 menções às palavras-chave. Os artigos com mais de 10 menções foram analisados de forma mais aprofundada em outra seção. A seguir, apresentamos a distribuição da valência para os artigos com até 10 menções.

**Tabela 2 - Análise de valência das menções às palavras-chave por periódico**<sup>15</sup>

	Negativa	Neutra	Positiva
BPRS	5	1	0
Dados	143	15	2
Lua Nova	65	6	3
OP	88	27	4
RBCS	81	12	2
RSP	128	28	6
Total	510 (82,8)	89 (14,4)	17 (2,8)

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com nossas expectativas iniciais, vemos que, em todos os seis periódicos, as referências negativas superam com folga as demais. O predomínio das menções negativas nos periódicos analisados é claro: 83% das palavras codificadas tinham associação a aspectos negativos como atraso, resquício de um passado pré-moderno, rural, origem de ineficiência, mau uso dos recursos públicos, nepotismo, corrupção, *pork barrel*, patronagem, entre outros. As referências negativas também aparecem na perspectiva de que o clientelismo é uma forma de política tradicional, herdada da formação patrimonialista do Estado, e que poderia ser minada ou, mesmo, extinta, por meio de uma mudança da cultura política e/ou de reformas políticas e administrativas. Afirma-se, também, a forma como o clientelismo contribui para a manutenção das assimetrias e de uma situação de dependência dos clientes em relação

<sup>15</sup> O total de menções codificadas foi 616. Quando a palavra-chave aparecia na mesma frase com a mesma valência, codificamos a frase, considerando a ocorrência de uma das palavras-chave apenas uma vez.

aos padrões. A passagem a seguir, mesmo em tom de crítica, é expressiva da forma como boa parte da literatura lida com a questão.

Aparentemente, o racionalismo econômico da nova economia política e dos ideólogos gerencialistas parece enxergar no princípio do mercado um bálsamo redentor capaz de purificar o setor público de todos os seus males: o clientelismo, o descaso com o dinheiro público, a corrupção pura e simples. Subjacente a esta pressuposição está a crença de que a ética utilitarista do *homo economicus* pode constituir-se em fundamento para a solução dos problemas de ordem moral da sociedade (BORGES, 2000, s.p.).

A citação a seguir expressa, ao mesmo tempo, a relação entre clientelismo, corrupção e atraso. Em um estudo comparado sobre financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina, Zovatto (2005) menciona o clientelismo como um traço característico de toda a América Latina:

Não devemos esquecer que estamos em uma região com tradições políticas e culturais que favorecem o clientelismo e a impunidade, e que práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvio de doações etc., não são fáceis de erradicar de um dia para outro. Daí que, ao lado da lei, mecanismos culturais e pedagógicos também devem ser utilizados na formação cidadã para o acatamento das regras e a busca da transparência, e para fortalecer o investimento democrático (ZOVATTO, 2005, p. 308).

O exemplo, a seguir, também é bastante típico e pode ser encontrado em vários outros artigos nos quais os autores enumeram o que consideram serem características estruturais negativas da dinâmica política brasileira – entre elas, o clientelismo – que deterioram a democracia.

Quando fatores estruturais negativos dominam o imaginário coletivo cotidiano, há uma propensão à reprodução de velhos vícios políticos (fisiologismo, nepotismo, corrupção, clientelismo e patrimonialismo), a despeito dos avanços poliárquicos. A situação na qual o regime democrático convive pacificamente com um Estado oligárquico pode ser denominada democracia inercial (BAQUERO, 2006, p. 242).

14,4% das menções foram classificadas como neutras, apenas mencionam o termo, sem juízo de valor. Um exemplo de menção classificada como neutra é o seguinte:

Como lembra Nunes (1997), no Brasil se usam diferentes gramáticas políticas, dependendo do momento e do local: universalismo de procedimentos, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático (AZEVEDO, SANTOS JUNIOR e RIBEIRO, 2009, p. 707).

Mesmo nas classificações neutras, contudo, vemos a dicotomia entre voto clientelista *versus* voto programático:

Primeiro, os eleitores podem escolher baseados mais em bens clientelistas do que em posição ideológica. Nesse caso, um eleitor pode optar por um político ou partido, mesmo que seu concorrente esteja ideologicamente mais próximo de sua posição preferida (MAINWARING e TORCAL, 2005, p. 268).

Apenas a minoria das menções lança um olhar um pouco mais positivo sobre o clientelismo, vendo-o como mecanismo de representação, forma de controle e pressão dos eleitores sobre os políticos, destacando suas interfaces com formas de ação coletiva e instituições participativas. Vemos aqui a ideia de que os clientes podem usar a relação clientelista para garantir a alocação responsiva dos recursos públicos e o reconhecimento de direitos para coletividades e indivíduos integrantes de grupos minoritários e desprivilegiados.

Não sem razão, para Machado da Silva, o clientelismo teria sido, por muito tempo e/ou para muitos contingentes de trabalhadores, a chave do mistério para solver problemas de legitimação sob uma norma salarial precariamente institucionalizada (GUIMARÃES, 2011, p. 561).

O clientelismo apresenta-se como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os clientes, com os detentores legítimos dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus patroni (D'AVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2014, p. 57).

Outro trabalho que ressalta o papel do clientelismo como mecanismo de obtenção de benefícios é o de Draibe (1993). Além disso, a autora destaca que o clientelismo pode operar como mecanismo de controle para as eleições seguintes, imprimindo pressão sobre os mandatos dos políticos. Neste caso, contudo, a menção não é inteiramente positiva, reconhecendo-se certa ambiguidade nas relações clientelistas.

Esta forma moderna de clientelismo, em regimes democráticos, produz efeitos paradoxais perversos: funda o apoio e a legitimação do regime em categorias que dispõem de força de pressão para conseguir suas demandas, mas também contam com força para atuar na desestabilização dos governos, quando insatisfeitas (DRAIBE, 1993, s. p.).

É interessante observar que as menções positivas à palavra-chave, geralmente, estão associadas a uma forma moderna de clientelismo, típica das democracias. Isto é,

reconhece-se algo de positivo no clientelismo apenas nos contextos de política competitiva, sufrágio universal e voto secreto em oposição ao clientelismo “antigo” ou de regimes autoritários, caracterizados pelo emprego de mecanismos de coerção, suborno e, mesmo, do uso da força bruta. É no contexto das democracias que alguns autores reconhecem alguma funcionalidade no clientelismo visto como estratégia importante para os menos privilegiados.

Aqui encontramos ecos da relação bastante difundida na literatura entre clientelismo e pobreza. Stokes et al. (2013), por exemplo, destacam que a grande maioria dos estudos sobre clientelismo mostra fortes evidências de que esta prática é mais difundida em países e sociedades menos desenvolvidas e, em seu interior, entre os mais pobres. O argumento de fundo é o de que aqueles que vivem em situação de aguda privação material seriam mais imediatistas e dariam maior valor a recursos individuais e materiais, em comparação com os benefícios resultantes de políticas programáticas. É o que encontramos quando Mainwaring e Torcal (2005) em um dos artigos da amostra afirmam que “ao assegurar bens clientelistas, os eleitores podem defender seus interesses materiais de uma maneira que não seria possível por meio de bens públicos” (2005, p. 268).

O problema com este argumento – na maior parte das vezes, sustentado com base em análises agregadas – é o de pretender restringir aos mais pobres a participação na relação clientelista. Esta argumentação pode contribuir para maior estigmatização de ambos – dos pobres e do clientelismo – como sugerido por Auyero (2001), ao se referir ao clientelismo como *poor people's politics*. Além disso, pode sugerir que os pobres estariam restritos a uma dinâmica política de segunda categoria, geralmente, caracterizada como menos racional e eficiente, enquanto as classes mais privilegiadas se orientariam programaticamente.

Por último, vale a referência a um estudo que não se aplica ao caso brasileiro, mas apresenta argumentação semelhante a favor do clientelismo. Iamamoto (2016), em estudo sobre a nova Constituição Boliviana, apresenta o clientelismo como mecanismo para promover uma relação mais participativa dos clientes nas decisões acerca da alocação dos recursos públicos:

Para Lazar (2008, p. 92), o clientelismo político em El Alto não pressupõe uma relação passiva de cidadãos com o Estado, mas sim uma relação ativa, uma forma de as comunidades pautarem onde e como investimentos públicos devem ser feitos nas suas zonas: “clientelismo aqui aparece como um meio pelo qual os clientes procuram superar a despersonalização da política

eleitoral e criar uma democracia local mais direta e menos delegativa” (IAMAMOTO, 2016, p.40, 41).

## 2.5 Análise de centralidade e conceituação

Conforme já mencionado, além do número de menções por periódicos, consideramos a categoria “lugar” como indicador de centralidade. Partimos do suposto de que artigos que atribuíam maior importância ao clientelismo (como objeto de análise, discussão conceitual, teórica ou variável explicativa) trariam menções aos termos pesquisados no título, e/ou nas palavras-chave (usadas como mecanismos de busca) e/ou no resumo.

Encontramos apenas cinco artigos com menção à palavra-chave no título, oito com a ocorrência dos termos entre as palavras-chave e 12 com menções nos resumos. Essas frequências representam, respectivamente, 1,4 %, 2,2% e 3,3% do total de 364 artigos analisados. O fato de o termo aparecer 922 vezes no corpo do texto e com apenas 25 menções no título, resumo ou nas palavras-chave parece corroborar o argumento de que o tema tem sido tratado com pouca centralidade nos últimos trinta anos. Como esperávamos, a maioria das menções (75,5%) encontra-se no corpo do texto, porém o termo é tratado de forma vaga, aparecendo ao lado de outros como coronelismo, patrimonialismo e corrupção.

**Tabela 3 - Localização da menção à palavra-chave<sup>16</sup>**

<b>Lugar</b>	<b>N. de menções</b>
Corpo do texto	922
Referências bibliográficas	169
Nota de rodapé/fim	82
Resumo	12
Quadro	10
Subtítulo	10
Palavras-chave	8
Título	5
Apêndice	2
Anexo	1
Total	1221

Fonte: Elaboração própria.

<sup>16</sup> Quando a palavra-chave aparecia mais de uma vez no resumo ou em resumo em outro idioma ou no cabeçalho das páginas (quando a palavra estava contida no título), codificamos apenas uma vez. Daí o total de 1221 divergentes do total de 1280 menções encontradas.

Os cinco artigos com uma das palavras-chave no título estão assim divididos: três na revista *Dados*, um na revista *Opinião Pública* e um na *Revista de Sociologia e Política*. Eles são de autoria de Braga, Nicolas e Becher (2013), Carvalho (1997; 2000), Boschi (1999) e Farias (2000).

O primeiro é um estudo sobre transferência de recursos nas campanhas *online* para vereador nas eleições de outubro de 2008, no Brasil e pretende tematizar as relações entre clientelismo, voto e uso da Internet nas campanhas eleitorais (Braga, Nicolas e Becher, 2013). Trata-se de um estudo comparado que toma como objeto de estudo uma eleição em três capitais brasileiras – um estudo que poderíamos associar à política local, portanto.

Os dois artigos de Carvalho abordam o clientelismo no contexto do pensamento político brasileiro. O primeiro traz uma abordagem conceitual, buscando distinguir coronelismo, clientelismo e mandonismo. O autor justifica seu esforço, afirmando que “o acúmulo de pesquisas passa a ter rendimento decrescente porque as ideias começam a girar em roda, sem conseguir avançar devido a confusões ou imprecisões conceituais. Nesses momentos convém parar para revisão e tentar esclarecer conceitos e teorias” (1997, s. p.). E o próprio autor situa seu artigo como parte do esforço para compreender “o problema das relações políticas entre o poder local e o poder nacional” (1997, s. p.).

O segundo artigo de Carvalho apresenta os resultados de uma análise dos favores recebidos por meio de “centenas de ofícios, cartas, cartões, telegramas” por Rui Barbosa, quando o mesmo ocupava o cargo de ministro da Fazenda. O objetivo do autor, ao analisar os pedidos, é “verificar a extensão do fenômeno clientelista na passagem do Império para a República” e, pela análise das razões dos pedidos e da linguagem em que são formulados, o autor espera identificar “os valores e as percepções sobre os quais se assentava a prática clientelista” (2000, s. p.). Nesse caso, a análise do tema desloca-se da política local para a nacional.

O artigo de Boschi (1999) que traz o clientelismo no título, também se situa no âmbito da política local e foi categorizado na área de Estado e políticas públicas. O autor compara duas capitais, com o objetivo de:

entender como se estruturam experiências locais de bons governos, entendidos como os que propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiem ou neutralizem a vigência de

práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos” (BOSCHI, 1999, s.p.).

Boschi (1999) articula as ideias de descentralização, capital social e clientelismo para pensar o problema da governança urbana em grandes cidades.

Por último, o artigo de Farias (2000) traz uma discussão conceitual, associada à análise empírica de uma sub-região do Nordeste brasileiro. O autor desenvolve o argumento de que “o fundamento das práticas clientelistas encontra-se não em uma herança de relações pré-capitalistas, mas, sim, na própria estrutura social capitalista” (2000, p. 49). Embora o artigo se diferencie da grande maioria por buscar outro fundamento para explicar a origem do clientelismo, ele converge com os demais na forma de compreender o problema. Mais uma vez, vemos a associação do tema com a política local e a pobreza.

6,7% das menções foram identificadas nas notas de pé de página ou ao fim do texto. Em 13,8% dos casos, as palavras-chave apareceram nas referências bibliográficas; mas é importante destacar que do total dos 364 artigos, em 258 (70,9% das vezes) a menção às palavras-chave não aparece em nenhuma das referências citadas ao final do artigo, evidenciando que, apesar de muito mencionado, o clientelismo não se encontrava nas preocupações centrais do(a) autor(a).

**Tabela 4 - Distribuição das menções às palavras-chave nas referências bibliográficas**

<b>Número de menções nas referências</b>	<b>Número de artigos</b>
0	258
1	79
2	14
3	6
4	3
5	1
8	2
11	1
Total	364

Fonte: Elaboração própria

A menção a uma das palavras-chave apareceu 169 vezes nas referências bibliográficas. Quais foram os (as) autores (as) citados com maior frequência? Quando se trata de abordar o clientelismo, quais são os autores (as) mais acionados? Vimos que

51% das citações ou 86 estão centradas em seis autores, nesta ordem: Edson Nunes (1997), José Murilo de Carvalho (1997), Fabiano Santos (1994, 1995), Eli Diniz (1982), Richard Graham (1990) e Carl Herman Landé (1977, 1983).

O campeão das citações é o livro de Edson Nunes “A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático”, resultado de sua tese de doutoramento na Universidade de Berkeley, seguido do já citado artigo de José Murilo de Carvalho “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”. Em seguida, aparece o livro de Eli Diniz “*Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*”. Neste livro, Diniz analisa a formação do MDB no Rio de Janeiro, a trajetória de suas principais correntes e do líder Chagas Freitas em torno do qual se originou o chaguismo. Em quarto lugar, em número de citações, está o livro de Richard Graham “*Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*”. O quinto em número de citações é “*Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963*”, de autoria de Fabiano Santos, cujas citações aparecem também em sua tese de doutorado intitulada “Teoria de decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil”, defendida no antigo Instituto de Pesquisa Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ) e “Clientelismo como escolha racional” publicado no livro *Pluralismo, espaço social e pesquisa*, em 1995. Por último, em sexto lugar entre os mais citados, registramos quatro trabalhos de Carl Landé que se voltam para uma discussão teórico-conceitual do clientelismo e suas relações diádicas e em rede, sendo um deles sobre redes e grupos no Sudeste asiático. Landé, de fato, é uma referência internacional importante nos estudos sobre o tema e um dos autores que mais contribuíram para a discussão conceitual; surpreende que tenha sido citado somente oito vezes nas referências bibliográficas dos 364 artigos analisados.

O livro “*A gramática política do Brasil clientelismo e insulamento burocrático*” de Edson Nunes, resultado de seu doutoramento na Universidade de Berkeley na Califórnia, tem sido revisitado desde sua primeira edição em 1996, sendo recorrentemente mobilizado e o principal referencial teórico de muitos estudos que abordam o clientelismo no Brasil, seja direta ou indiretamente. Em seu estudo, Nunes (2003) define, pautado em uma análise histórica dos governos desde os anos 1930, a coexistência de quatro padrões de relação ou “gramáticas” entre Estado e sociedade: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de



procedimentos. O autor busca demonstrar a adaptabilidade do clientelismo frente à nova realidade democrática e ao processo de industrialização e liberalização do mercado.

O foco de Nunes (2003) recai sobre o processo de construção institucional resultante da adoção do capitalismo moderno que, em tese, traria a marca da impessoalidade às instituições políticas. O argumento é o de que, contrariando os postulados de Weber e Polanyi, nem todas as novas instituições brasileiras foram compostas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado, em grande parte em função do curto espaço de tempo em que foram criadas e em decorrência da forte influência e *modus operandi* clientelista das oligarquias do país. Nessa direção, o autor busca demonstrar os fatores históricos pungentes para a formação da gramática política do Brasil, destacando como o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos não substituem, e sim, incorporam-se ao clientelismo pré-existente (NUNES, 2003, p.17).

Nunes (2003) inova ao empreender o enfrentamento da lógica explicativa dicotômica – centro *versus* periferia, atrasado *versus* moderno – para apresentar a discussão entre os modos de produção capitalista e as gramáticas políticas por ele tipificadas. Em sua análise coloca o clientelismo como oposto ao universalismo de procedimentos e como mecanismo de operação política persistente na formação do Estado Moderno presente na lógica partidária e política (em seu estudo, analisa a partir da década de 30), destacando Juscelino Kubitschek e Getúlio Vargas como exímios operadores do clientelismo associado ao corporativismo na década de 50. Segundo Nunes (2003), “Graças à habilidade na manipulação de instituições fundadas em lógicas diferentes, os dois presidentes contestaram e incentivaram a institucionalização de um sistema político multifacetado no Brasil” (IBIDEM, p. 190).

O trabalho é inovador por fazer frente à lógica explicativa, fundada na ideia de dois Brasis. Para o autor, há a necessidade de compreender as “estruturas políticas em interação com sua transformação econômica” (IBIDEM, p. 20) e não reduzir a análise à lógica economicista. Dessa forma, destaca a necessidade de compreensão dos elementos, de forma multidimensional, com o objetivo de superar as observações gerais, na direção de análises sistemáticas que permitam a “construção de um arcabouço analítico que capture as várias dimensões de sua interação” (IBIDEM, p.16). O objetivo é demonstrar que, no Brasil, a introdução do capitalismo moderno “interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista” (IBIDEM, p.19).

Nunes (2003) destaca em sua análise a força do familismo e das lealdades hereditárias nas instituições políticas brasileiras e a diferença entre a noção norte-americana de família nucleada em pai, mãe e filhos e a noção de família associada à parentela presente na organização social brasileira. Além disso, destaca a presença institucionalizada do personalismo e do *jeitinho*, ilustrando a análise com a clássica definição do “sabe com quem está falando” de Roberto Da Matta (1979). Assim, conclui que “O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política” (IBIDEM, p. 33). O autor destaca ainda que, nas sociedades capitalistas modernas, o clientelismo tende a operar em redes extensivas, e que “Em sociedades sincréticas como a brasileira ou a italiana, a lógica da troca generalizada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos, *cliques*, facções” (IBIDEM, p. 29).

Nota-se que entre os trabalhos mais citados o mais recente data de 1997, há 20 anos. Os textos de Graham e Carvalho analisam o clientelismo como um fenômeno típico da formação histórica do Brasil, situando suas reflexões no passado: no primeiro caso, na passagem do império à república e, no segundo, na Primeira República (1889-1930). O trabalho de Diniz também está situado em um momento anterior à redemocratização brasileira. Dentre os mais citados, os trabalhos de Santos são os que mais destoam, uma vez que o autor aborda o clientelismo, não com foco na política local, mas tendo em vista o processo decisório e a produção de políticas públicas em âmbito nacional.

De forma alguma queremos questionar a qualidade desses trabalhos ou sua contribuição para o debate em torno do clientelismo. Sua influência, na literatura, certamente, decorre da qualidade das pesquisas empreendidas pelos autores que, a partir de abordagem histórica, análise de dados sociais, econômicos e demográficos e de informações sobre o sistema partidário brasileiro, proporcionando uma interpretação sobre as relações políticas no Brasil, o processo de produção de políticas públicas e as relações entre Estado, partidos, grupos sociais, burocracias e entre políticos situados em diferentes níveis de governo. Destacamos apenas que, desde meados dos anos de 1990, a Ciência Política brasileira não produziu nenhum estudo sobre o clientelismo que tenha se tornado referência na área. Esse dado parece corroborar a hipótese de que, de fato, o tema tenha perdido centralidade entre os estudiosos no país. Sugere, igualmente, que a

volumosa literatura internacional recente sobre o tema tem tido pouco impacto sobre os cientistas políticos brasileiros.

No que se refere à definição do conceito, nesta primeira parte da análise, apenas em 27 casos, observamos algum esforço de conceituação dos (as) autores (as).<sup>17</sup> Na maior parte dos estudos, as definições estão centradas na entrega de bens e/ou benefícios aos clientes por aqueles que se encontram em posição de superioridade, os patrões. O elemento da hierarquia e da subordinação dos clientes em relação aos patrões, justificados a partir da desigualdade social e econômica, é bastante recorrente nos conceitos identificados.

É nesse campo, caracterizado pela desigualdade das obrigações e pela dependência entre as partes, que se estabelecem relações clientelistas marcadas pelo intercâmbio vertical. Segundo Putnam (IBIDEM, 184), nesse tipo de relação, “é mais provável haver oportunismo por parte do patrono (exploração) do que por parte do cliente (...)” (AZEVEDO, SANTOS JUNIOR e RIBEIRO, 2009, p.700).

Muitos autores valem-se de definições oferecidas por estudos clássicos, onde o clientelismo está associado à noção de troca de favores e poder do patrono. Isso pode ser encontrado em BAKER (2002) que se vale do conceito empregado por Diniz que afirma que o clientelismo é a “prática de favores na esfera política e a institucionalização da troca de votos por benefícios particulares realizados por aqueles investidos do poder público” (Diniz, 1982, apud BAKER, 2002, p. 80).

Além dos elementos destacados acima, outra importante característica das práticas clientelistas, presentes nas definições dos artigos analisados, é a condicionalidade. Ou seja, a oferta de benefícios condicionada ao apoio político/voto. Contudo, esse elemento não é destacado apenas para se referir às trocas políticas eleitorais, como podemos ver no estudo de Mafra, Swatowski e Sampaio (2012), sobre o projeto do bispo Edir Macedo:

Clientelismo pode ser definido como um sistema político de relações hierárquicas entre atores, ou grupo de atores, que comandam uma

---

<sup>17</sup> O total de menções codificadas considerando conceito (sim ou não) foi 615. O valor diverge do total de menções (1280) porque, quando a palavra-chave aparecia mais de uma vez na mesma frase, codificamos apenas uma das palavras-chave no trecho. Além disso, consideramos apenas quando a palavra aparecia no corpo do texto e não incluímos os 22 artigos com mais de 10 menções a uma das palavras-chave que serão analisados separadamente.

distribuição desigual de recursos, envolvendo benefícios mútuos nas transações (MAFRA, SWATOWISKI e SAMPAIO, 2012, p. 92).

Outra argumentação na qual o clientelismo extrapola a esfera política e passa a abarcar as relações sociais, incorporando outros elementos, como gratidão e reciprocidade, é captada em Kuschnir:

(...) podemos tomar o “clientelismo” como expressão de valores culturais que privilegiam as relações sociais entre pessoas, por oposição às relações entre indivíduos, no sentido que Roberto Da Matta (1979) emprestou ao termo. Isto é, trata-se de trocas e relações sociais que envolvem noções como honra, gratidão e dívida moral (KUSCHNIR, s. d., p. 165).

Além desses elementos, podemos ver na conceituação de Dombrowskip (2008), em seu trabalho sobre os conselhos municipais em municípios pequenos, o esforço em superar o argumento do coronelismo, destacando a presença do clientelismo nas sociedades urbanas e de clientelas em cidades grandes, inclusive nas relações com movimentos sociais e organizações populares:

O clientelismo é uma prática fundada na desigualdade social e econômica entre atores que se encontram na arena política, em que um apresenta-se em posição de subordinação e dependência por não possuir os meios necessários para garantir a reprodução da sua subsistência e o outro posiciona-se como o detentor do controle sobre os recursos que podem prover esses meios. A clientela não precisa, necessariamente, ser constituída de camponeses, nem os provedores precisam ser “coronéis”. Essa prática pode ser verificada no relacionamento de líderes políticos com suas “bases” nas grandes cidades, até mesmo na relação com movimentos sociais e organizações populares altamente mobilizados (DOMBROWSKIP, 2008, p. 280).

É notável que os elementos mais, frequentemente, destacados nas definições de clientelismo sejam a dimensão da troca e a assimetria entre as partes. Dentro do conjunto de artigos com esforço de conceituação, a associação abarca as noções de: troca, dependência, desigualdade, assimetria, benefício material, favores, hierarquia, lealdade, patronagem, exploração, personalismo, corrupção, durabilidade e reciprocidade. Particularismo, mediação e defesa de demandas coletivas apareceram apenas uma vez cada.

Há, em poucos trabalhos, o esforço em distinguir o clientelismo contemporâneo do clientelismo tradicional. Segundo alguns autores, no clientelismo moderno as relações entre os clientes e os patrões seriam alteradas em decorrência da instituição do sufrágio universal e secreto, do princípio da igualdade política (“um cidadão um voto”)

e pelos processos de burocratização e universalização de procedimentos. Tomio (2002), em sua distinção, percorre a temática, distinguindo o clientelismo eleitoral do clientelismo tradicional, considerando o peso da agregação no controle que as clientelas passam a exercer sobre os resultados das eleições futuras.

A noção de “clientelismo eleitoral” é considerada distinta do clientelismo de tipo tradicional, em que as “amarras” entre clientela e patrono, devido a uma situação histórica, econômica e culturalmente arraigadas, são extremamente fortes. No tipo eleitoral, a patronagem por meio da alocação concentrada de recursos públicos está diretamente relacionada ao resultado eleitoral, e a clientela tem o direito, pelo menos, à escolha de qual patrono irá eleger. Dessa forma, o clientelismo eleitoral não é apenas compatível com as regras democráticas e sua instabilidade quanto aos resultados políticos futuros, mas também necessita minimamente disso para sua reprodução e legitimidade (TOMIO, 2002, p.85-86).

## **2.6 Análise de associação: ideias, temas e argumentos mais associados ao clientelismo**

Dando sequência, nesta seção, realizamos uma análise dos principais termos, expressões e ideias, associadas ao clientelismo no conjunto dos artigos analisados. Não se trata de uma tarefa fácil a começar pela forma bastante vaga e frouxa com que grande parte dos autores mobiliza os termos. Com muita frequência, o clientelismo aparece como um dos termos de uma longa enumeração de atributos de nossa história política, passada ou recente, atributos de políticos, de lideranças e de partidos. A análise sugere que o clientelismo, figura, ao lado de uma série de outros termos naquilo que poderíamos chamar de um léxico da política no Brasil, elemento captado por Vicente Palermo (2009) em texto no qual o autor compara a trajetória histórica de Brasil e Argentina. O autor afirma:

E conjeturo que palavras como “casuísmo”, “voto de cabresto”, “coronelismo”, “corporativismo”, “clientelismo”, “patrimonialismo”, “cartorialismo”, “peleguismo”, “cooptação”, “Estado Novo”, “revolução legalista”, “abertura política”, “fisiologismo”, “presidencialismo de coalizão” (acredito que um jornalista político brasileiro utilize a expressão ao menos dez vezes por ano), “esplanadeiros”, “orçamento participativo”, próprias do léxico político brasileiro, são marcantes de um contraste nítido demais com o correspondente argentino (PALERMO, 2009, p. 129).

É possível perceber que ora o clientelismo aparece como traço permanente da cultura política brasileira, ora como obstáculo a ser superado, ora como característica do passado, ora como elemento que persiste e interfere com os esforços recentes de consolidação da democracia e da cidadania.

Do ponto de vista quantitativo, as noções mais associadas ao clientelismo foram a de velho, atraso, política tradicional, troca de favores, distribuição de benefícios, corrupção, personalismo, particularismo e ineficiência. A ideia de troca, personalismo e particularismo, como já afirmamos, são centrais na maior parte dos esforços de conceituar o clientelismo. A associação com os outros termos decorrem do modo como os estudiosos compreendem o clientelismo, suas raízes, sua dinâmica de funcionamento e suas consequências. Uma série de outras ideias aparece associada ao clientelismo. A seguir, discutiremos as associações que nos pareceram mais frequentes e importantes.

A associação mais frequente é a do clientelismo com o atraso, o velho, a política tradicional. Na forma mesmo de escrita dos artigos, percebe-se que o clientelismo é visto como algo que remonta ao passado, algo a ser superado ou combatido ou, ainda, algo que persiste apesar das tentativas de neutralizá-lo. Esse passado, em alguns momentos, é identificado, mais frequentemente na República Velha, quando o clientelismo aparece associado ao coronelismo, ao mandonismo e ao voto de cabresto; em outros, há uma menção vaga a esse passado que se alarga para abranger toda a trajetória política brasileira. Em dois casos, vemos uma menção à nossa matriz cultural ibérica como a raiz do clientelismo. Mas, na maior parte das vezes, o processo de redemocratização dos anos 1980 aparece como o divisor de águas que separa o velho do novo. Mesmo nestes casos, contudo, fala-se mais de tentativas de minar o clientelismo e superar o velho do que de iniciativas bem sucedidas. Esta ambiguidade aparece em muitos artigos: uma identificação do clientelismo com a política tradicional, o atraso, o passado, acompanhado de um reconhecimento de sua persistência, ainda que em outras bases.

Segundo tal raciocínio (O'DONNELL & SCHMITTER, 1986; WEFFORT, 1992; HAGOPIAN, 1992), a oposição democrática foi cooptada no Brasil pela ideia da transição negociada e este processo garantiu a permanência na política brasileira de seus antigos vícios, ou seja: a prática desenfreada do clientelismo político, a fragilidade e a falta de opções programático-ideológicas dos partidos, e o comprometimento das instituições democráticas com o poder privado (OLIVEIRA, 2000, p. 13)

O problema da consolidação democrática no Brasil e do funcionamento adequado das instituições com frequência esbarra no tema do clientelismo, visto como um obstáculo a ser superado e como dinâmica mais característica de países de democratização recente. O clientelismo é visto como um tipo de prática disseminada que explica as dificuldades de consolidação democrática, a fragilidade das instituições e

o déficit democrático nos países da terceira onda de democratização. Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) trazem um ótimo exemplo deste debate:

O sistema democrático estabelecido na Constituição Brasileira de 1988 tornou-se um importante caso para a análise comparativa institucional. De acordo com a visão predominante na literatura comparativa, o regime brasileiro conteria todos os elementos que deveriam solapar a consolidação da democracia: um regime presidencial com um sistema partidário fraco e fragmentado; uma legislação eleitoral extremamente permissiva, que favorece candidatos em detrimento dos partidos políticos; (...) presidentes com poder e disposição de governar por decreto; e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiências econômicas muito difundidas e difíceis de conter. (CHEIBUB, FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009, p.263).

Também Lopes (2007) citando a argumentação de Paramio (s.d.), associa o clientelismo ao déficit na cultura política democrática, destacando-o, entre outros elementos, como decorrente da típica política da América Latina, marcada pela personalização na política e pela pesada herança tradicional patrimonialista e clientelista.

Algumas hipóteses são aventadas por Paramio para explicar a desvalorização de nossa política democrática: (a) na América Latina, apenas os resultados práticos de um governo são levados em conta na avaliação da democracia, e não o seu mérito como regime político. Sendo assim, quando não se veem os resultados, contesta-se a democracia; (b) a crescente personalização da política na América Latina – o que alguns chegaram a considerar como o renascimento do caudilhismo; (c) o peso da tradição latino-americana de patrimonialismo e clientelismo, obstando o florescimento da cultura democrática; (d) a percepção generalizada da crise na América Latina e a associação com o processo de redemocratização; (e) a percepção de que, diante das forças da globalização, pouco podem os governos nacionais; (f) a enorme frustração dos cidadãos com os resultados das reformas estruturais na América Latina, que prometiam ser a tábua de salvação do subcontinente (...) (LOPES, 2007, p. 634).

Outra associação bastante frequente ocorre com a ideia de ineficiência. O clientelismo é visto como fonte de vários tipos de irracionalidade e ineficiência na gestão macroeconômica, na gestão das políticas sociais, nos esforços de organização e ação coletiva e no processo político e decisório. Daí, outro tema comum, entremeado ao clientelismo, é a questão da reforma do Estado e da liberalização econômica dos anos 1990. Discutem-se como as reformas do Estado contribuíram para modificar o padrão de atuação das burocracias, reduzindo o clientelismo e como essas reformas falharam em erradicá-lo da atuação dos agentes públicos.

Visava-se também, com a descentralização, a pulverização dos níveis decisórios para os estados e municípios, com o objetivo de quebra dos mecanismos tradicionais de indicação dos cargos intermediários da burocracia previdenciária marcados pelo clientelismo e trocas de favores, uma vez que, com a transferência para as esferas estaduais e municipais, os mecanismos tradicionais de clientela iriam ter mais dificuldades em se rearticular (PEREIRA, 1996, s. p.).

Aparentemente, o racionalismo econômico da nova economia política e dos ideólogos gerencialistas parece enxergar no princípio do mercado um bálsamo redentor capaz de purificar o setor público de todos os seus males: o clientelismo, o descaso com o dinheiro público, a corrupção pura e simples. Subjacente a esta pressuposição está a crença de que a ética utilitarista do *homo economicus* pode constituir-se em fundamento para a solução dos problemas de ordem moral da sociedade (BORGES, 2000, s. p.).

Essa associação do clientelismo com as burocracias públicas é muito comum. A forma como clientelismo e burocracia aparecem associados ecoa na tese de Shefter (1994) que associa diferentes graus de disseminação do clientelismo ao processo de formação do Estado e consolidação das burocracias públicas. Segundo o autor, a forma e o ritmo com os quais diferentes países criam estruturas administrativas autônomas com procedimentos universais e rotinizados explicam os diferentes incentivos para que os partidos políticos e governos lancem mão de estratégias clientelistas. No conjunto dos artigos analisados, vemos, com frequência, o argumento de que o clientelismo decorre da fragilidade ou do déficit de modernização das estruturas burocráticas, do alto grau de discricionariedade dos atores e da grande penetração das forças políticas e partidárias. Daí que a modernização da burocracia e a reforma do Estado aparecem como elementos com potencial para minar o clientelismo, inserindo o argumento da eficiência tecnoburocrática e gerencialista.

(...) considera-se necessária a concentração de poder de decisão em mão de técnicos ou burocratas que não precisam se apresentar em campanhas eleitorais. Ou seja, é necessário o insulamento dos *policymakers* para que as políticas possam ser corretamente formuladas e efetivamente implementadas e seus objetivos não sejam deturpados pelo populismo, clientelismo e a irresponsabilidade que, nessa visão caracterizam necessariamente todos os atores políticos, uma vez que esses dependem do voto popular e do apoio de grupos de interesse que sustentam suas campanhas (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011, p. 72).

Essas instituições, consideradas ilhas ou bolsões de excelência/eficiência na burocracia brasileira, teriam sido criadas com o intuito de escapar à lógica clientelista que prevaleceria na burocracia tradicional e nas arenas políticas. Incapazes de transformar o conjunto do Estado, as forças capitalistas modernas criariam novos espaços, isolados da “irracionalidade” da vida política e das demandas populares, nos quais os técnicos teriam autonomia para tomar decisões racionalmente: planejar, financiar e implementar



projetos, sobretudo nas áreas voltadas à produção econômica e à definição de políticas econômicas. (...) Nos estudos de Geddes (1990), Schneider (1991), Nunes (1984), Martins (1985) e Evans (1995), publicados entre meados dos anos 1980 e meados dos anos 1990, o BNDES é apresentado como um dos principais bolsões de eficiência da burocracia brasileira e é contraposto ao mundo da política e da burocracia tradicional, considerada clientelista e ineficaz (KLÜGER, 2005, p.76-77).

Confrontando tal proposição, alguns estudiosos empenham-se em análises empíricas com vistas a observar a operação de relações clientelistas entre os agentes públicos nos períodos de reformas, na aprovação de políticas e no comportamento parlamentar.

É possível verificar em parte dos trabalhos, o tom de crítica à perspectiva gerencialista e tecnocrática. Assim como encontramos a perspectiva de que as privatizações e os esforços de modernização da máquina administrativa eram caminhos para minar o clientelismo, encontramos argumentos no sentido oposto, que sustentam que as reformas não apenas falharam, mas, em alguns casos, contribuíram para disseminar ainda mais as práticas clientelistas.

Também é frequente o uso do termo clientelista para caracterizar os partidos políticos brasileiros ou suas práticas políticas. O argumento mais mobilizado (em alguns momentos, para oferecer um contraponto) é a ideia de que os partidos brasileiros (com destaque para os de direita) são frágeis e indisciplinados, perseguem e dependem de recursos e práticas clientelistas, o que explicaria o déficit de democracia interna dos partidos e as dificuldades para a consolidação de uma política programática. O clientelismo aparece como uma estratégia crucial para os partidos brasileiros, considerando as características do sistema político e a trajetória política do país.

Duas ideias recorrentes nas análises sobre o clientelismo são as de que a política clientelista seria, diametralmente, oposta a políticas programáticas e de que os partidos de direita seriam mais clientelistas, enquanto os de esquerda estariam mais orientados por programas de governo e dedicados à elaboração de políticas públicas mais universalistas. Conforme destaca Santos (2001), “(...) a moeda de troca clientelista (cf. Hagopian, 1992; 1996) está fortemente presente em partidos pertencentes ao centro e à direita do espectro ideológico” (p. 748).

Os partidos são frágeis dado que seus elementos constitutivos estão ainda mal definidos – pouco enraizamento no eleitorado, baixos índices de identificação

partidária, debilidade organizacional, lideranças que se limitam aos que exercem cargos eletivos, pouca participação de membros e filiados–, salvo exceções como o Partido dos Trabalhadores. Trata-se de partidos *catch all*, cuja organização interna é basicamente clientelista (PALERMO, 2000, s.p).

Atuais críticos do sistema partidário brasileiro sustentam tratar-se de um sistema em que os partidos são destituídos de coerência e disciplina internas, ficando seus representantes no parlamento liberados para votar como lhes aprouver. Desvencilhados do vetor causal derivado da fidelidade partidária, segue a crítica, o comportamento dos parlamentares torna-se presa de outros vetores de causalidade – a corrupção, o carreirismo, o clientelismo (SANTOS, 2004, p. 740).

Nem todos os autores atuam na chave do clientelismo vs. política programática. Vemos aí um eco do debate presente na Ciência Política brasileira que opõe aqueles que destacam os elementos disfuncionais do sistema – David Samuels, Barry Ames, Scott Mainwaring – e os que oferecem uma visão um pouco mais otimista do arranjo institucional, como Figueiredo e Limongi (1999). Daí que alguns autores oferecem um quadro mais complexo do funcionamento do sistema partidário brasileiro:

E quanto aos interesses programáticos? Embora os maiores partidos brasileiros (aqueles que costumam compor os ministérios) geralmente sejam considerados como organizações clientelistas, eles também têm perfis ideológicos identificáveis (Figueiredo e Limongi, 1995; Kinzo, 1993; Mainwaring, 1999:88-135), que influem nas estratégias de coligação eleitoral dos partidos (Schmitt, 1999) e em seu comportamento legislativo (Figueiredo e Limongi, 1995) (NETO, 2000, s. p.).

O clientelismo aparece como um sério obstáculo à *accountability* e à maior fiscalização e transparência das ações dos agentes e órgãos públicos. Aparece também a ideia de que o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social seria uma alternativa para atenuar o clientelismo.

Segundo Evans (1996), a falta de participação da sociedade deve-se à vigência de instituições autoritárias e à ausência de horizontalidade social. Em sociedades cujas instituições públicas caracterizam-se pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização do poder local torna-se difícil e as experiências bem-sucedidas não se generalizam. Dessa forma, o Estado, como fator ativo de mobilização social e incentivador de redes cívicas, acaba por determinar o sucesso das iniciativas de participação (ROCHA, 2011, p. 174).

Torres e Marques (2004, p. 31) também argumentam que os mecanismos de participação geram *accountability*, que pode ajudar, por exemplo, a solucionar o clientelismo nos processos de seleção de beneficiários dos programas de distribuição de renda (ALCÂNTARA, 2011, p. 201).

Mas sobre a noção de controle, a associação mais comum enfatiza o controle dos governantes, elites, líderes políticos sobre os cidadãos e grupos sociais. E a resistência dos agentes públicos a iniciativas que visem a ampliar a transparência e a prestação de contas.

(...) os políticos socializados na patronagem e sob a influência de instituições parlamentares débeis tenderam – sob o novo regime democrático – a resistir ao fortalecimento do Congresso, temendo as pressões cada vez mais fortes para aumentar a prestação de contas aos eleitores pelos parlamentares, bem como a perda de espaço para o exercício do clientelismo (NETO e SANTOS, 2003, p. 679).

O clientelismo aparece bastante associado ao tema da participação, mas de forma ambígua. Vemos a expectativa de que o avanço da participação popular, por meio das inovações institucionais e da introdução de mecanismos de participação direta pós Constituição de 1988, poderiam minar ou neutralizar as dinâmicas clientelistas. Em outros casos, alguns autores sugerem que o clientelismo persiste e interfere com a efetividade daqueles mecanismos (produzindo manipulação e cooptação dos instrumentos de participação, dos grupos e cidadãos), gerando uma espécie de hibridismo institucional ou na cultura política que mescla elementos da velha ordem com elementos de uma nova ordem.

Instituir espaços de participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões potencializaria a eficiência das ações públicas, neutralizando os interesses corporativos da burocracia e as barganhas clientelistas, possibilitando a adequação das decisões às reais demandas da sociedade e a articulação de maneiras mais efetivas de fiscalização das ações governamentais. A proximidade entre a administração pública e a sociedade civil implicaria maior *accountability* e *responsiveness* (ROCHA, 2011, p. 173).

A participação direta do cidadão no planejamento e no orçamento é uma política desejada pelos partidos de esquerda no governo pelo menos por três razões. Em primeiro lugar pela própria postura política ideológica desses partidos, que defendem o alargamento da democracia e da inclusão social. A segunda diz respeito à sua incapacidade de formar legislativos majoritários em seus governos; e, agindo dessa forma, as decisões dos corpos participativos rompem com práticas clientelistas e retiram poder de decisão dos adversários políticos (PINTO, 2004, p.101).

E fortalecer institucional e politicamente esses espaços de participação implicaria criar condições para a superação de problemas advindos do Estado centralizado, a saber: balcanização do poder público por elites econômicas e políticas; exercício de um poder ilegítimo da burocracia pública no processo de tomada de decisões; e o clientelismo como lógica de ação do Estado (ROCHA, 2011, p. 172).

Há, também, os mais céticos quanto à capacidade dos mecanismos e instituições participativas para acabar com o clientelismo. Neste caso, destaca-se o hibridismo que caracterizaria a dinâmica e a cultura política brasileira contemporânea.

A nosso ver, valores e comportamentos relacionados à NCP<sup>18</sup> no Brasil, mesmo que se tenham fortalecido as últimas décadas, estão longe de se constituírem na principal gramática cultural existente. Além disso, a gramática cultural clássica (esquerda e direita tradicionais) nunca alcançou os níveis dos países ocidentais desenvolvidos. Por outro lado, vertentes híbridas, como o clientelismo, em suas diferentes formas (tradicional e mediada por máquinas políticas controladas por líderes carismáticos), e o corporativismo, apresentam-se com grande pujança. Por fim, há experimentos de organização popular e de sindicalismo fundados no fortalecimento da autonomia e no protagonismo de seus integrantes, além da criação de partidos políticos programáticos, de base sindical e popular. Nesse sentido, poderíamos dizer que, no Brasil, há um entrelaçamento de múltiplas gramáticas culturais criando cenários extremamente diversificados de percepções, valores e comportamentos dos agentes sociais (AZEVEDO, SANTOS JUNIOR e RIBEIRO, 2009, p. 725).

Esse argumento é captado também em Rocha (2011) em sua análise sobre o município de Betim-MG.

Talvez por combinar uma população composta por uma massa de pobres e um operariado industrial, a cultura política do município apresenta traços contraditórios. De um lado, apresenta manifestações de patrimonialismo e clientelismo; de outro, a presença de uma sociedade civil organizada, com movimentos sociais de diversos tipos, sindicatos atuantes e a atuação de uma Igreja Católica progressista. Essas características diferenciadas expressam-se na alternância entre dois grupos, ideologicamente distintos, no governo do município: um à direita, mais clientelista; e outro à esquerda, mais programático e conectado aos setores organizados da sociedade (ROCHA, 2011, p. 180).

As mesmas ambiguidades encontram-se no debate sobre os processos de descentralização no país. Contrariamente à expectativa de que ela contribuiria para aproximar representantes e representados e ampliar a *accountability*, vemos:

Quanto à descentralização, por ter sido implantada de forma desagregada e fragmentada institucionalmente, tem sido um frequente alvo de interesses locais, geralmente corporativos e clientelistas, não resultando necessariamente em democratização ou em aumento da eficiência e qualidade dos serviços de saúde (PEREIRA, 1996, s. p.).

O clientelismo aparece, com frequência, no debate já bastante conhecido sobre os mecanismos de governabilidade no Brasil. De um lado, figura como ingrediente

---

<sup>18</sup> NCP- Nova Cultura Política. AZEVEDO, SANTOS JUNIOR e RIBEIRO, 2009.

central da fórmula que garante ao Executivo condições de governabilidade no novo arranjo político brasileiro, em presença de partidos indisciplinados e frágeis. De outro, é mencionado apenas para problematizar aquela tese. Nesta outra visão, não se argumenta que o clientelismo tenha sido completamente varrido das práticas políticas no país, mas nega-se que a troca pontual de recursos (no caso, emendas do orçamento) pelos votos dos parlamentares desempenhe um papel central nas relações entre Executivo e Legislativo. Nesse debate, o clientelismo aparece para caracterizar as relações dos políticos com suas bases e as relações do chefe do Executivo com os parlamentares.

Outra noção bastante associada ao clientelismo é a de corrupção (em número menor, as ideias de compra de votos e voto de cabresto aparecem associadas). Na maioria das vezes, a relação é estabelecida de modo muito geral. O clientelismo aparece, aqui, associado à influência do poder privado, como uma prática informal (não necessariamente ilegal) por meio da qual se usam recursos públicos para auferir benefícios particulares, como algo fortemente associado ao particularismo, à falta de transparência, à ineficiência, ao fisiologismo e ao nepotismo e nepotismo cruzado. Nessa direção, vemos o argumento da importância dos mecanismos coercitivos e pedagógicos como medida de coibição das disfunções burocráticas (entre as quais incluem o clientelismo) pela via da cultura democrática.

Por outro lado, embora os serviços sociais se tenham expandido sob a nova democracia, as mazelas da administração e dos serviços públicos, como ineficiência, clientelismo e corrupção, ficaram mais expostas na mídia, contribuindo para reforçar uma imagem negativa já existente do funcionamento da máquina governamental (ALMEIDA, 1999, s. p.).

Não devemos esquecer que estamos em uma região com tradições políticas e culturais que favorecem o clientelismo e a impunidade, e que práticas de sub-registro, contabilidades duplas, estruturas paralelas, desvio de doações etc., não são fáceis de erradicar de um dia para outro. Daí que, ao lado da lei, mecanismos culturais e pedagógicos também devem ser utilizados na formação cidadã para o acatamento das regras e a busca da transparência, e para fortalecer o investimento democrático (ZOVATTO, 2005, p. 308).

São poucas as exceções em que se vê algum esforço para distinguir práticas enquadradas como corruptas no arcabouço legal brasileiro (como a compra de votos, o nepotismo e o tráfico de influência) de práticas clientelistas.

Como em outros arranjos corruptos, as redes de clientelismo permanentes, baseadas em relações pessoais a longo prazo (como as do intermediário profissional) revelam-se mais eficientes contra possíveis traições comparadas a arranjos corruptos baseados em uma relação de troca a curto prazo. Assim, os cabos eleitorais geralmente estão convencidos da superioridade do seu

trabalho, em termos de eficácia, sobre as investidas meramente monetárias e pré-eleitorais dos organizadores da campanha eleitoral (SPECK, 2003, p. 157).

Como já mencionado, uma ideia bastante disseminada nos artigos é a de que o clientelismo é mais presente entre os eleitores e cidadãos pobres, nos países e regiões menos desenvolvidas e nos municípios menores. Como já afirmamos em outra seção dessa dissertação, essa é uma ideia bastante difundida nos estudos sobre o tema, inclusive na literatura mais recente (AUYERO, 2002; STOKES et al., 2013). No conjunto dos artigos por nós analisados; não encontramos, contudo, esforços sistemáticos de explicar por que e como os pobres são mais visados, mais vulneráveis ou estão mais frequentemente expostos e envolvidos neste tipo de relação. Os argumentos mais disseminados são os de que os pobres são menos escolarizados, menos conscientes de seus direitos (o que permite aos patrões transformá-los em favores), são mais carentes de recursos materiais dos quais possuem necessidade imediata.

Cada brasileiro não se vê como igual ao conjunto da população, ou porque é elite e não admite ter só os mesmos direitos de todos, ou porque a grande maioria e principalmente os pobres, os 30% de que falávamos acima, não se sentem cidadãos portadores de direitos. Daí que os serviços que o Estado deveria prestar com eficiência muitas vezes são vistos como favores, o que oferece uma grande margem para corrupção e construção de relações **clientelistas**, por parte dos políticos do País (PINTO, 2008, p. 56).

Para a literatura brasileira, temas que envolvem maior densidade política tem baixo impacto nas decisões dos eleitores. A explicação usual se apoia em referências à baixa escolaridade dos eleitores. Esse quadro se compõe com a força das relações clientelistas, que não dariam espaço para o debate sobre temas políticos Baker, 2002 (BALBACHEVSKY e HOLZHACKER, 2006, p. 43).

O influente trabalho de Auyero (2012) é mobilizado em alguns trabalhos para associar clientelismo e pobreza. No exemplo abaixo, Mascareño et al. (2016) destaca o argumento de que o clientelismo é, ao mesmo tempo, forma de dominação política e de proteção para os mais pobres:

Corrochano (2002), entre otros, distingue entre redes asociativas y las formas más voraces de las redes clientelares. Auyero (2012) sugiere igualmente que las redes clientelares operan como dominación política, pero también como protección genuina de los pobres. Incluso Bourdieu (2005), en sus análisis de la formación del Estado moderno, distingue entre formas de relación basadas en el principio jurídico de carácter universalista de aquellas basadas

en el principio dinástico que privilegian “la casa” (MASCAREÑO et al, 2016, p. 686).

Uma ideia que aparece associada ao clientelismo além da pobreza é a de que o “mundo rural” e a população rural seriam mais propensos ao clientelismo. O argumento é o de que, nas áreas rurais, a assimetria e a hierarquia entre patrões e clientes seriam ainda mais intensas, assim como a subordinação dos últimos. Uma ideia associada a esta é a de atraso, política tradicional e subdesenvolvimento.

O poder do central, condutor do processo de modernização, sediado na capital, aparece ligado ao Primeiro Mundo, e os poderes locais, sediados no interior, aparecerão, definitivamente, ligados ao atraso do mundo rural e oligárquico: este é o mundo dos desmandos autoritários, dos resíduos feudais, do clientelismo e do coronelismo. Pouco importa dizer que Victor Nunes Leal foi mal interpretado, que o coronelismo não era para esse autor expressão de alguma hipertrofia do poder local, mas, pelo contrário, expressava sua submissão ao poder central. Na construção ideológica desenvolvimentista, “coronelismo”, “clientelismo” e “assistencialismo” foram compreendidos como diferentes expressões do atraso do mundo rural e oligárquico que deveria ceder lugar para o desenvolvimento por intermédio de um processo de industrialização, planejado e conduzido pelo Estado. O planejamento central e a ação diretiva e coordenadora do Estado constituíram-se assim nos principais instrumentos preconizados para a promoção do processo de modernização. Isso acabou consumando a completa submissão das esferas locais de governo ao poder central. O local é completamente destituído de autonomia para agir apenas no sentido previsto pelo planejamento central (DOMBROWSKI, 2008, p. 271-272).

Ainda nesta perspectiva, é possível dizer que, nos estados com menor IDH, os tipos de requisitos, recursos e competências dos candidatos por onde se constroem trajetórias políticas tendem a ser mais baseados em capitais familiares, clientelismo e filiações a grandes partidos, mais típicos de determinados estados e regiões (ARAÚJO e ALVES, 2007, p.568).

Como vimos, o clientelismo aparece bastante associado à ideia de troca de votos, de favores e à distribuição de benefícios, o que já se esperava levando em conta que a noção de troca é crucial para a própria definição do conceito. Contudo, a ideia de troca e de distribuição aparece de formas variadas, incluindo: distribuição e entrega de benefícios particulares de modo geral, entrega de benefícios para eleitores em troca de voto e de apoio político, entrega de benefícios com a mediação de *brokers* e cabos eleitorais, troca de recursos por apoio político envolvendo Executivo e Legislativo, distribuição discricionária de benefícios públicos por governantes, representantes e burocracias públicas. Em todos ou na imensa maioria dos casos, um traço muito recorrente: uma visão negativa da política distributiva, caracterizada como particularista e personalista em oposição às políticas programáticas e universalistas; como injustas e

geradoras de toda sorte de ineficiências que afetam a gestão macroeconômica e o sistema de responsabilização dos representantes pelos cidadãos.

Em geral, não vimos muitos esforços para distinguir o clientelismo do *pork barrel* em definições que negligenciam o aspecto da condicionalidade, como destacado no capítulo um. Isso fica evidente nos estudos sobre comportamento parlamentar, produção legislativa, carreiras e relações Executivo-Legislativo.

A grande maioria dos parlamentares lança mão dessa prerrogativa para propor emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, isto é, essa estratégia é utilizada por uma política clientelista com o objetivo de maximizar o futuro eleitoral e a carreira do parlamentar (MUELLER, 2002, p. 274).

Para estes autores, não é realista esperar que governos centrais possam eficientemente desempenhar funções redistributivas. Políticas distributivas não seriam capazes de produzir redução das desigualdades territoriais porque estas tendem, inevitavelmente, a converter-se em *pork barrel*, isto é, gastos localizados cuja alocação refletiria interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais (ARRETICHE, 2010, p. 592).

A conclusão principal é que o sucesso da opção estática está ligado, sobretudo, à capacidade de entrega de benefícios clientelistas às bases eleitorais. Em outras palavras, os mandatários que querem ser reeleitos precisam trazer '*pork*' para seus distritos. Adicionalmente, os autores constatam que a migração para partidos de oposição, durante o mandato, prejudica significativamente a chance de reeleição (MANCUSO et al., p. 432)

Outras ideias associadas ao clientelismo, de forma muito vaga e geral, foram patrimonialismo, coronelismo (para se referir à República Velha, mas não apenas), patronagem, mandonismo, apadrinhamento. Elas aparecem associadas como componentes da gramática política brasileira, em vários momentos, em alusão ao influente livro de Edson Nunes.

OUTROS dois termos, recorrentemente, associados ao clientelismo são o corporativismo e o populismo. Aqui também observamos associações muito vagas. Clientelismo e corporativismo aparecem para caracterizar a dinâmica das relações sociais e políticas brasileiras, como formas diferentes de mediação de interesses (embora sem o esforço de distingui-las), como elementos que se relacionam e como traços a serem superados. O populismo aparece, mais frequentemente, nesta última



chave, de forma negativa, como elemento característico do Brasil e de outros países latino-americanos. Outras noções associadas a estes termos são as de ineficiência, irresponsabilidade e distribuição de benefícios a partir de critérios particulares (pessoais, grupais, setoriais).

Desde uma perspectiva política, o populismo e o clientelismo foram utilizados com a finalidade de incluir esses novos estratos, porém em formatos que não fomentaram a autonomia e a representação democrática, o que viria a intensificar, em um contexto de conflito, a instabilidade institucional (RONIGER, 2010, p.101 ).

Na passagem abaixo, vemos populismo e clientelismo como traços do Estado que tenderiam a se reduzir com as reformas da década de 90 (ou dos anos de 1990).

As tendências ao acirramento do conflito político, antes parcialmente resolvidas por meio de práticas clientelistas e cooptativas das antigas estruturas corporativistas e que em seguida haviam sido absorvidas sob as práticas do populismo macroeconômico, juntamente com seus efeitos colaterais inflacionários, agora, sob o pragmatismo macroeconômico, passaram a sujeitar-se aos impactos do gerenciamento da dívida pública (CASTRO e CARVALHO, 2002, p. 124).

Um dos poucos esforços para diferenciar o clientelismo do populismo pode ser visto em Vilas, discutindo o populismo e o neopopulismo na América Latina. O autor destaca as singularidades dos vínculos que atam as lideranças políticas e os indivíduos no arranjo populista e que o diferenciaria do clientelismo:

El fuerte encuadramiento organizativo de un pueblo que adquiriría identidad política a partir del mundo del trabajo y de las políticas estatales diferenció también al populismo de las variantes tradicionales del clientelismo. La típica relación individualizada patrono-cliente de la sociedad oligárquica (por ejemplo, SCHMIDT et alii, 1977; MOUZELIS, 1985; ROBLES, 2000) fue sustituida por una relación fuertemente mediada por esas organizaciones; la típica imagen populista del dirigente hablando desde un balcón a una plaza saturada de simpatizantes era el instante periódicamente reiterado de una relación construida ante todo con las organizaciones categoriales y políticas (VILAS, 2004, p. 143).

Observamos pouca associação do clientelismo com a violência e o uso da força bruta. Quando apareceram foram para se referir a momentos do passado ou às relações entre máfias e cartéis.

Para Mingardi, os grupos criminosos têm as seguintes características: prática de atividades ilícitas; atividade clandestina; hierarquia organizacional; previsão de lucros; divisão do trabalho; uso da violência; simbiose com o Estado; mercadorias ilícitas; planejamento empresarial; uso da intimidação; venda de serviços ilícitos; relação clientelista; presença da lei do silêncio; monopólio da violência e controle territorial (OLIVEIRA, 2007, p. 701).

De certa forma, isso corrobora o argumento de que é necessário separar o joio e o trigo, distinguindo o clientelismo em contextos autoritários dos contextos democráticos. A introdução de eleições livres, limpas e competitivas e do voto secreto, neste sentido, alteraria a dinâmica do clientelismo, principalmente, os seus mecanismos de sustentação. Para alguns autores, em contextos de ampla competição e voto secreto, a própria assimetria entre patrões e clientes seria reduzida e os clientes teriam maior poder de barganha na relação.

Por último, queremos destacar as associações entre o clientelismo e a política local. Como esperávamos, elas são bastante frequentes entre os estudos analisados. O clientelismo não aparece como exclusividade da política local, é claro. A diferença é que, enquanto na arena nacional o clientelismo é visto como uma dinâmica ao lado de outros em nível local, principalmente em municípios menores e mais pobres, com frequência, ele é assumido como a tendência dominante. Além disso, observa-se o tratamento pejorativo da questão com a associação entre política local e “pequena política”.

A expressão “política da bica d’água” torna-se popular na medida em que se difunde a crítica a um tipo de clientelismo, pautado em uma relação de troca, a partir do qual o político influente na vida local conseguia algum tipo de benefício, em geral de pequena monta – como, por exemplo, a construção de tanques coletivos para as lavadeiras –, em troca da lealdade dos eleitores locais (BURGOS, 2005, p. 216).

Nos estados e municípios menores e mais marcadamente movidos pelo clientelismo, a tradição da política local tem sido alimentada pelas coalizões entre governos estaduais e governos municipais, sobretudo das capitais, dado o maior peso político destas. Isso incentiva e retroalimenta a conservação de padrões na alocação de recursos (REZENDE, 1997, s. p.).

Outra evidência que corrobora o argumento apresentado é que é uma prática ancestral dividir municípios para acomodar dissidências entre famílias políticas, ou para aumentar o número dos distritos eleitorais sob a dominação de caciques regionais que, com o clientelismo e a partir do acesso aos recursos do Estado, mantêm a fidelidade de seus eleitores (AVELAR e WALTER, 2008, p. 102).

Concebe-se o local como cenário favorável à disseminação de práticas clientelistas, considerando que, neste contexto, prevalecem e são facilitadas as relações pessoais entre políticos e eleitores. Outro argumento comum destaca a fragilidade do local como um espaço mais vulnerável à influência do poder privado, das famílias e elites tradicionais. Não raro, o clientelismo aparece associado à atuação de associações de bairros e grupos comunitários, vistos como atores importantes na engrenagem das relações entre patrões e clientes (seja como participantes autônomos da relação ou como alvo de cooptação dos patrões). Do total dos 364 artigos que continham, pelo menos, uma menção às palavras-chave, 34 ou seja, cerca de 10% traziam alguma referência ao município, cidade ou local ou a experiências desenvolvidas em nível municipal no próprio título. São estudos sobre eleições para prefeitos e para vereadores, desempenho de governos municipais, funcionamento dos conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, funcionamento das câmaras municipais e comportamento dos vereadores, análise de políticas públicas no nível municipal.

## **2.7 O clientelismo como tema central dos estudos: o que diz a literatura**

Nesta seção, apresentamos uma análise separada dos vinte e três estudos que tem mais de dez menções às palavras-chave. Elaboramos um quadro comparativo que traz informação sobre título, autor, tema e tipo do estudo bem como a respeito da importância do clientelismo na pesquisa e na argumentação do (a) autor (a). Após o quadro, destacamos os aspectos que consideramos mais relevantes para exemplificar a forma como a literatura tem abordado o tema e os estudos que fogem à regra e oferecem perspectivas alternativas de abordagem.

**Quadro 5 - Artigos com mais de 10 menções às palavras-chave**

<b>Título/Autor</b>	<b>Assunto</b>	<b>Descrição/Objetivo</b>	<b>Tipo de estudo</b>
'Break-In Parties' and Changing Patterns of Democracy in Latin America (KESTLER, LUCCA E KRAUSE, 2016).	Democracia e sistema de partidos na América Latina	Identificar padrões de desenvolvimento da democracia na América Latina nos anos 1990 e 2000 e variações entre os países, assim como os determinantes institucionais que podem explicar as variações observadas. O clientelismo é uma variável interveniente no estudo (fator informal) que, segundo os autores, afeta o funcionamento do sistema partidário.	Comparado. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Período: 1990 a 2010
Investigating Elite Behavior through Field Experiment in Brazil: do candidates answer more to core or swing voters? (SPADA e GUIMARÃES, 2013).	Eleições	O objetivo do estudo reside em analisar a forma como os partidos e os candidatos tomam decisões sobre os eleitores que devem priorizar (leais ou indecisos). Concluem que, de modo geral, os candidatos tendem focar qualquer cidadão desde que ele se identifique como um eleitor em potencial. Embora dialoguem com a literatura sobre clientelismo, eles deixam claro que o foco do artigo é na política distributiva e na forma como os candidatos se comunicam com os eleitores. O clientelismo é associado à política distributiva, porém não é tomado como sinônimo.	Experimento no contexto das eleições municipais de 2008.
The Legislative Work in an Authoritarian Regime: the Case of the São Paulo Administrative Department (CODATO, 2014)	Estado, burocracia pública	Compreender o papel do Departamento Administrativo do Estado de São Paulo (DAESP), a extensão de seu poder decisório durante o Estado Novo. O argumento do autor é a de que a tese do clientelismo de estado fica prejudicada pelo fato de que o DAESP não tinha poder de iniciativa, tendo pouco a oferecer aos clientes em termos materiais e em decorrência dos constrangimentos legais a que o órgão usasse suas prerrogativas e poderes de forma clientelista.	Estudo de caso. DAESP durante o Estado Novo.
Anatomia de uma Reforma: Descentralização da Educação Pública de Minas Gerais e Mudança Institucional (ROCHA, 2003)	Processo decisório e políticas públicas	O objetivo é demonstrar que as mudanças introduzidas no processo de seleção de professores e diretores da rede pública de ensino e a criação dos colegiados, contribuíram para minar o clientelismo, à medida que as contratações passam a ocorrer via concurso público e as escolhas dos diretores, que ocorria via indicações, passam a dar-se por meio de eleições diretas.	Estudo de caso. Minas Gerais (fim da década de 80 e início de 1990).

**CONTINUA**

**CONTINUAÇÃO**

<b>Título/Autor</b>	<b>Assunto</b>	<b>Descrição/Objetivo</b>	<b>Tipo de estudo</b>
Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros (BORGES, 2010).	Eleições e representação política	Analisar as mudanças ao longo do tempo no padrão de relacionamento entre governo, eleitores e grupos sociais, observando o declínio do desempenho de Antônio Carlos Magalhães. Defende que a prática clientelista opera em função de características socioeconômicas e de contextos do eleitorado e do sistema eleitoral, tendo maior probabilidade de ocorrência em sistemas autoritários ou de partido único. Sua proposição é de que em democracias competitivas e fragmentadas imperariam variantes “fracas” e instáveis de clientelismo.	Comparado. Dinâmica política no estado da Bahia durante e depois da vigência do carlismo. Conexões- política nacional e estadual (1990-2000). Eleições governador 2006 (PT x PFL)
A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990 (LENARDÃO, 2008).	Reforma do Estado	Investigar a permanência de práticas políticas, consideradas pelo autor como atrasadas (fisiologismo, clientelismo, apadrinhamento, patrimonialismo) em contraste com as expectativas dos movimentos pró-modernização e da agenda neoliberal implementada na década de 90. O argumento central é o de que as coligações entre o PSDB e os partidos marcados pela prática tradicional clientelista (PFL, PPB, PTB e PMDB) que compuseram o “pacto conservador”, acarretaram na ressignificação da prática do clientelismo no novo cenário pós reformas de cunho neoliberal.	Comparado. Foco na agenda de reformas pré e pós-reformas neoliberais da década de 90.
Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa (FARIAS, 2000)	Teoria política	Questionar a oposição teórica entre clientelismo e democracia, comum no escopo dos trabalhos realizados na Ciência Política, com intuito de demonstrar que o clientelismo (barganha político-eleitoral) está circunscrito, junto ao classismo, ao populismo e ao corporativismo, em padrões de política compatíveis com a democracia capitalista.	Estudo de caso. Estado do Piauí na década de 90 (como caso ilustrativo).
Eleições presidenciais, federalismo e política social (BORGES, 2013).	Políticas públicas	Demonstrar o impacto da implementação de políticas públicas universalistas e redistributivas empreendidas nos governos de FHC e Lula refletido em sucesso eleitoral nas disputas para o executivo nacional (principalmente no padrão de voto da população pobre).	Comparado. Governos: FHC (Fundef) e LULA (Bolsa família) - 1994 a 2010
Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros (SOUZA, 2007)	Eleições, descentralização	Investigar as motivações (por que e como) e as repercussões da adoção da política federal de ajuste fiscal em três estados, buscando mensurar as consequências eleitorais de tais políticas na mudança das preferências dos eleitores. Problematisa o argumento de que existiria apenas uma lógica no funcionamento da política estadual no Brasil.	Comparado. Bahia, Ceará e Paraná (1994-1998).

**CONTINUAÇÃO**

<b>Título/Autor</b>	<b>Assunto</b>	<b>Descrição/Objetivo</b>	<b>Tipo de estudo</b>
Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964) (SOUZA, 2006).	Estado, partidos políticos	Realiza uma análise histórica do período de 1930 a 1964 e demonstra que o “velho coronelismo” deu lugar ao “clientelismo de estado” como consequência da centralização do Estado brasileiro e dos processos de urbanização e modernização articulados na era Vargas. Estas mudanças forçaram os partidos “a se tornarem grandes organizações clientelistas, controlados por bolsões oligárquicos regionais” (SOUZA, 1966, p. 22).	Comparado. Brasil (1930-1964)
A criação de municípios após a Constituição de 1988 (TOMIO, 2002).	Municípios/Processo decisório	Analisa o processo de criação de municípios no Brasil após a Constituição de 1988 a partir de incentivos, gerados pelo arranjo institucional, pelas preferências dos atores e pelas relações entre atores situados em diferentes esferas de governo.	Comparado. Estados brasileiros (1980-1990)
As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local (KERBAUY, 2005).	Legislativo municipal, elites política	Analisa a composição dos legislativos municipais, o perfil e as percepções dos presidentes das câmaras e prefeitos de 42 municípios de São Paulo e de 19 municípios de Santa Catarina acerca das relações entre legislativo e executivo. Conclui pela prevalência de um executivo local forte que se sobrepõe a um legislativo fraco e confronta a tese da alta taxa de mobilidade partidária. O clientelismo é mobilizado na lógica binária <i>clientelismo versus universalismo</i> , rural <i>versus</i> urbano.	Comparado. Municípios de São Paulo e Santa Catarina (1996-2000-2004).
Democracia e dominação: uma discussão (via Índia) com referência à América Latina (Brasil) (DOMINGUES, 2009)	Instituições democráticas, cidadania	Argumenta que o clientelismo experimenta mudanças em todo o mundo e propõe uma diferenciação acerca dos “tipos” de clientelismo: clientelismo “denso”, “fino” e “burocrático”. Argumenta pela possibilidade de extinção da prática pela via de uma nova cultura democrática, da aplicação da lei e do fortalecimento da cidadania.	Estudo teórico.
Relações Estado-Sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores (COSTA, 2009)	Teoria	Distinguir os termos mandonismo, patrimonialismo e personalismo. O clientelismo é compreendido como uma disfunção do sistema, associado ao paternalismo e ao assistencialismo.	Estudo teórico.

**CONTINUAÇÃO**

<b>Título/Autor</b>	<b>Assunto</b>	<b>Descrição/Objetivo</b>	<b>Tipo de estudo</b>
Cidade, territórios e cidadania (BURGOS, 2005)	Participação política	Propõe uma reflexão sobre a cidadania e a questão urbana no Brasil, com foco na configuração urbana, construída no contexto de uma modernização conservadora. O objetivo é analisar o impacto desse tipo de modernização na construção de uma cultura cívica que estimule a ampliação da participação social e política na vida na cidade.	Estudo teórico.
Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil (BRAGA, NICOLÁS & BECHER, 2013)	Eleições, comunicação política	Os autores analisam a crescente personalização da política emergente, desde a década de 90, mesmo nas democracias mais institucionalizadas e estáveis. A hipótese é a de que o personalismo, o assistencialismo e o clientelismo prevalecem também nas campanhas virtuais. A metodologia empregada para a análise de websites dos candidatos a vereador de Curitiba, Florianópolis e de Porto Alegre foi a análise de conteúdo.	Comparado. Eleições de 2008 em Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre
Rui Barbosa e a razão clientelista (CARVALHO, 2000)	Pensamento político brasileiro	O artigo investiga o clientelista a partir da análise documental de ofícios, cartas, cartões, telegramas direcionados para Rui Barbosa em sua passagem pelo Ministério da Fazenda. Também analisa o papel dos mediadores e os tipos de pedidos e suas justificativas.	Estudo teórico
Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador (BOSCHI, 1999)	Participação política, relações Estado-sociedade	O objetivo do estudo é verificar em que medida práticas de bom governo na arena local e o fomento à participação popular podem bloquear ou neutralizar práticas predatórias (entre as quais, o clientelismo).	Comparado Belo Horizonte e Salvador (1993-1996)
Restaurando a governabilidade: O Brasil (afinal) se acertou? (FAUCHER, 1998)	Reforma do Estado	Apresentar um panorama dos processos de crise institucional e econômica que precederam à “retomada” da governabilidade via reformas implementadas por FHC. O autor argumenta que o clientelismo é uma força poderosa na política brasileira e pondera seu impacto negativo nos esforços de redução do déficit público empreendidos no governo de Cardoso. Afirma que a fraca burocracia brasileira foi associada à confusão entre público e o privado fazendo com que o clientelismo desse lugar à corrupção.	Estudo teórico.

**CONTINUAÇÃO**

<b>Título/Autor</b>	<b>Assunto</b>	<b>Descrição/Objetivo</b>	<b>Tipo de estudo</b>
A Evolução do Petismo (2002-2008)  (SAMUELS, 2008).	Partidos políticos	Analisa a receptividade ao clientelismo (na proposição rouba-mas-faz) e à corrupção entre partidários do Partido dos Trabalhadores. O autor afirma que os dados sugerem que os integrantes da amostra (eleitores do PT), ainda que sejam contrários ao clientelismo, são pouco preocupados com questões ligadas à transparência e à corrupção.	Estudo de caso. Eleitores do PT. Dados do ESEB 2002 e do LAPOP 2007.
A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama (LOPEZ, 2004)	Relações Executivo-Legislativo em nível local	Investiga as relações entre Executivo e Legislativo na arena municipal, sob perspectiva da Antropologia Política. Dirigindo o foco da análise para variáveis como valores culturais e representações sociais, o autor debruça-se nas relações – face a face - entre vereadores e eleitores a partir dos atendimentos e formas de atender aos pedidos.	Estudo de caso. Município de Araruama, RJ.
Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004 (D'ÁVILA FILHO, LIMA e JORGE, 2014)	Comportamento parlamentar na arena municipal	Investiga possíveis padrões nas indicações feitas pelos vereadores da cidade do Rio de Janeiro aos órgãos da prefeitura, com o objetivo de identificar os recursos mobilizados pelos vereadores “para a construção de sua rede político-eleitoral” (p. 39). O clientelismo é tratado como uma forma legítima de mediação política.	Estudo de caso. Rio de Janeiro (2001-2004).
Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual (CARVALHO, 1997)	Pensamento político brasileiro	Critica a imprecisão conceitual e a inconsistência no uso de conceitos complexos como mandonismo, coronelismo, clientelismo, patrimonialismo e feudalismo. O foco do estudo recai sobre os três primeiros. O autor argumenta que a compreensão das dinâmicas do poder local requer rever tais conceitos e teorias.	Estudo teórico

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos estudos com mais de dez menções às palavras-chave nos oferece uma boa aproximação das formas pelas quais o tema vem sendo investigado na Ciência Política brasileira nas últimas décadas. Entre eles, encontramos estudos que abordam o sistema partidário e os partidos políticos no Brasil e na América Latina. O clientelismo é visto como uma variável importante, quando se trata de analisar o funcionamento da democracia e dos sistemas de partidos na América Latina (KESTLER, LUCCA E KRAUSE, 2016) e como uma dimensão a ser investigada no comportamento dos eleitores (SAMUELS, 2008).



Outra questão recorrente, nos estudos sobre clientelismo e política distributiva, encontramos em Spada e Guimarães (2013). Os autores abordam um problema caro neste campo de estudos que remonta à questão de se os candidatos priorizam, na distribuição de benefícios, os candidatos (não seria os eleitores?) leais ou os indecisos (*swing voters*). Contudo, deixam claro que seu trabalho não tematiza, diretamente, o clientelismo, afirmando que “answering to voters’ demands is different from resorting to clientelistic practices” (SPADA e GUIMARÃES, 2013, p. 57).

O artigo de Codato (2014) que problematiza o papel do DAESP traz um exemplo de estudo do clientelismo, voltado para a análise de períodos do passado brasileiro. O autor dialoga com a tese defendida em outro artigo, incluído no quadro em que Souza (2006) defende a passagem do coronelismo para o clientelismo de Estado, a partir de uma análise histórica do período de 1930 a 1964.

Consoante o apresentado na seção anterior, estudos sobre a reforma do Estado, a descentralização e as políticas públicas também são, especialmente, sensíveis ao tema do clientelismo. Encontramos a abordagem do tema em Rocha (2003), Lenardão (2008), Souza (2007), Borges (2013) e Boschi (1999). Os autores analisam as consequências dos processos de modernização das burocracias públicas, do ajuste fiscal e da descentralização de competências e recursos para os governos subnacionais sobre as preferências e o comportamento dos agentes públicos, eleitores e grupos sociais sobre a extensão das práticas clientelistas.

Estudos sobre a dinâmica eleitoral (campanhas e eleições) também esbarram, frequentemente, no tema do clientelismo. É o que encontramos em Borges (2010), Braga, Nicolás e Becher (2013). O funcionamento das câmaras municipais, o comportamento dos vereadores e suas interações com os eleitores são tematizados em Lopez (2004), Kerbauy (2005) e D’Ávila Filho, Lima e Jorge (2014).

Os demais artigos são estudos teóricos, de teoria política e/ou pensamento político brasileiro que abordam o clientelismo como chave para a compreensão das relações sociais e políticas no Brasil, no âmbito do debate sobre as relações entre público e privado, Estado e sociedade e cidadania. É o que encontramos em Carvalho (1997, 2000), Farias (2000), Domingues (2009), Costa (2009), Burgos (2005) e Faucher (1998).

Entre esses 23 artigos que atribuem centralidade ao clientelismo, oito trazem a arena municipal como esfera de análise (D'ÁVILA, LIMA e JORGE, 2014; LOPEZ, 2014; BOSCHI, 1999; BRAGA, NÍCOLAS e BECHER, 2013; BURGOS, 2005; KERBAUY, 2005; TOMIO, 2002; SPADA e GUIMARÃES, 2013).

### 3 – O CLIENTELISMO NO NÍVEL LOCAL: RELAÇÕES ENTRE VEREADORES E ELEITORES

#### 3.1 Características da amostra e desenho da pesquisa

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise dos dados, produzidos junto a uma amostra não representativa de vereadores mineiros. O problema de partida é compreender a extensão das relações clientelistas entre vereadores e eleitores em nível municipal, investigando em que medida operam nos municípios da amostra relações de clientelismo na distribuição de recursos entre a elite política do legislativo municipal e seu eleitorado. Não dispomos, no entanto, de dados de opinião dos eleitores, de forma que não aprofundaremos o debate do funcionamento das redes em que operam. Nosso foco são as opiniões e as percepções dos vereadores participantes da pesquisa. Com base em suas respostas, investigamos: em que medida se observa variação real no padrão de respostas entre os vereadores dos municípios pesquisados? Havendo variação, que fatores – de contexto e individuais - estão associados a elas?

Nossa hipótese geral é a de que as relações de troca entre vereadores e eleitores que a literatura chama de clientelismo não estão, igualmente, difundidas entre todos os vereadores. Acreditamos que algumas características dos municípios e alguns atributos individuais dos vereadores tornam essas trocas mais ou menos prováveis. Analisamos, em caráter exploratório, quais fatores parecem estar, positivamente, associados às relações de troca clientelistas e quais fatores parecem estar, negativamente, associados a elas, usando como *proxies* algumas das 121 perguntas do *survey*.

A seguir, apresentamos informações sobre a amostra de vereadores entrevistados e detalhamos como operacionalizamos as variáveis mobilizadas nesse estudo e nossas expectativas sobre os fatores que supomos ampliar a propensão ao clientelismo por parte dos vereadores.

Acompanhando o que argumentam vários estudiosos do tema (STOKES et al., 2013; HILGERS 2009; COLABELLA, 2010) e, como problematizado no capítulo dois, testamos a hipótese clássica de que a propensão ao clientelismo está relacionada ao nível de pobreza e ao porte do município, devendo ser maior quanto menor e mais pobre for o município. Nossas hipóteses secundárias relacionam a propensão ao clientelismo a alguns atributos individuais dos membros das câmaras municipais. A questão é saber quais fatores individuais são preponderantes entre os vereadores que apresentam propensão a se engajar nesse tipo de relação.

A fim de observar os padrões de respostas nas questões tomadas como proxies ao clientelismo, focamos nossa atenção nas questões ligadas às interações cotidianas entre vereadores e eleitores, entre elas as que tratavam: dos principais pedidos apresentados pelos eleitores; das formas como os vereadores buscam atender a tais demandas; a frequência, o principal local e o motivo da procura; a visão dos legisladores sobre o atendimento aos pedidos.

De acordo com os estudiosos do tema, a maior ou a menor presença do clientelismo está relacionada a algumas características do contexto, entre elas, o tipo de regime político e o nível de desenvolvimento e pobreza, o grau de hierarquia entre patrão e cliente e as motivações e recursos de ambos os lados para entrar e sair da relação. Partimos da hipótese central de que a variação se daria em relação ao nível de pobreza e ao porte do município expressos pelo número de habitantes (IBGE, 2010) e pelo percentual de pobres (IDH, 2010). Para a composição da amostra da pesquisa, foram utilizadas as seguintes dimensões:

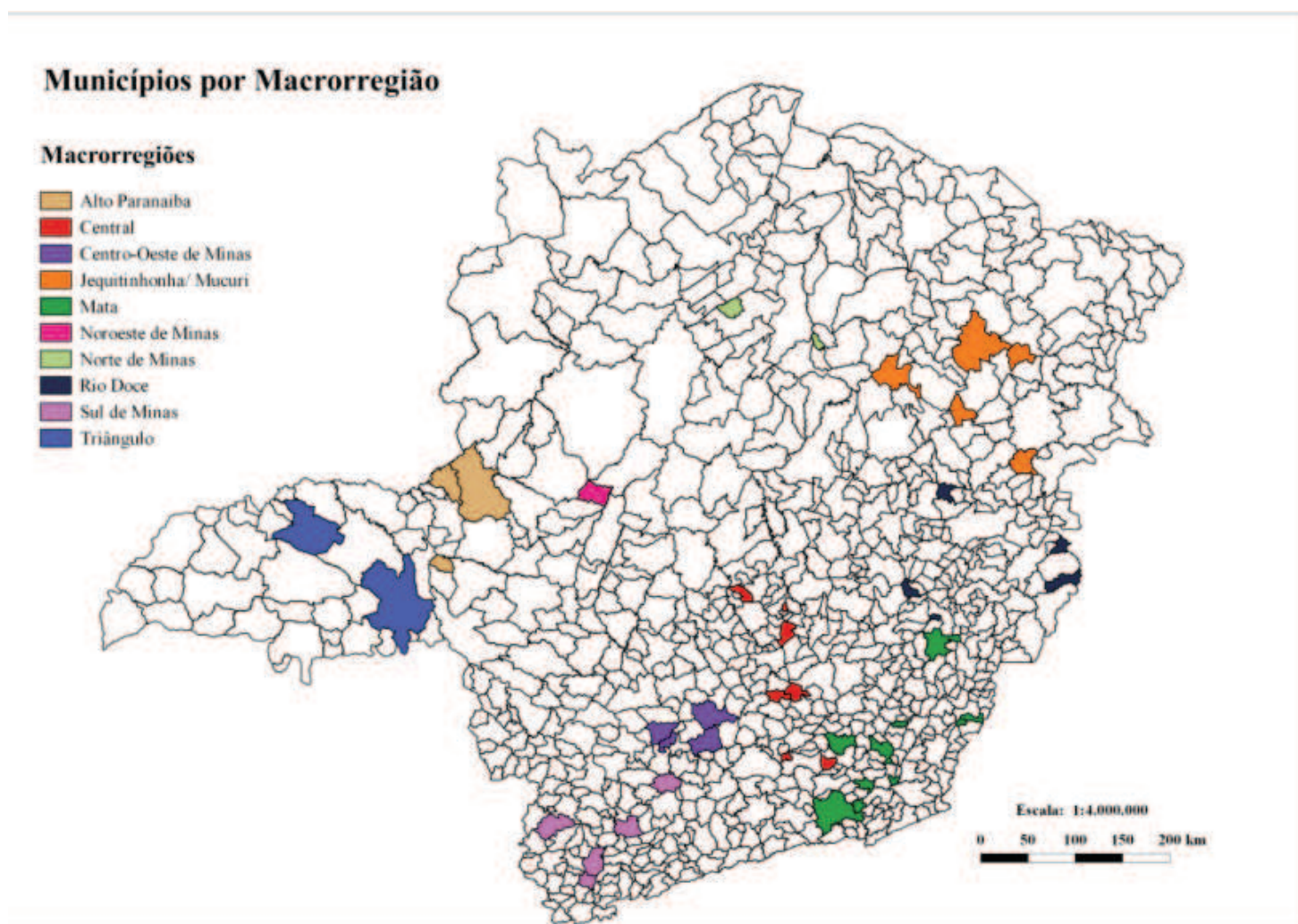
- 1- O número de habitantes dos municípios (Censo 2010 do IBGE), com três estratos populacionais: a) Municípios pequenos com até 20 mil habitantes; b) Municípios médios com mais de 20 até 100 mil habitantes e; c) Municípios grandes com mais de 100 mil habitantes.
- 2- O nível de pobreza (*Atlas do Desenvolvimento Humano* 2010) que trabalha com a “proporção de pobres”, levando em consideração a proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais. Os três estratos de pobreza são: a) Municípios com até 20% de pobres; b) Municípios com percentual de pobres entre 20 e 40% e; c) Municípios com mais de 40% de pobres.

Os municípios que compõem a amostra foram sorteados dentro de cada estrato de tamanho e de pobreza nas dez regiões de planejamento do estado de Minas Gerais. O objetivo inicial era entrevistar todos os vereadores em cada município sorteado. Os 44 municípios (Anexo 1) possuíam, em conjunto, 489 vereadores. Destes, conseguimos entrevistar 422, 86,3% do total. Os principais motivos para a não realização das demais entrevistas foram: o (a) vereador (a) encontrava-se fora do município, a trabalho em outra cidade ou em tratamento de saúde; eram suplentes que tinham acabado de assumir o cargo no lugar de vereadores eleitos deputados nas eleições de 2014; ou devido à impossibilidade de compatibilizar a agenda do vereador com o tempo de permanência

do entrevistador no município. Os casos de recusa explícita do (a) vereador (a) em participar da pesquisa foram bastante raros. Os vereadores foram entrevistados no período de fevereiro a novembro de 2015, presencialmente, em seus respectivos municípios.

A seguir, apresentamos a distribuição dos municípios da amostra em cada zona de planejamento do estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Municípios da amostra por macrorregião de planejamento



Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política em nível municipal no Brasil (PPGCSO/UFJF, 2015).

Conforme mencionado, trabalhamos com uma amostra não representativa, no entanto, buscamos refletir o mais fielmente possível na amostra algumas características de perfil dos municípios e dos vereadores eleitos em 2012. Essa aproximação pode ser vista na tabela a seguir, onde apresentamos a distribuição dos Municípios por estrato (porte e pobreza), em Minas Gerais e na amostra.

**Tabela 5 - Municípios por estrato (porte e pobreza), em Minas Gerais e na amostra %(N)<sup>19</sup>**

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

Fonte: Elaboração própria. Censo 2010, IBGE

A amostra apresenta uma distribuição similar em relação à distribuição dos municípios no estado e os da amostra; no entanto, é importante destacar a sobre representação na amostra dos municípios tipificados como grande-rico (GR) e a sub-representação dos municípios pequeno-pobreza média (PPM) e pequeno-pobre (PP). A amostra sobre representa os municípios grandes à custa de uma sub-representação dos pequenos, escolha feita para viabilizar um número razoável de casos no primeiro estrato. Quanto aos municípios de porte médio, a distribuição da amostra é bastante similar à do estado.

A Tabela 6, a seguir, revela que, quanto ao sexo, a amostra apresenta um percentual menor de mulheres, quando comparado com o total de vereadoras eleitas no estado e no país em 2012.

**Tabela 6 - Vereadores eleitos em 2012 por sexo – Brasil, Minas Gerais e amostra %(N)**

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

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>19</sup> Nenhum município do estado se caracteriza como médio-pobre, grande-pobre ou grande-pobreza média, razão pela qual não trabalhamos com esses estratos.

Conforme se observa na tabela 7, há bastante convergência quanto à distribuição etária. A faixa etária entre 35 e 59 anos é a que concentra o maior percentual de vereadores no Brasil, em Minas Gerais e na amostra de entrevistados, respectivamente, 73,11%, 73,76% e 75,8%. Observa-se, porém, na distribuição dos entrevistados, uma presença mais marcante dos vereadores com idade entre 45 e 59 anos.

**Tabela 7 - Vereadores eleitos em 2012 por faixa etária – Brasil, Minas Gerais e amostra - %(N)**

<b>Faixa etária</b>	<b>Brasil</b>	<b>Minas Gerais</b>	<b>Amostra</b>
Inferior a 18 anos	0,01 (6) <sup>20</sup>	0,01 (1)	0,0 (0)
18 a 20 anos	0,4 (258)	0,2 (20)	0,2 (1)
21 a 24 anos	1,8 (1.062)	1,7 (145)	0,5 2
25 a 34 anos	18,5 (10.659)	17,6 (1489)	11,1 (47)
35 a 44 anos	<b>34,5</b> (19.858)	<b>33,5</b> (2.829)	<b>23,9</b> (101)
45 a 59 anos	<b>38,5</b> (22.126)	<b>40,2</b> (3.395)	<b>51,9</b> (219)
60 a 69 anos	5,3 (3.073)	5,9 (505)	11,4 (48)
70 a 79 anos	0,6 (354)	0,6 (51)	0,9 (4)
Superior a 79 anos	0,07 (38)	0,04 (3)	0,0 (0)
Total	100,0 (57.434)	100,0 (8.438)	100,0 (422)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

Em relação à filiação partidária, apresentamos, na página a seguir, a distribuição no país, no estado e na amostra dos vereadores; considerando, para fins de simplificação, apenas os 12 partidos que mais elegeram vereadores em 2012.

<sup>20</sup>Dados TSE. O site não explica a existência de menores de 18 anos na listagem de vereadores eleitos em 2012.

**Tabela 8 - Vereadores por partido político com melhor desempenho nas eleições de 2012 – Brasil, Minas Gerais e amostra (N)**

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

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Elaboração própria.

Em relação a esse aspecto, encontramos menos convergência entre os três grupos. Em todos eles, os três partidos com melhor desempenho eleitoral são PMDB, PSDB e PT. Para além destes três partidos, percebemos algumas discrepâncias. Enquanto o DEM permanece bem representado no estado de Minas Gerais e na amostra de vereadores entrevistados (no quarto lugar em número de vereadores eleitos) aparece apenas em nono lugar, quando se considera o país como um todo. Destaca-se também a alta presença do PSD em nível nacional, contrastando com a sua fraqueza no estado de Minas Gerais (11º lugar em número de vereadores eleitos), o que está refletido na amostra.

Por último, embora não apareçam na tabela, é importante destacar a presença na amostra dos vereadores filiados ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e ao Solidariedade (SDD), respectivamente 15 e 13 vereadores. Ambos os partidos obtiveram seu registro definitivo em setembro de 2013, após as eleições de 2012. Portanto, trata-se de vereadores eleitos por outros partidos que, posteriormente, migraram para o PROS e o SDD. Estas discrepâncias corroboram o argumento de que sistema partidário nacional não se reproduz de forma homogênea nos níveis estadual e municipal, suscitando estudos futuros.

Passamos, a seguir, à apresentação dos detalhes relativos às variáveis do estudo. Ao invés de construir uma medida sintética de clientelismo – um índice ou um único indicador – optamos por analisar, de forma desagregada, os dados. De acordo com o abordado, há grande dificuldade na tarefa de mensurar a presença e o impacto do clientelismo, tanto pela complexidade do fenômeno, quanto pelas fragilidades dos



métodos, passando ainda pelo alto investimento financeiro necessário para a realização de um estudo comparativo adequado (MUNO, 2010). Essas dificuldades, presentes nos relatos de pesquisadores de grandes institutos internacionais, encontram-se presentes também no âmbito dos estudos brasileiros sobre representação política e clientelismo em nível municipal. Devido à escassez de estudos empíricos, comparados e sistemáticos sobre o clientelismo na arena local no Brasil, consideramos que seria mais interessante abordar, de forma desagregada, os dados. Consideramos que, em um trabalho futuro, poderíamos trabalhar na construção de um único indicador a partir dos resultados da análise exploratória.

Consideramos como indicadores de clientelismo seis aspectos investigados por meio do questionário. Perguntamos aos vereadores:

1. Com que frequência o (a) Sr (a) é procurado pelos eleitores?
2. Qual é o principal motivo de os eleitores procurarem o (a) Sr (a)?
3. Em que lugar o (a) Sr (a) é mais procurado pelos eleitores?
4. Qual é o pedido mais frequente que os eleitores apresentam ao (à) Sr (a)?
5. Qual é a principal forma como o (a) Sr (a) busca atender os pedidos dos eleitores?
6. A respeito dos pedidos dos eleitores, com qual afirmação o (a) Sr (a) concorda mais? 1. É função do vereador atender aos pedidos e o (a) senhor (a) fica satisfeito em atender. 2. Não é função do vereador atender aos pedidos, mas o (a) senhor (a) não se importa em atender. 3. Não é função do vereador atender aos pedidos, mas o (a) Sr(a) não se importa em atender. 4. Não é função do vereador atender aos pedidos e se o (a) senhor (a) pudesse não atenderia.

Estas seis questões permitem apreender alguns aspectos importantes da relação clientelista como definido na literatura sobre o tema. O caráter duradouro e sustentado das relações entre representantes e representados; a importância dos pedidos individuais dentre as razões pelas quais os eleitores procuram os vereadores; os principais espaços de interação entre eleitores e vereadores; as formas como os últimos buscam atender às demandas apresentadas pelos primeiros; e, por último, as percepções dos vereadores sobre o atendimento de pedidos e sua disposição para esta interação.

As perguntas feitas aos vereadores não abarcaram a dimensão da condicionalidade das trocas, isto é, em que medida os vereadores condicionavam o

atendimento aos pedidos ao apoio político passado ou futuro. Esta é, portanto, uma limitação do presente estudo. Devemos considerar as respostas dos vereadores como proxies imperfeitas do clientelismo, questionando-nos, sempre, em que medida podemos interpretar como comportamento clientelista dinâmicas que podem, na realidade, expressar outro tipo de relação.

Como variáveis que podem estar associadas à maior ou menor propensão dos vereadores ao clientelismo, consideramos, em nível municipal, as duas variáveis já destacadas, porte e pobreza. Nossas expectativas eram de que:

A. Quanto menor o porte do município, maior a propensão ao clientelismo. Supõe-se que as relações face a face e mais personalizadas sejam mais prováveis em municípios pequenos, quando comparados aos médios e aos grandes.

B. Quanto maior a pobreza, maior a propensão ao clientelismo, porque haveria um maior contingente da população em situação de privação material, o que ampliaria sua dependência em relação aos vereadores, para obter acesso a bens e a recursos essenciais. Isso aumentaria a exposição cotidiana dos vereadores a demandas apresentadas pelos eleitores.

Além das variáveis de contexto, buscamos verificar associações entre a propensão ao clientelismo e alguns atributos individuais: sexo, experiência, ideologia e posição em relação ao governo. Nossas expectativas eram:

A. Sexo - As mulheres seriam mais propensas às interações pessoais, ao recebimento e ao atendimento de pedidos individuais por estarem menos socializadas às instituições políticas. Devido à sua sub-representação, nas instâncias decisórias, tenderiam a levar para a esfera da representação comportamentos e tendências mais disseminados nas relações pessoais e afetivas. De toda forma, trata-se apenas de uma primeira expectativa, considerando que não são muitos os estudos sobre produção legislativa e comportamento parlamentar de mulheres.

B. Experiência (veteranos x novatos) - Os vereadores novatos, por estarem menos socializados nas regras do jogo político e possuírem menor acesso ao Executivo, estariam menos propensos às relações de troca com eleitores e priorizariam outras formas de interação.

C. Ideologia - A expectativa da literatura é de que vereadores de partidos de esquerda, em virtude de traços singulares de sua trajetória política mais afinada aos

movimentos sociais, seriam mais propensos às políticas programáticas e teriam maior rejeição ao particularismo político. Ao contrário, os vereadores de partidos de direita seriam mais propensos às relações pessoais de troca.

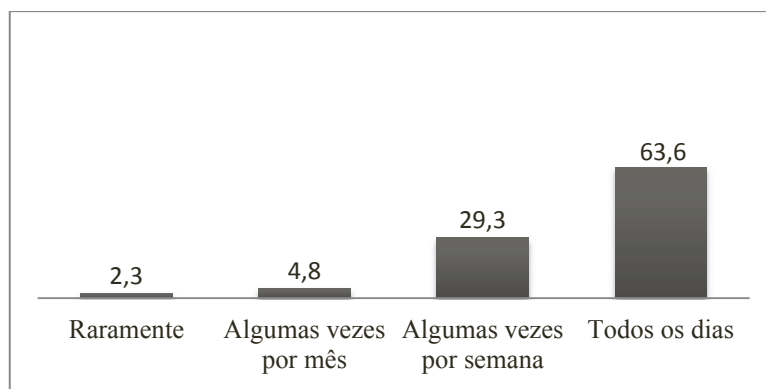
D. Posição em relação ao governo – Vereadores que afirmaram apoiar o governo seriam mais propensos ao atendimento de demandas particularistas comparados aos vereadores independentes e da oposição. Estar “ao lado” do prefeito aumentaria o acesso do vereador aos recursos e facilitaria a distribuição de benefícios concentrados aos eleitores.

Passamos a seguir à análise das associações entre as variáveis.

### 3.2 Análise dos dados

#### 3.2.1 Indicadores da propensão ao clientelismo

Gráfico 4 - Frequência com que é procurado pelos eleitores (%)



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

Conforme se observa no gráfico 4, a maioria dos vereadores afirmou ser procurado pelos eleitores todos os dias. Em contraste, somente 2,3% disseram ser rara a procura por parte dos eleitores. Os dados sugerem que as relações entre os vereadores da amostra e seus eleitores são duradouras e sustentadas no tempo, uma das características das relações clientelistas. Contudo, o contato permanente pode decorrer de outros fatores e motivações.

**Tabela 9 - Local em que é mais procurado pelos eleitores<sup>21</sup> (%)**

<b>Local</b>	<b>% (N)</b>
Residência	37,2 (157)
Outro local de trabalho	13 (55)
Câmara municipal	24,4 (103)
Rua/locais públicos	12,3 (52)
Bairro/comunidade/distrito/região	4,5 (19)
Telefone/redes sociais	4,9 21
Outros	2,8 (12)
NR	0,7 (3)
Total	100 (422)

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

Considerando o que afirmamos na primeira seção, quando apresentamos nossa definição para o clientelismo, podemos ver que duas das características deste tipo de relação parecem estar presentes para a maior parte dos vereadores entrevistados: manutenção de relações sustentadas entre representantes e representados com boa dose de personalismo. Os dados indicam que a maior parte dos vereadores mantém intensas relações com os eleitores, na medida em que são frequentemente acionados por eles. Os locais em que são mais acionados sugerem, inclusive, o sentido do personalismo, já que apenas um quarto ou menos dos entrevistados apontaram a câmara municipal como principal local de contato. Nos demais casos, o padrão de respostas sugere que a relação extrapola os muros da câmara e tem na residência o local privilegiado para o contato entre as partes.

Embora o clientelismo não possa e não deva ser caracterizado como um tipo de relação ou prática ilegal, ainda que esteja associado à informalidade, como discutido no capítulo três, muitos estudiosos tendem a situá-lo nos espaços não regidos pela lei, como uma relação que extrapola as instituições e/ou regras formais (MUNO, 2010). Mesmo que mantenha uma relação de complementaridade com estas instituições e

<sup>21</sup> Essa pergunta foi de resposta espontânea. Posteriormente, realizamos a codificação agrupando as respostas em categorias.

regras e não necessariamente de oposição a elas (HELMKE & LEVITSKY, 2003), supõe-se que ele se alimente das relações pessoais, mantidas entre representantes e representados e da inserção dos últimos em densas redes construídas e mantidas em suas comunidades (AUYERO, 2001; 2002). A interação permanente e contínua, portanto, seria uma condição importante, mas não suficiente. Os dados, a seguir, permitem-nos qualificar melhor o tipo de relação mantida entre vereadores e eleitores, considerando as razões pelas quais os eleitores procuram os vereadores e os tipos de demandas apresentadas.

**Tabela 10 - Razão pela qual é mais procurado pelos eleitores % (N)**

<b>Motivo</b>	<b>% (N)</b>
Apresentar denúncia	3,8 (16)
Conseguir alguma informação	11,7 (49)
Fazer pedidos	60,0 (252)
Dar sugestões	3,8 (16)
Fazer reclamações sobre órgãos e serviços públicos	20,2 (85)
Outro motivo	0,5 (2)
Total	100,0 (420)
NR/NSA	2

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

Para a maioria dos entrevistados (60%), fazer pedidos é a principal razão pela qual os eleitores os procuram. A segunda razão mais frequente é para fazer reclamações sobre órgãos e serviços públicos. Esses achados coadunam-se com o que afirma parte da literatura, destacando o papel assistencialista e de mediação do vereador junto ao executivo. Almeida e Lopez (2012), por exemplo, optam em sua tipologia por distinguir os vereadores assistencialistas, voltados para o atendimento de pedidos particulares dos eleitores, dos que denominam como captadores, priorizando o atendimento de pedidos coletivos.<sup>22</sup> D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2014) destacam o papel do vereador como uma espécie de mediador e ouvidor que, por sua inserção nas redes locais, mostra-se mais

<sup>22</sup>Além desses dois tipos, os autores concebem um terceiro, que denominam legislador e prioriza as funções formais da vereança (Almeida e Lopez, 2012).

apto a vocalizar junto à administração municipal os problemas e as demandas da população do município.

Consoante já demonstrado, a maioria dos vereadores tem uma interação cotidiana com os eleitores, sendo procurada por eles diariamente. A maioria também afirma que a principal razão da procura é a apresentação de pedidos. Os dados sugerem que, em seu dia a dia, o vereador está continuamente exposto aos pedidos, às demandas e às reivindicações dos eleitores. Apenas uma minoria afirmou ser procurado para dar informações, receber sugestões ou denúncias.

A seguir, analisamos os tipos de pedidos mais frequentes, apresentados pelos eleitores e a forma como os vereadores buscam oferecer-lhes respostas. É importante destacar que, como afirma boa parte da literatura sobre clientelismo, não é a natureza do pedido que define a relação de troca. Neste sentido, tanto faz se se trata de um pedido de emprego, de recursos materiais, de melhorias no local de moradia ou outra coisa. Por outro lado, a abrangência do pedido é importante, visto que o clientelismo é, consensualmente, considerado um tipo de relação com viés particularista em oposição a formas mais universalistas e programáticas de alocação de recursos. As tabelas apresentadas, nas páginas seguintes, apresentam informação a respeito dos pedidos mais frequentemente recebidos pelos vereadores na Tabela 11 os dados são apresentados desagregados e na Tabela 12, apresentamos os mesmos pedidos agrupados por tipo de pedido.

**Tabela 11 - Pedidos mais frequentes apresentados pelos eleitores (desagregada) %(N)**

<b>Pedido mais frequente</b>	<b>% (N)</b>
Atendimento médico/ambulância/vaga em hospital	30,0 (126)
Emprego	21,2 (89)
Melhorias na rua ou no bairro	15,5 (65)
Apoio a causas coletivas	11,4 (48)
Recursos materiais como gás, cesta básica, material escolar, material de construção	9,5 (40)
Ajuda para obter atendimento em órgãos públicos	3,6 (15)
Dinheiro	3,6 (15)
Assessoria jurídica/advogado	2,1 (9)
Transporte	1,2 (5)
Ajuda para tirar documentos	1,2 (5)
Vaga em escola	0,5 (2)
Outro	0,2 (1)
Total	100,0 (420)
NR/NSA	2

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

Os pedidos de mediação para atendimento à saúde são, de longe, os mais apresentados pelos eleitores, convergindo com o constatado por Almeida e Lopez (2012). Nesse sentido, é importante destacar que a constituição brasileira de 1988 reserva aos municípios importantes prerrogativas na assistência à saúde. É em nível municipal que os cidadãos adentram na rede, seja para receberem atendimento em nível da atenção básica, seja para serem encaminhados para outros níveis de atendimento de maior grau de complexidade e densidade tecnológica. Considerando as dificuldades técnicas e financeiras, enfrentadas pelos municípios, para cumprir suas funções nessa área, é compreensível que os vereadores sejam acionados pelos eleitores, como pessoas que, supostamente, poderiam facilitar o seu acesso aos serviços e aos equipamentos. Estudos recentes têm analisado as políticas de saúde no âmbito do Sistema Único de

Saúde como mecanismo de combate à manutenção das agendas médicas monitoradas e sob controle e barganha clientelista.

Em seguida, aparecem os pedidos de emprego e, em terceiro lugar, as demandas por melhorias na rua ou no bairro. A intermediação política para obtenção de cargos em agências públicas e governamentais é um aspecto bastante enfatizado pela literatura, não só a que trata da política local. Este tipo de intermediação é visto como uma espécie constante na dinâmica política brasileira e uma forma pela qual políticos, partidos, facções e grupos políticos constroem e mantêm seu domínio. Este se dá em virtude do poder e da influência que a ocupação de determinados cargos lhes reserva na distribuição e na alocação de recursos econômicos, na distribuição da justiça, de poder, de *status* e de influência. E, igualmente, na possibilidade de, por meio do acesso às agências do Executivo, usar o emprego público como moeda de troca e forma de obter votos, apoio e lealdade política.

No contexto da política local, trata-se, de fato, de um recurso bastante valioso, quando se considera o grau de dependência financeira de boa parte dos municípios em relação às transferências provenientes dos estados e da União. Nesse sentido, o emprego público aparece como fonte de renda disponível para os que apoiaram a facção, grupo ou partido vencedor e/ou para os que possuem acesso diferenciado às elites políticas locais, recurso que é negado aos derrotados e a seus aliados.

O pedido que aparece em terceiro lugar refere-se à demanda por melhorias na rua ou no bairro. Estas podem incluir desde obras de pavimentação, saneamento, sinalização de trânsito, limpeza urbana até a implantação ou melhoria de equipamentos públicos. Neste caso, embora não possua a capacidade por si mesmo de solucionar os problemas e promover as melhorias necessárias<sup>23</sup> - estas dependem da intervenção do Poder Executivo – o vereador pode se valer de sua posição privilegiada e de seu acesso diferenciado às autoridades públicas e atuar como mediador. Almeida e Lopez (2012) consideram que o atendimento a este tipo de demanda seria diferente do atendimento a pedidos particulares, justamente, em função da abrangência do benefício. Por isso, denominam o vereador que prioriza esse tipo de atividade de captador, já que o atendimento a esse tipo de demanda, de caráter mais coletivo, depende da mobilização

---

<sup>23</sup> Não é completamente raro, contudo, que legisladores adquiram transportes e instrumentos de trabalho, utilizados na construção civil de modo a poderem, eles mesmos, atender os eleitores em seus pedidos de melhoria de infraestrutura. Ver o documentário “Vocação do poder” de José Joffily e Eduardo Escorel, no qual os diretores acompanham os candidatos a vereador à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, desde o início da campanha eleitoral, em junho de 2004, até a apuração dos votos.



de recursos públicos, materiais ou financeiros, do município ou via transferência de outros níveis de governo.

**Tabela 12 - Pedidos mais frequentes apresentados pelos eleitores (agregada)<sup>24</sup> % (N)**

Apoio a causas coletivas	Melhorias na rua ou no bairro	Emprego	Mediação para obter atendimento em órgãos públicos	Outros pedidos individuais	NS	Total
11,4 (48)	15,4 (65)	21,1 (89)	34,0 (143)	17,6 (74)	0,2 (1)	100,0 (420)

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

A análise dos pedidos, de forma agregada, mostra que os vários tipos de demanda por mediação aparecem em primeiro lugar entre os pedidos mais frequentes, seguida por pedido de emprego e por melhorias na rua e no bairro.

A forma pela qual os vereadores buscam atender os pedidos é outra informação importante que pode nos auxiliar a qualificar melhor a interação entre representantes e representados e a importância atribuída pelo vereador ao atendimento. Na questão formulada, oferecemos aos entrevistados alternativas que iam das mais institucionais e de maior impacto jurídico – como apresentar um projeto de lei – até as mais informais, como usar os próprios recursos. Na primeira tabela sobre os pedidos mais frequentes (tabela 11), reportamos informação mais detalhada; na segunda (tabela 12), agrupamos os tipos de pedidos em mais coletivos e mais individuais – mantendo a análise separada das categorias “emprego” e “melhorias na rua e no bairro”. Na próxima página, mostramos as principais formas pelas quais os vereadores buscam atender aos pedidos bem como verificamos se existe relação entre o tipo de pedido e o tipo de resposta do vereador.

<sup>24</sup>Incluimos em “outros pedidos individuais”: assessoria jurídica, ajuda para tirar documentos, recursos materiais (gás, cesta básica, material escolar, material de construção), transporte e dinheiro. Incluimos em mediação para atendimento em órgãos públicos: vaga em escola, atendimento na saúde e ajuda para obter atendimento em órgãos públicos.

**Tabela 13 - Forma como busca atender aos pedidos (desagregada) %(N)**

<b>Estratégia</b>	<b>% (N)</b>
Apresenta uma indicação ou requerimento	33,5 (141)
Busca a ajuda do prefeito/secretários/funcionários da prefeitura	26,4 (111)
Encaminha a pessoa para o órgão competente	18,3 (77)
Usa seus próprios recursos	16,1 (8)
Apresenta um projeto de lei	3,8 (16)
Pede a ajuda de amigos e familiares	1,4 (6)
Outra forma	0,2 (1)
Total	100,00 (420)

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

A Tabela 13 mostra que, como sugerido por alguns estudiosos do processo legislativo municipal (Silva, 2014; D'Ávila et al., 2004; 2014, Kuschir, 2005), a apresentação de projetos de lei não é algo muito comum no dia a dia dos vereadores; pelo menos, não é uma estratégia prioritária, quando se trata de oferecer respostas aos pedidos dos eleitores. Para isso, os vereadores se valem, mais frequentemente, da apresentação de indicações e de requerimentos e da mobilização de autoridades e de funcionários da administração municipal, como o prefeito, os secretários municipais e os funcionários de equipamentos públicos (LOPEZ, 2004). A indicação é uma proposição escrita por meio da qual o vereador sugere medidas de interesse público aos poderes ou órgãos competentes. Trata-se de um tipo de proposição bastante comum nas câmaras municipais brasileiras, mas com algumas variações na forma de processamento.

Considerando os altos custos envolvidos na aprovação de projetos de leis pelos vereadores e os constrangimentos constitucionais que limitam sobremaneira a função legisladora das câmaras municipais, alguns autores têm chamado a atenção para a importância de se estudar as indicações (SILVA, 2014). Elas seriam o principal dispositivo utilizado pelo vereador para construir e manter vínculos com os eleitores, assim como oferecer respostas aos problemas e às demandas vocalizadas por eles. As indicações compõem a produção parlamentar e podemos dizer que fazem parte do processo legislativo. Não como dispositivos com caráter normativo, porque não provocam alterações no *status quo* e na ordem jurídica, mas porque representam boa

parte do que fazem os vereadores em muitas câmaras municipais. As indicações têm um caráter mais reivindicatório e podem ser vistas como uma das formas pelas quais o vereador pode “contribuir com a administração pública e a política de governo municipal através do encaminhamento de sugestões que visam a providenciar algum tipo de bem ou serviço aos bairros ou para a população em geral” (SILVA, 2014, p. 216).

A Tabela 13 mostra que respostas de cunho mais institucional – por meio de projetos de lei, indicações e requerimentos – representam mais de um terço das respostas dos vereadores, ficando apenas 7 pontos percentuais atrás de modos mais informais de mediação política (buscar a ajuda do prefeito ou encaminhar a pessoa para o órgão competente). A utilização de recursos próprios, de parentes e de amigos foi a primeira resposta de apenas 18% dos vereadores.

Dando sequência à análise, buscamos verificar se havia relação entre o tipo de pedido recebido e a forma mais utilizada pelo vereador para atender ao pedido.

**Tabela 14 - Tipo de pedido mais frequente x Forma de atender aos pedidos (agrupados por categorias) %(N)**

Pedidos	Forma de atender aos pedidos			
	Institucional (PL, indicações e requerimentos)	Mediação informal e encaminhamento	Recursos próprios ou mobilização de rede pessoal	Outra forma
Apoio a causas coletivas	64,6 (31)	33,3 (16)	2,1 (1)	0,0 (0)
Melhorias na rua/bairro	46,2 (30)	49,2 (32)	4,6 (3)	0,0 (0)
Mediação para atendimento em órgãos públicos	36,4 (52)	45,4 (65)	18,2 (26)	0,0 (0)
Emprego	38,2 (34)	46,1 (41)	15,7 (14)	0,0 (0)
Outros pedidos individuais	13,6 (10)	45,9 (34)	40,5 (30)	0,0 (0)
Outros	0,0 (0)	0,0 (0)	0,0 (0)	100,00 (1)
Total	37,4 (157)	44,8 (188)	17,6 (74)	0,2 (1)

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

Os dados mostram que as respostas mais institucionais só são majoritárias em se tratando de pedido de apoio a causas coletivas. Em se tratando de pedidos de melhoria na rua ou no bairro, mediação para atendimento em órgãos públicos e pedidos de emprego, há certo equilíbrio entre as formas mais institucionais de resposta e a mediação/encaminhamento. O uso de recursos próprios ou mobilização da rede pessoal só são respostas relevantes (apontadas por 40,5%) em se tratando de atender a pedidos individuais.

É importante destacar aqui a diferença entre as alternativas “apresentar uma indicação/requerimento” e “buscar a ajuda do prefeito, secretários e funcionários da prefeitura” pelo caráter mais formal da primeira e mais informal da segunda. No primeiro caso, estamos nos referindo a uma prerrogativa de todos os vereadores que pode ser acionada, independentemente, dos vínculos e das relações mantidas por eles com o Poder Executivo. No segundo caso, estamos diante de uma estratégia mais informal. O vereador pode simplesmente telefonar para o prefeito, para o secretário com poder de tomar a providência necessária ou mesmo para um funcionário com o qual tenha maior contato. Nessa segunda estratégia, o grau de acesso do vereador às autoridades da administração municipal pode ser um diferencial importante (KUSCHNIR, 2000, 2005).

Vale destacar também que usar os próprios recursos mostrou-se uma estratégia mais comum, quando se trata de pedido de dinheiro, de ajuda para tirar documentos e de recursos materiais. E encaminhar a pessoa para o órgão competente mostrou-se uma estratégia mais frequente, em se tratando de pedidos de vaga em escola e assessoria jurídica. Ao contrário do que se poderia esperar, não é muito comum que os vereadores afirmem pedir a ajuda de amigos e de familiares para responder às demandas dos eleitores.

Parece haver, de fato, uma associação entre tipo de pedido e tipo de resposta no sentido proposto por Almeida e Lopez (2012). Os autores argumentam, com base em dados de opinião produzidos junto a vereadores, que:

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

Com efeito, os dados sugerem que a mobilização de recursos próprios ou da rede pessoal é mais comum, quando se trata de atender aos pedidos individuais. No caso de pedidos de emprego, o encaminhamento e a busca de ajuda de autoridades da administração municipal são mais frequentes. Para as demandas por melhorias na rua e no bairro e de atendimento em órgãos públicos, os vereadores mesclam as respostas mais institucionais com as mais informais. As estratégias mais institucionais só são maioria, quando se trata de apoiar causas coletivas; é para esse tipo de pedidos que os projetos de lei aparecem como resposta mais frequente.

O último aspecto a ser analisado, refere-se às percepções dos vereadores quanto ao atendimento de pedidos. Considerando a frequência com que estão expostos a este tipo de demanda, julgamos importante saber como os vereadores as percebem e sua disposição para oferecer uma resposta a elas. A Tabela 15 traz informação a respeito.

**Tabela 15 - Opinião dos vereadores sobre o atendimento de pedidos<sup>25</sup>%(N)**

<b>Percepção sobre o atendimento</b>	<b>% (N)</b>
É função do vereador atender e ficar satisfeito em fazê-lo	62,3 (262)
É função do vereador atender, mas não gosta de fazê-lo	0,7 (3)
Não é função do vereador atender, mas não se importa em fazê-lo	33,8 (142)
Não é função do vereador atender e, se pudesse, não atenderia	3 (13)
Total válido	100,00 (420)
NR	2
Total	422

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

O valor atribuído pelo vereador ao atendimento de pedidos pode ajudar a compreender o tipo de resposta mais empregada por ele. É razoável supor que quanto mais importante o vereador considere este tipo de atividade, mais tempo e esforço ele irá empregar para buscar uma solução. O primeiro aspecto a destacar é o de que menos de 5% dos entrevistados afirmaram que não gostam de atender pedidos ou não atenderiam se pudessem. A grande maioria (96,2%) afirmou que fica satisfeita em atender ou não se importam em fazê-lo, embora cerca de um terço (33,9%) considere que o atendimento a pedidos não seja função do vereador.

<sup>25</sup>A respeito dos pedidos dos eleitores, com qual afirmação o (a) Sr (a) CONCORDA MAIS?

Quanto a este aspecto, o desejo e a disponibilidade do vereador para o atendimento a pedidos, Almeida e Lopez (2012) reportaram um resultado diferente. Em sua pesquisa, baseada em entrevistas em profundidade com vereadores, os autores mostram que boa parte dos vereadores que recebia pedidos particulares não desejava atender tais pedidos. Bezerra (1999), investigando as relações entre deputados e senadores, de um lado, e prefeitos, de outro, mostra que, para os primeiros, o atendimento aos pedidos dos prefeitos e a mediação feita para canalizar recursos para os municípios que fazem parte de sua base eleitoral são vistos como uma atividade menor, assistencialismo. O autor destaca que, apesar da atividade de mediação representar boa parte do trabalho desenvolvido pelos deputados federais, estes mantêm uma visão negativa da atividade, vendo-a como uma necessidade em face das expectativas dos prefeitos e dos eleitores, e, ao mesmo tempo, como um "vício", um "problema", algo menor considerando-se as funções canônicas do Poder Legislativo (Bezerra, 1999, p. 46).

Nossos dados sugerem que entre os vereadores exista uma visão menos negativa do atendimento. Ainda que parte significativa dos vereadores da amostra não considere o atendimento de pedidos como parte de suas funções, há, entre eles, uma tolerância maior, assim como maior disponibilidade e boa vontade. Supomos que parte da explicação remete aos limites colocados à atuação dos vereadores quanto às suas funções legislativas e fiscalizadoras.

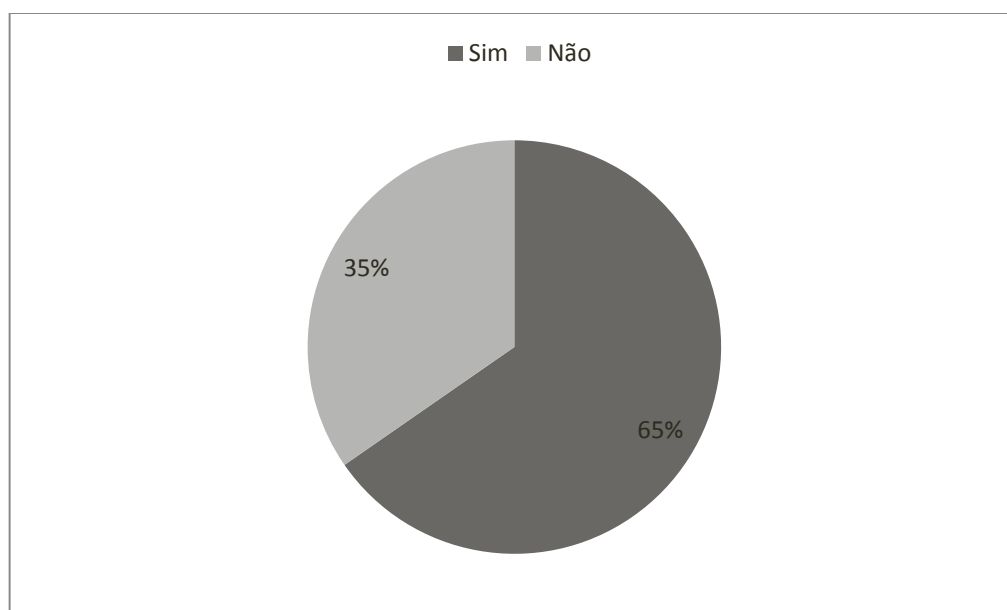
**Tabela 16 - Síntese das variáveis relacionadas à interação entre vereadores e eleitores - %(N)**

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Total</b>
1. É procurado todos os dias pelos eleitores	63,6 (267)	36,4 (153)	100,0 (420)
2. É procurado, principalmente, em casa	37,5 (157)	62,5 (262)	100,0 (419)
3. A principal razão de os eleitores procurarem o(a) vereador(a) é para apresentar pedidos	60,3 (252)	39,7 (166)	100,0 (418)
4. Os pedidos recebidos são, principalmente, individuais.	73,3 (306)	27,0 (113)	100,0 (419)
5. O (a) vereador (a) usa, principalmente, meios informais para responder aos pedidos	44,2 (185)	55,8 (234)	100,0 (419)
6. O (a) vereador (a) acha que é sua função atender aos pedidos dos eleitores	63,1 (265)	36,9 (155)	100,0 (420)

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

Ainda que não tenhamos incluído como indicadores de clientelismo o emprego de familiares, a compra de votos no município e a organização da campanha política, as percepções dos vereadores acerca destas práticas dialogam com o tema do clientelismo. Como mostramos no capítulo anterior, a literatura sobre clientelismo tende a associá-lo, quando não a confundi-lo, totalmente, com a patronagem, a compra de votos e outras dinâmicas típicas do momento eleitoral. Por essa razão, incluímos na análise as percepções dos vereadores sobre estas práticas. Perguntamos aos entrevistados se eles achavam ter havido compra de votos na última eleição (2012) e, em caso positivo, o quanto essa prática tinha afetado os resultados das eleições. A pergunta foi feita de modo geral, sem especificar qual eleição, se para prefeito ou se para vereador.

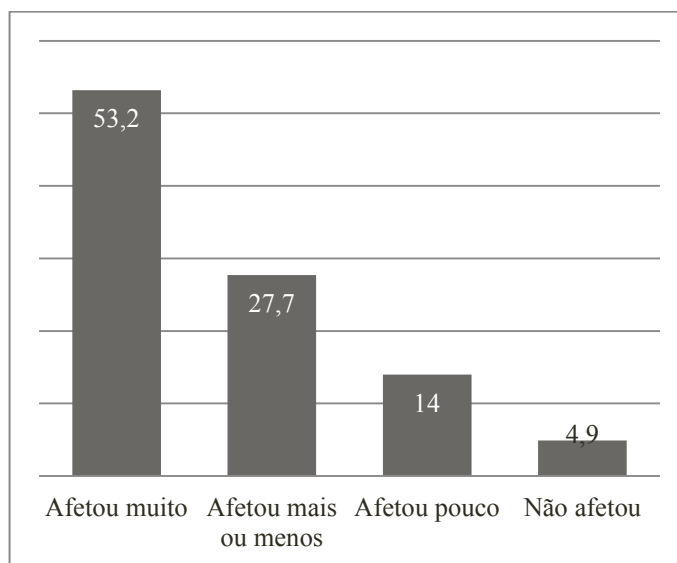
**Gráfico 5 - Acha que houve compra de votos no município**



Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

É surpreendente, haja vista a ilegalidade da prática, que entre os respondentes, cerca de um terço tenha afirmado que nas eleições de 2012, na qual foram eleitos, tenha ocorrido compra de votos no município. O gráfico 6, na página a seguir, mostra que 53,3% dos respondentes que afirmaram ter havido compra de votos, afirmaram que, em sua opinião, a prática afetou muito o resultado das eleições.

**Gráfico 6 - O quanto a compra de votos afetou o resultado da eleição (%)**



Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

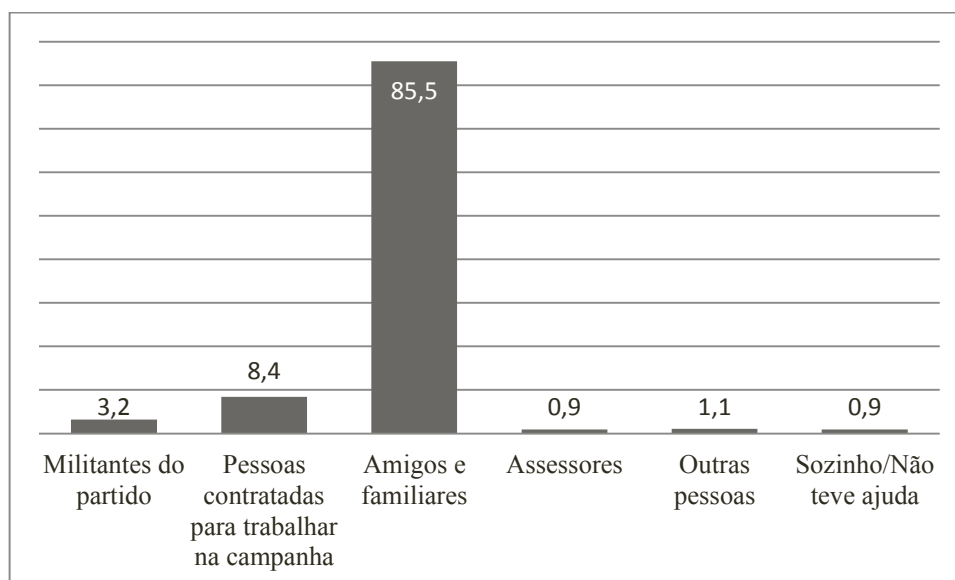
Nos dados a seguir, buscamos captar o elemento do clientelismo de forma indireta, analisando as pessoas que trabalharam na última campanha do vereador e em relação às quais ele poderia ter “dívidas” e “favores” a recompensar, o perfil dos funcionários do vereador e a presença de familiares na Câmara Municipal ou na Prefeitura. Nosso objetivo era verificar se o tipo de campanha, mais amadora ou profissional, considerando apenas o perfil dos trabalhadores, aumentaria as chances de empregar familiares e amigos.

O gráfico 7 mostra que 85,5% dos vereadores apontaram amigos e familiares como os principais trabalhadores de sua última campanha em termos numéricos. Por esse quesito, a maioria das campanhas poderia ser classificada como amadoras. No entanto, a tabela 17 mostra que menos de 30% dos vereadores entrevistados afirmou ter funcionários trabalhando, especificamente, para eles na Câmara. Apenas 12,1% afirmaram ter familiar auxiliando, diretamente, no exercício do mandato, mas cerca de 40% afirmaram ter familiares trabalhando na prefeitura. Estes dados não permitem chegar a conclusões inequívocas; entretanto, a partir deles, podemos derivar algumas hipóteses. Em primeiro lugar, a de que diferentemente de outras esferas de governo e das disputas majoritárias que se tornaram cada vez mais profissionais nos últimos anos, as campanhas dos vereadores, principalmente, nos municípios pequenos e nos



municípios médios são sustentadas nas relações familiares e de amizade. Além disso, podemos levantar a hipótese de que a criminalização do nepotismo está coibindo a prática entre os vereadores ou, simplesmente, eles não responderam honestamente à questão. O fato de que 40% dos vereadores tenham afirmado que possuem familiares na prefeitura tanto pode indicar nepotismo cruzado<sup>26</sup> quanto, simplesmente, refletir o fato de que os órgãos públicos são a principal fonte de empregos nos municípios pequenos. Dos 174 vereadores que afirmaram ter familiares trabalhando na prefeitura, apenas 19% afirmaram que eles chegaram ao cargo por meio de indicação, sendo este percentual um pouco maior entre os que afirmaram que apoiam o governo (13,8%) contra 5,2% dos que não apoiam o governo. Os demais vereadores afirmaram que eles ingressaram no serviço por meio de concurso público.

**Gráfico 7 - Pessoas que trabalham na última campanha, em sua maioria (%)**



Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

**Tabela 17: Pessoas que trabalham para o vereador.%(N)**

	Sim	Não
Tem funcionários trabalhando na Câmara especialmente para o vereador	28,3 (119)	71,7 (302)
Tem algum familiar que trabalha, auxiliando no exercício do mandato	12,1 (51)	87,9 (371)
Tem algum familiar que trabalha na prefeitura	41,6 (174)	58,4 (244)

Fonte: Banco de dados da Pesquisa Representação política no nível municipal no Brasil, NEPOL/PPGCSO/UFJF, 2015.

<sup>26</sup> O nepotismo cruzado ocorre quando um político emprega um familiar de outro político e este emprega um familiar do primeiro, como retribuição. Seria uma forma de acomodar familiares, amigos e apoiadores sem incorrer no nepotismo.

Os dados mostram que, apesar de a maioria dos vereadores terem feito suas campanhas com o apoio de amigos e de familiares, apenas uma minoria admitiu ter funcionários trabalhando na câmara ou na prefeitura por meio de indicação. Isso sugere que, além da indicação para a ocupação de cargos, os vereadores podem se valer de outros meios para retribuir o apoio recebido.

### **3.2.2 Análise exploratória considerando o porte do município**

No cruzamento de nossas seis principais variáveis, indicando a interação entre os vereadores e os eleitores, com o porte do município, vemos vários aspectos interessantes. Primeiro, que a procura diária dos vereadores não é mais frequente nos municípios pequenos, como podíamos imaginar. Nos municípios médios e nos municípios grandes, o percentual de vereadores que afirmou ser procurado todos os dias ultrapassou os 70% e ficou em 57% entre os vereadores de municípios pequenos. Aqui temos um primeiro ponto para discussão. Apesar das maiores distâncias, é provável que os vereadores dos municípios maiores sejam procurados com maior frequência devido ao fato de permanecerem mais tempo na câmara municipal ou de esta funcionar em período mais estendido do que as câmaras de municípios pequenos. De fato, nos municípios pequenos que visitamos, as câmaras tinham um *staff* muito limitado (em vários casos, apenas um funcionário para atender os visitantes e, inclusive, atender ao telefone) e as sessões plenárias ocorriam uma vez por semana ou duas vezes por mês. Nos municípios de maior porte, além de câmaras municipais mais ativas, há um contingente maior de pessoas que pode acionar o vereador.

Quando analisamos o principal local da procura, constatamos que, nos municípios pequenos, é muito maior o percentual de vereadores procurados, principalmente, em casa. A extensão menor do município favorece este tipo de interação. Boa parte dos eleitores conhecem os vereadores, sabem onde eles moram e se sentem à vontade para procurá-lo em casa, o mesmo não ocorrendo nos municípios médios e nos municípios grandes, nos quais a maior parte dos vereadores tem maiores condições de permanecerem anônimos perante o grande eleitorado. No que se refere à razão de os vereadores serem procurados pelos eleitores, percebemos que, nos três

estratos de porte, mais da metade dos vereadores afirmou serem os pedidos a principal razão da procura. Este percentual foi maior entre os vereadores de municípios médios.

**Tabela 18 - Frequência da procura, local e razão POR porte do município (%)**

	<b>Pequeno</b>	<b>Médio</b>	<b>Grande</b>
É procurado todos os dias pelos eleitores	57,2	75,0	71,3
É procurado, principalmente, em casa	52,8	22,4	8,6
A principal razão dos eleitores procurarem o (a) vereador (a) é para apresentar pedidos	58,0 (145)	69,7 (53)	57,4 (54)

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

Quando analisamos os principais pedidos apresentados pelos eleitores aos vereadores, verificamos que os pedidos de caráter mais coletivo (apoio a causas coletivas e melhorias na rua e no bairro) são mais frequentes entre os vereadores de municípios grandes. Os pedidos de emprego são igualmente frequentes entre os vereadores nos três estratos, representando cerca de um quinto das respostas. Os pedidos que envolvem mediação (atendimento em órgão público, vaga em escola, atendimento na saúde) são mais frequentes nos municípios pequenos, assim como os pedidos de outros recursos individuais.

**Tabela 19 - Principais pedidos POR porte do município (%)**

	Apoio a causas coletivas	Melhorias na rua e no bairro	Emprego	Mediação	Outros pedidos individuais <sup>27</sup>
Pequeno	6,4	10,4	21,2	38,8	23,2
Médio	13,2	17,1	23,7	28,9	17,1
Grande	23,4	27,7	19,1	25,5	4,3
Total	11,4 (48)	15,5 (65)	21,2 (89)	34,0 (143)	17,9 (75)

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

Os dados corroboram a intuição de uma interação mais orientada por critérios universais e/ou coletivos nos municípios maiores e de uma interação mais focada em benefícios particulares em municípios menores. Apenas, em relação aos pedidos de emprego, não observamos muita diferença em função do porte do município do

<sup>27</sup> Incluímos em “outros pedidos individuais”: assessoria jurídica, ajuda para tirar documentos, recursos materiais (gás, cesta básica, material escolar, material de construção), transporte e dinheiro. Incluímos em mediação para atendimento em órgãos públicos: vaga em escola, atendimento na saúde e ajuda para obter atendimento em órgãos públicos.

vereador. Vimos que, ao contrário do esperado, a procura é maior nos municípios grandes; entretanto, confrontando com os tipos de pedidos, é possível resgatar o argumento de que, nos municípios maiores, as demandas seriam diferentes (mais coletivas) e, talvez, vocalizadas via organismos coletivos; enquanto, nos municípios menores, as demandas estariam mais concentradas em questões de subsistência, vocalizadas individualmente.

Quanto à forma de atender aos pedidos, a Tabela 20 mostra que a apresentação de projetos de lei foi mais frequente entre os vereadores de municípios grandes e cujas indicações são mais frequentes entre os vereadores de municípios grandes e de municípios médios em comparação com os pequenos. Usar os próprios recursos é pouco frequente entre os vereadores dos municípios grandes, mas representou um quinto das respostas dos vereadores dos menores municípios. Os dados corroboram a ideia de que as interações entre vereadores e eleitores nos municípios menores se dão em termos mais informais e pessoais, em comparação com os municípios mais populosos.

**Tabela 20 - Forma de atender aos pedidos POR porte do município (%)**

	Apresenta um projeto de lei	Apresenta uma indicação ou requerimento	Busca ajuda de prefeitos/secr-tários	Usa seus próprios recursos	Pede a ajuda de amigos e familiares	Encaminha a pessoa para o órgão competente
Pequeno	2,4	27,6	29,2	22,0	2,0	16,8
Médio	1,3	42,1	23,7	14,5	1,3	17,1
Grande	9,6	42,6	21,3	2,1	0,0	23,4
Total	3,8 (16)	33,6 (141)	26,4 (111)	16,2 (68)	1,4 (6)	18,3 (77)

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

Outrossim, encontramos diferenças significativas na percepção sobre o atendimento em função do porte. Embora nos dois estratos, a maior parte dos vereadores tenha afirmado que considera sua função e fica satisfeita em atender, entre os vereadores dos municípios pequenos o percentual foi maior (72,9% nos municípios pequenos contra 43,4 e 49,5% nos médios e nos grandes, respectivamente).

### **3.2.3 Análise exploratória considerando o grau de pobreza/riqueza**

A variável pobreza mostrou-se mais útil para diferenciar os vereadores do que a variável porte. Para facilitar a visualização dos dados, agrupamos os municípios em duas categorias: rico, com até 20% dos habitantes em situação de pobreza; e pobre, com

mais de 20% em situação de pobreza. A Tabela 21, na página a seguir, mostra que a procura diária e a procura na residência é mais frequente entre os vereadores dos municípios pobres. Quanto ao motivo da procura, nos dois grupos, a apresentação de pedidos foi majoritária.

**Tabela 21 - Frequência da procura, local e razão POR pobreza/riqueza(%)**

	<b>Pobre</b>	<b>Rico</b>
É procurado todos os dias pelos eleitores	69,0	61,5
É procurado, principalmente, em casa	52,1	31,8
A principal razão dos eleitores procurarem o (a) vereador (a) é para apresentar pedidos	59,5	60,2

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

Há algumas diferenças em relação aos tipos de pedidos que acompanham o que vimos a respeito do porte do município. Nos municípios pobres, assim como nos de menor porte, os outros pedidos individuais foram mais frequentes nas respostas dos vereadores, quando comparados com os municípios ricos e de maior porte. Os pedidos de caráter mais coletivo são mais frequentes entre os vereadores de municípios ricos, assim como nos de municípios maiores. Já os pedidos de emprego são, igualmente, comuns nos dois contextos.

**Tabela 22 - Principais pedidos POR pobreza/riqueza (%)**

	Apoio a causas coletivas	Melhorias na rua e no bairro	Emprego	Mediação	Outros pedidos individuais
Pobre	6,0	9,5	21,6	36,2	26,7
Rico	13,5	17,8	21,1	33,2	14,5
Total	11,4 (48)	15,5 (65)	21,2 (89)	34,0 (143)	17,9 (75)

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

No que se refere à forma de atender aos pedidos, percebemos as principais diferenças em função do grau de pobreza. Entre os vereadores de municípios pobres, é bem mais frequente utilizar recursos próprios, alternativa que concentrou o maior percentual de respostas. Entre os vereadores de municípios ricos, é mais comum apresentar uma indicação.

**Tabela 23 - Forma de atender aos pedidos POR pobreza**

	Apresenta um projeto de lei	Apresenta uma indicação ou requerimento	Busca ajuda de prefeitos/secretários	Usa seus próprios recursos	Pede a ajuda de amigos e familiares	Encaminha a pessoa para o órgão competente
Pobre	0,9	22,4	28,4	31,0	2,6	14,7
Rico	4,9	37,8	25,7	10,5	1,0	19,7
Total	3,8 (16)	33,6 (141)	26,4 (111)	16,2 (68)	1,4 (6)	18,3 (77)

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

A visão sobre o atendimento acompanha a tendência que notamos em função do porte do município. Assim como, nos municípios menores, há um maior percentual de vereadores que considera sua função e fica satisfeito em atender, o mesmo ocorre nos municípios pobres (70,1% contra 59,4% dos vereadores de municípios ricos). Ou seja, os dados sugerem que, entre os vereadores dos municípios pequenos e pobres, há uma visão mais positiva sobre o atendimento, quando comparado aos vereadores dos municípios ricos e maiores.

### **3.2.4 Análise exploratória considerando atributos individuais: sexo, experiência, ideologia e posição em relação ao governo**

A análise das variáveis por sexo ficou um pouco prejudicada, considerando o número pequeno de mulheres na amostra (41 ou 9,7%). O cruzamento das variáveis não revelou diferenças significativas, quando consideramos a procura diária (63,9% entre os homens e 61% entre as mulheres afirmam serem procurados todos os dias). As principais diferenças foram observadas em relação ao lugar da procura e à sua motivação. A procura na residência é bem maior entre as mulheres – 53,7% contra 35,7% entre os homens. Entre elas, também foi mais frequente a percepção de que a maior parte da procura é para a apresentação de pedidos – 68,3% entre as vereadoras e 59,1% entre os vereadores. Quanto aos tipos de pedidos, não observamos diferenças significativas em função do sexo, o mesmo podendo ser dito sobre a percepção dos vereadores e das vereadoras sobre o atendimento. A forma de oferecer respostas aos

pedidos também foi muito semelhante entre vereadores e vereadoras com a diferença de que as mulheres usam com mais frequência recursos próprios, quando comparadas aos homens (22% das vereadoras escolheram essa alternativa contra 15,6% dos homens). A análise em função do sexo revelou diferenças muito tênues entre homens e mulheres, sinalizando a necessidade de aprofundar as reflexões sobre o impacto do sexo no comportamento a partir de amostras maiores e outras técnicas de análise.

As diferenças entre vereadores novatos que exerciam o primeiro mandato e vereadores veteranos também não são muito salientes. Praticamente, não há diferença, quando consideramos a frequência da procura pelos eleitores. Mas os novatos são mais procurados para a apresentação de pedidos (64,8% contra 55,1% dos veteranos) e menos procurados para receber reclamações sobre órgãos públicos (23,7 entre os veteranos e 16,9% entre os novatos). Quanto aos tipos de pedidos, também não há muita diferença entre os dois grupos. Observamos que os veteranos são mais procurados em casa do que os novatos (40,3% contra 34,7%) e, igualmente, diferenciam-se na estratégia para responder aos pedidos: 21,3% entre os veteranos contra 15,5% entre novatos afirmaram que encaminham a pessoa para o órgão competente. Entre os novatos, foi maior o percentual que afirmou apresentar um projeto de lei ou buscar a ajuda de prefeitos e de secretários. A percepção sobre o atendimento também é semelhante com uma leve diferença: um percentual maior entre os veteranos acham que é função do vereador atender aos pedidos (65,2% contra 59,6% entre os novatos).

No que se refere à variável ideologia, é importante esclarecer que ela foi mensurada a partir de autoclassificação dos vereadores. Solicitamos que eles se posicionassem em uma das cinco alternativas (esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita). Para fins de análise, recodificamos as variáveis em três categorias (esquerda, centro e direita). A análise em função da ideologia revelou que não há muita diferença entre os vereadores quanto à frequência da procura. Nos três grupos, mais de 60% afirmaram serem procurados todos os dias. Mas, os vereadores que se posicionaram na direita são mais procurados em sua residência (47,7%), quando comparados com os vereadores de centro (29%) e com os de esquerda (32,6%). A procura na Câmara Municipal é maior entre os vereadores de esquerda – 27,9% contra 10,7% dos vereadores de direita.

Nos três grupos, o principal motivo da procura é a apresentação de pedidos, mas este motivo é mais frequente entre os vereadores de centro e de direita –

respectivamente 67,2% e 61,5% contra 50,8% entre os vereadores de esquerda. Esses últimos são mais procurados para a apresentação de denúncias e para reclamação sobre órgãos e serviços públicos – juntas essas duas respostas representaram 35,4% do total entre os vereadores de esquerda contra 16,9% dos vereadores de direita.

Quanto ao tipo de pedido, os vereadores de esquerda são procurados com mais frequência para pedido de apoio a causas coletivas e melhorias na rua e no bairro, pedidos de caráter mais coletivo, o que pode estar associado à sua maior vinculação a movimentos e a grupos sociais. Os vereadores de direita são procurados mais para pedidos de mediação e outros pedidos individuais.

**Tabela 24 - Principais pedidos POR ideologia (%)**

	Apoio a causas coletivas	Melhorias na rua e no bairro	Emprego	Mediação	Outros pedidos individuais
Esquerda	22,3	19,2	15,4	29,2	13,8
Centro	7,2	16,0	25,6	34,4	16,8
Direita	6,1	12,8	22,3	38,5	20,3
Total	11,7 (47)	15,9 (64)	21,1 (85)	34,2 (138)	17,1 (69)

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

**Tabela 25 - Forma de atender aos pedidos POR ideologia (%)**

	Apresenta um projeto de lei	Apresenta uma indicação ou requerimento	Busca ajuda de prefeitos/secretários	Usa seus próprios recursos	Pede a ajuda de amigos e familiares	Encaminha a pessoa para o órgão competente
Esquerda	6,2	38,5	16,2	16,2	0,8	21,5
Centro	4,0	40,8	26,4	9,6	1,6	17,6
Direita	2,0	24,3	33,8	22,3	2,0	15,5
Total	4,0 (16)	34,0 (137)	25,8 (104)	16,4 (66)	1,5 (6)	18,1 (73)

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

No que se refere à forma de atender aos pedidos, percebemos que a apresentação de projetos de lei é bastante minoritária nos três grupos. As principais diferenças ficam por conta do acionamento dos prefeitos e dos secretários, mais comum entre os vereadores de centro e de direita do que entre os de esquerda. Quanto às indicações, elas são uma estratégia mais mobilizada pelos vereadores de esquerda e de centro, quando comparados aos de direita.



Em relação à visão sobre o atendimento, do mesmo modo, verificamos diferenças importantes entre os entrevistados. Enquanto 76,5% dos vereadores de direita acreditam que atender aos pedidos é sua função, apenas 49,2% dos vereadores de esquerda pensam da mesma forma. Entre os vereadores de esquerda, observamos equilíbrio entre as duas respostas: 49,2% acham que o atendimento não é sua função e 43,8% acham que é. Mas, em todos os grupos, a grande maioria dos vereadores afirmou que gosta ou não se importa em atender aos pedidos.

A análise das respostas dos vereadores por ideologia converge bastante com as expectativas da literatura. Parece haver, de fato, diferenças entre os vereadores que se posicionaram na direita e na esquerda no que tange às suas interações com os eleitores e suas percepções. Embora a procura diária seja comum nos três grupos, as demais respostas sugerem, entre os vereadores de direita, relações mais pessoais e informais com os eleitores, mais centradas nos pedidos individuais (mediação ou recursos materiais) e uma maior abertura e maior tolerância em relação ao atendimento. Entre os de esquerda, parece haver maior equilíbrio entre as dinâmicas e maior espaço para relações mais mediadas, formais e centradas em benefícios coletivos. Contudo, para avançar na investigação das associações com a variável ideologia, é necessário refiná-la a partir de outros indicadores que possam ser combinados aos dados de autoclassificação.

O último aspecto investigado refere-se às associações das variáveis investigadas com o posicionamento do vereador em relação ao governo. Esperávamos encontrar entre os governistas maior abertura para o atendimento e uma visão mais favorável a seu respeito, simplesmente, porque eles teriam mais acesso a recursos. Perguntamos aos vereadores se eles se consideravam do governo ou da oposição (a alternativa independente não era lida). Nesta análise, trabalhamos com uma variável binária: apoia ou não apoia o governo.

Praticamente, não há diferença na frequência com que vereadores governistas e não governistas são procurados pelos eleitores. Nos dois grupos, mais de 60% afirmaram que são procurados diariamente e 29% afirmaram que são procurados algumas vezes por semana. Quanto ao lugar, também vimos bastante semelhança: 39,1% entre os governistas e 35,8% entre os demais afirmaram que são procurados pelos eleitores, principalmente, em casa. O percentual de respostas nas demais opções – câmara municipal, bairros, distritos, rua/prça, etc. – também foi muito próximo.

As diferenças aparecem quanto ao motivo da procura. Embora nos dois grupos a apresentação de pedidos supere os 50%, há uma diferença relevante: um percentual maior de governistas (66,5%) afirmou ser procurado para pedidos contra 52,3% dos não governistas. Estes últimos são mais procurados para a apresentação de reclamação sobre órgãos e serviços públicos: 28% assinalaram essa opção contra 13,7% entre os vereadores governistas.

Em relação aos tipos de pedidos, apenas duas alternativas mostraram diferenças entre governistas e não governistas. Os últimos são procurados com mais frequência para pedido de apoio a causas coletivas do que os primeiros e, em relação aos pedidos de empregos, os governistas são mais procurados. Surpreendentemente, os pedidos de mediação junto ao prefeito e aos secretários são igualmente comuns nos dois grupos, mas foram mais frequentes entre os que afirmaram que não apoiam o governo.

**Tabela 26 - Principais pedidos POR posição em relação ao governo (%)**

	Apoio a causas coletivas	Melhorias na rua e no bairro	Emprego	Mediação	Outros pedidos individuais
Apoia o governo	8,8	17,2	26,9	30,4	16,7
Não apoia o governo	14,5	13,5	14,5	38,3	19,2
Total	11,4 (48)	15,5 (65)	21,2 (89)	34,0 (143)	17,9 (75)

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

Nas estratégias utilizadas para responder aos pedidos, encontramos as diferenças mais robustas entre os dois grupos. Embora ambos sejam, igualmente, procurados para pedidos de mediação, os governistas se valem mais dessa estratégia (buscar ajuda de prefeitos e de secretários) do que os não governistas. Estes utilizam mais a apresentação de indicações e o uso de recursos próprios.

**Tabela 27 - Forma de atender aos pedidos POR posição em relação ao governo (%)**

	Apresenta um projeto de lei	Apresenta uma indicação ou requerimento	Busca ajuda de prefeitos/secretários	Usa seus próprios recursos	Pede a ajuda de amigos e familiares	Encaminha a pessoa para o órgão competente
Apoia o governo	3,5	26,4	40,1	12,8	0,4	16,7
Não apoia o governo	4,1	42,0	10,4	20,2	2,6	20,2
Total	3,8 (16)	33,6 (141)	26,4 (111)	16,2 (68)	1,4 (6)	18,3 (77)

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

Praticamente, não há diferenças significativas quanto à visão sobre o atendimento. Nos dois grupos, cerca de 60% afirmaram que atender aos pedidos é sua função e ficam satisfeitos em atender; e cerca de 30% acreditam que o atendimento não é sua função, mas afirmam que não se importam em fazê-lo.

## CAPÍTULO 4– CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, debruçamo-nos sobre o complexo fenômeno do clientelismo. Coube à presente dissertação destacar que, apesar das dificuldades teóricas e empíricas, uma nova geração de cientistas sociais, principalmente nos Estados Unidos, Europa e América Latina tem enfrentado o tema do clientelismo não pela perspectiva, dominante por décadas, que pretendia explicar o fenômeno a partir dos processos de colonização, fortemente, marcados pela hierarquia e por assimetrias impostas pela lógica patrimonialista, mas sim objetivando compreender através de estudos empíricos os fatores macro e micro que impactam o clientelismo com esforços conceituais em diferenciá-lo das demais práticas do caleidoscópio político.

No capítulo um, buscamos demonstrar algumas das principais dificuldades de mensuração do fenômeno, bem como as mudanças metodológicas que tem impactado nos estudos sobre representação política e clientelismo. Destacamos as críticas feitas por diversos estudiosos da temática acerca da falta de clareza e do alargamento conceitual com que o clientelismo é, recorrentemente, mobilizado.

Como visto, as dificuldades dos estudos sobre o clientelismo estão associadas tanto à falta de clareza e ao alargamento conceitual, quanto à dificuldade em estabelecer estudos com a combinação de técnicas quantitativas e qualitativas, bem como pela escassez de recursos (financeiros e humanos) para mobilizar estudos em rede que deem conta do fenômeno em seus aspectos macro e microestruturais, objetivos e substantivos.

Argumentamos que pesa sobre os recentes estudos sobre o clientelismo, partindo do consenso de sua complexidade e adaptabilidade, a necessidade de romper a lógica reducionista de oposição: política programática *versus* política clientelista e a necessidade de combinar na análise elementos microssociológicos e aspectos macroestruturais, bem como analisar os atributos individuais dos atores combinados a informações sobre o contexto.

No capítulo dois, testamos a hipótese da pouca centralidade com que o tema do clientelismo tem sido tratado no Brasil (nos últimos trinta anos) através dos resultados da análise de conteúdo, realizada nos seis periódicos mais bem conceituados pela CAPES na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Como demonstrado, os resultados indicam a pouca centralidade e a grande frouxidão conceitual nos estudos da temática nas três décadas analisadas.

Como demonstrado, o termo apareceu associado à política tradicional, particularismo, patrimonialismo, patronagem, corrupção, *pork barrel* como política típica da América Latina e do Brasil, herdada dos processos de colonização exploratória que desprivilegiou a formação da identidade cívica, responsável pela fraca noção de direitos (muitas vezes, vistos como favores).

No universo de 364 artigos analisados, somente 17 menções foram feitas com valência positiva, associando o clientelismo à representação política e à defesa de direitos. Esse levantamento nos sugere a confirmação da hipótese inicial e vai em direção ao apontado por diversos autores da temática acerca da falta de clareza conceitual nos estudos sobre clientelismo (HICKEN, 2011; MEDINA STOKES, 2002; HILGERS, 2011, MUNO, 2010), reforçando a validade do presente estudo e a necessidade de estudos focados em identificar a diferença entre o “joio e o trigo” na representação política.

Embora o clientelismo seja um conceito bastante mobilizado em diversas áreas de estudo, na maior parte das vezes, é feito sem esforço de conceituação e sem que desempenhe um papel relevante na análise. Em geral, é mobilizado para caracterizar de forma vaga as relações sociais e políticas no país, no passado e no presente. Predomina uma visão negativa, onde o clientelismo é visto como externalidade, como algo a ser superado. Empregado como sinônimo de corrupção, *pork*, patronagem o conceito é mobilizado para ilustrar e não como objeto da análise. Confundido com coronelismo e familismo, observa-se grande dificuldade para traçar uma linha separando os termos.

Ao mesmo tempo, a maior parte das análises converge para a constatação de que todos os processos e iniciativas que poderiam contribuir para minar o clientelismo falharam. Isso está presente desde as análises centradas no projeto de modernização de Vargas, na década de 30 até as transformações sociais e econômicas na segunda metade do século XX, o processo de redemocratização, a Constituição de 1988, o novo arranjo institucional, as inovações participativas, as reformas de Estado, etc. Constatando sua capacidade de permanência, muitos autores passam, então, a tentar compreender por que aquelas iniciativas falharam e como o clientelismo se mescla a outras dinâmicas mais impessoais, institucionais e modernas. Tem-se aí uma ideia comum de híbrido político-institucional e cultural na dinâmica política contemporânea.

Os estudos que buscam dar um tratamento mais complexo e nuançado ou mais neutro ao clientelismo existem, mas constituem exceção. Exemplos são as análises

sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro que problematizam a tese de que o funcionamento do sistema estaria calcado em comportamentos e estratégias principal ou exclusivamente clientelistas. Poucos estudos irão reconhecer o clientelismo como forma legítima de representação e de intermediação de interesses que apresenta vantagens e desvantagens como as demais formas e modelos de representação.

Essa leitura da política brasileira sobre o Estado, a sociedade, as relações entre eles, o comportamento de políticos e de eleitores no Brasil produz e reproduz representações mentais e gera todo um léxico que se impõe com muita força nas interpretações e nas análises empíricas. Essa visão canônica que busca nos primórdios de nossa história os principais elementos para a compreensão de nossa trajetória política condiciona, fortemente, a forma como elaboramos nossos problemas de pesquisa e selecionamos as variáveis que nos interessam.

Nessa direção, destacamos a importância de retomar o tema do clientelismo, em diálogo com os estudos mais recentes, produzidos na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, a partir de novas estratégias de pesquisa, evitando a falácia ecológica, enfrentando o problema de forma crítica em relação aos nossos próprios juízos de valor que tomam um modelo e uma forma como ideal e classifica todo o resto como externalidade e patologia. As pesquisas empíricas no campo são fundamentais para isso, além do necessário esforço em termos conceituais e de mensuração das relações clientelistas, mesclando métodos e estratégias de pesquisa que permitam uma abordagem mais plural, multidisciplinar e inovadora do tema. O capítulo três tenta oferecer uma contribuição, ainda que limitada, neste sentido.

No que tange ao estudo empírico, o presente estudo voltou-se para a análise quantitativa dos dados, produzidos no âmbito da Pesquisa Representação Política no Nível Municipal no Brasil, com o objetivo de responder às seguintes questões: (1) Em que medida operam, nos municípios da amostra, relações de clientelismo entre os membros do legislativo municipal e os eleitores? (2) Sendo um fenômeno adaptável, em que medida se observa variação real no padrão de respostas entre os vereadores dos municípios pesquisados? (3) O que explica as variações observadas? Não esperamos ser capazes de oferecer uma explicação definitiva para essas variações, mas a realizar uma análise exploratória que possa sugerir algumas hipóteses de pesquisa a serem testadas em trabalhos futuros.

Embora os dados empíricos, apresentados no capítulo três, sejam provenientes de uma amostra não representativa e não nos permitam generalizações sobre o padrão de comportamento dos vereadores brasileiros, os dados apresentados parecem corroborar a hipótese de que as práticas clientelistas adaptam-se a diversos cenários e não estão, igualmente, difundidas entre os vereadores. Observamos vereadores, envolvidos em interações duradouras e sustentadas com eleitores tanto nos municípios pequenos quanto nos médios e nos grandes; nos pobres e nos ricos. A procura diária é comum entre: homens e mulheres, novatos e experientes, vereadores de centro, de esquerda e de direita e entre os que apoiam e os que não apoiam o governo. Este foi o traço mais comum. O segundo aspecto mais comum foi a procura dos eleitores para apresentar pedidos. Essa foi a motivação majoritária em todos os grupos de vereadores em todos os cenários analisados.

As principais diferenças ficam por conta do local da procura, do tipo de pedido apresentado, da forma de responder aos pedidos e da visão sobre o atendimento. A residência como local de procura foi mais comum nos municípios pequenos, pobres, entre as mulheres, os vereadores de direita e que apoiam o governo. O mesmo pode ser dito em relação aos pedidos de caráter mais individual e das formas mais informais de responder aos pedidos: foram mais comuns nos municípios pequenos e pobres e entre vereadores de direita e que apoiam o governo. Nestes municípios e entre este perfil de vereador, encontramos, também, a visão mais positiva sobre o atendimento aos pedidos.

Com exceção das variáveis sexo e experiência, as demais variáveis mostraram associações no sentido esperado por nós. O que os dados parecem revelar é que enquanto nos municípios pequenos e pobres e entre os vereadores governistas e de direita prevalecem percepções e comportamentos mais afins ao clientelismo, nos outros cenários e entre os vereadores de esquerda que não apoiam o governo, teríamos dinâmicas em competição, uma tendência para um comportamento orientado mais coletivamente e com a mediação de instituições. Supomos, conforme apontam os achados da literatura contemporânea, residir aí, nas relações entre a elite política e os eleitores, instituições e brokers, o celeiro para estudos futuros.

A análise das respostas dos vereadores por ideologia converge bastante com as expectativas da literatura. Parece haver, de fato, diferenças entre os vereadores, que se posicionaram na direita e que se posicionaram na esquerda, no que tange às suas interações com os eleitores e suas percepções. Embora a procura diária seja comum nos três grupos, as demais respostas sugerem, entre os vereadores de direita, relações mais

personais e informais com os eleitores, mais centradas nos pedidos individuais (mediação ou recursos materiais) e uma maior abertura e maior tolerância em relação ao atendimento. Entre os de esquerda, parece haver maior equilíbrio entre as dinâmicas e maior espaço para relações mais mediadas, formais e centradas em benefícios coletivos. Contudo, para avançar na investigação das associações com a variável ideologia, é necessário refiná-la a partir de outros indicadores que possam ser combinados aos dados de autoclassificação.

Na presente dissertação, buscamos chamar a atenção para um tema central no pensamento político, nas Ciências Sociais e no imaginário sobre a política no Brasil. Um tema recorrente nos meandros da política e nas análises de cientistas sociais, politólogos, jornalistas e, até mesmo, nas rodas de bares e nos discursos do senso comum. Conforme explicitado, o estudo não pretendeu conclusões finais e sim demonstrar a necessidade de separação do joio e do trigo, oferecendo um balanço dos estudos da temática na literatura especializada no Brasil; apresentando uma forma de tratamento empírico com dados inéditos apresentados desagregados e por meio de cruzamentos simples. Essa escolha mereceria críticas, principalmente, pelos recursos tecnológicos de análises estatísticas disponíveis na atualidade, no entanto, apostamos na perspectiva de que essa escolha permite uma melhor apresentação das percepções dos vereadores, principalmente, por estarmos trabalhando com proxies limitadas. Acreditamos que outras técnicas mais sofisticadas de pesquisa podem ser utilizadas para investigar a interação entre os fatores contextuais e individuais na abordagem do tema. Os dados da pesquisa logo estarão à disposição para estudos futuros.

Além disso, no que tange à análise de conteúdo, cabe aprofundar o levantamento, incluindo livros, bancos de dissertações e teses das instituições brasileiras. Coube aqui, apenas empreender um esforço exploratório inicial de localização acerca da forma como os cientistas sociais e políticos têm mobilizado o tema do clientelismo nas últimas três décadas. Ademais, dessas fragilidades, esperamos que, em alguma medida, os esforços aqui empreendidos demonstrem a relevância do tema e, quiçá, inspirem outros estudiosos.



## ANEXO 1 - Resultado da pesquisa de campo por município

Município	Região	Total de vereadores	Total de entrevistas realizadas	Total de entrevistas não realizadas
Abadia dos Dourados	Alto Parnaíba	9	6	3
Alto Rio Doce	Zona da Mata	9	8	1
Araçuaí	Jequitinhonha/Mucuri	11	11	0
Barroso	Central	9	8	1
Belo Horizonte*	Central	41	31	10
Bom Sucesso	Centro-Oeste	11	11	0
Caldas	Sul	9	7	2
Campo Belo	Centro-Oeste	15	15	0
Cana Verde	Centro-Oeste	9	5	4
Carmo da Cachoeira	Sul	9	8	1
Chácara	Zona da Mata	9	8	1
Coimbra	Zona da Mata	9	9	0
Confins	Central	9	5	4
Congonhas	Central	13	13	0
Coromandel	Alto Parnaíba	11	8	3
Coronel Fabriciano	Rio Doce	17	16	1
Cuparaque	Rio Doce	9	8	1
Estiva	Sul	9	9	0
Faria Lemos	Zona da Mata	9	8	1
Frei Gaspar	Jequitinhonha/Mucuri	9	8	1
Glaucilândia	Norte	9	8	1
Inhaúma	Central	9	6	3
Itamarati de Minas	Zona da Mata	9	9	0
Itueta	Rio Doce	9	8	1
Jeceaba	Central	9	8	1
Juiz de Fora**	Zona da Mata	19	14	5
Monte Alegre de Minas	Triângulo	11	11	0
Oliveira	Centro-Oeste	13	11	2
Padre Paraíso	Jequitinhonha/Mucuri	11	8	3
Pedra Dourada	Zona da Mata	9	8	1
Pedrinópolis	Alto Parnaíba	9	9	0
Pingo D'água	Rio Doce	9	9	0
Pouso Alegre	Sul	15	14	1
Raul Soares	Zona da Mata	11	9	2
Rio Novo	Zona da Mata	9	9	0
Santa Bárbara do Tugúrio	Central	9	9	0
São Gonçalo do Sapucaí	Sul	11	9	2
São João do Pacuí	Norte	9	9	0
Setubinha	Jequitinhonha/Mucuri	9	7	2
Turmalina	Jequitinhonha/Mucuri	11	8	3
Ubá	Zona da Mata	11	9	2
Uberaba	Triângulo	14	11	3
Varjão de Minas	Noroeste de Minas	9	9	0
Virgolândia	Rio Doce	9	8	1
<b>TOTAL</b>		<b>489 (100,0)</b>	<b>422</b>	<b>67</b>

Fonte: Elaboração própria

\* 5 vereadores entre os que não foram entrevistados eram suplentes que tinham acabado de assumir o cargo no lugar de vereadores eleitos deputados nas eleições de 2014.

\*\* 2 vereadores entre os que não foram entrevistados eram suplentes que tinham acabado de assumir o cargo no lugar de vereadores eleitos deputados nas eleições de 2014.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÂNTARA, F. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n.39, p. 197-210, 2011.

ALMEIDA, A. & LOPEZ, F. **Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local**. Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica aplicada-IPEA, 2012.

ALMEIDA, D. **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, M. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 42 (3), s.p. 1999.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ARAÚJO, C. & ALVES, J. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 50 (3), p. 535 a 577, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Dados, v. 53 (3), p. 587- 620, 2010.

AUYERO, J. **Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita**. , 2001.

AUYERO, J. Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. **Perfiles Latinoamericanos**, Distrito Federal: México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (20), p. 33-52, 2002.

AURÉLIO, M<sup>28</sup>. Tá eis Heautón, notas de uso próprio. In: Clássicos Cultrix. Trad. J. Bruna. **Marco Aurélio Meditações**. São Paulo: CULTRIX. p.175, 1964.

AVRITZER, L., BIGNOTTO, N., GUIMARÃES, J., & STARLING, H. (Orgs). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 598, 2008.

AZEVEDO, S., SANTOS JUNIOR, O., & RIBEIRO, L. Mudanças e permanências na cultura política das metrópoles brasileiras. **Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n.3, p. 691-733. Rio de Janeiro: Dados, 2009.

BAHIA, L. H. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 374, 2003.

BAKER, A. Reformas liberalizantes e aprovação presidencial: a politização dos debates da política econômica no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v.45 (1), p. 77- 98, 2002.

---

<sup>28</sup> [121 d.C. – 180 d.C]

BALBACHEVSKY, E., & HOLZHACKER, D. Determinantes das atitudes do eleitorado brasileiro com relação à privatização e aos serviços públicos. **Opinião Pública**. Campinas, v. 12, n.1, p. 38-56.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (2003/1988): Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

BORGES, A. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. CIDADE, ESTADO, v. 28, n. 81, p. 117-136

BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "Crise de caráter" do Estado. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v.43, n.1, s.p., 2000.

BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n.35, p. 167-188, 2010.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 42 (4), s.p., 1999.

BRAGA, S., NICOLÁS, M., & BECHER, A. Clientelismo, internet e voto: personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.19, n.1, s.p., 2013.

BURGOS, M. (2005). Cidade, territórios e cidadania. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 48, n. 1, p. 189- 222.

CARVALHO, J. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 40, n. 2, s. p.,1997.

CARVALHO, J. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CARVALHO, J. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 43, n. 1, s.p., 2000.

CHEIBUB, J., FIGUEIREDO, A., & LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.

CODATO, A. The legislative work in an authoritarian regime: the case of the São Paulo Administrative Department. **Brasilian Political Science Review**, São Paulo: v.8, n. 1, p.8-33, 2014.

COLABELLA, L. Padrões e clientes ou redistribuição entre iguais? uma revisão sobre clientelismo político e suas transposições contextuais. **Mana Estudos de Antropologia Social**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 287-310, 2010.

COSTA, F. Relações Estado-Sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 52, n.1, p. 161-199, 2009.

D'ÁVILA FILHO, P., LIMA, P., & JORGE, V. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 39-60, 2014.

DA MATTA, R. Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil, In: **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Guanabara, p. 146-204, 1990.

DA MATTA, R. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DA MATTA, R. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. Trad. P. Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DIAS, C. M., & LIMA, C.H. **Clientelismo, lideranças comunitárias e construção de estrutura de oportunidades**. (Cidade: Editora), 2009.

DÍAZ, A. Los estudios sobre elites parlamentarias: el caso latinoamericano. In MOTTA, R. (org). In: **Culturas políticas na história: novos estudos**. Belo Horizonte: Ed. Argvmentvm, 2009.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOMBROWSKIP, O. Poder local, hegemonia e disputa: conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, 2008.

DOMINGUES, J. Democracia e Dominação: uma discussão (via Índia) com referência à América Latina (Brasil). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 52, n. 3, p. 551-579, 2009.

DRAIBE, S. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. : **Lua Nova**, São Paulo, v.31, 1993.

FALLETI, T. A sequential theory of decentralization: Latin American cases. **American Political Science Review**, New York, v. 99, n.3, 2005.

FARIAS, F. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.15, p. 49-65, 2000.

FAUCHER, P. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: DADOS, v. 41, n.1, 1998.

GRAHAM, R. Patronage and politics in nineteenth-century Brazil. Stanford: Stanford U.P, 1990. [Edição brasileira: **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.]

GUIMARÃES, N. O que muda quando se expande o assalariamento (E em que o debate da Sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 54, n. 4, p. 533-567, 2011.

HICKEN, A. "Clientelism". Annual reviews further. **Political Science Review**, (Cidade: Editora), v. 14, p.289-310, 2011.

HILGERS, Tina. Who is Using Whom? Clientelism from the Client's perspective. **Journal of Iberian and Latin American Research**, 2009.

\_\_\_\_\_. Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and Society**, v. 40, p. 567-588, 2011.

IAMAMOTO, Sue. Visões de Nação na constituinte boliviana. São Paulo: Lua Nova, 97, p. 13-51, 2016.

KERBAUY, M. Associativismo e comportamento eleitoral na eleição de 2002. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 254-267, 2004.

\_\_\_\_\_. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 337-365, 2005.

KESTLER, T., LUCCA, J., & KRAUSE, S. Break-In Parties and Changing Patterns of Democracy in Latin America. **Braslian Political Science Review**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 1- 31, 2016.

KITSCHOLT, H., & WILKINSON, S. Citizens-politician Linkages: an introduction, In: (H. Kitschelt, S. Wilkinson (eds.)) **Patrons, clients, and policies. Patterns of democratic accountability and political competition**. Cambridge University Press, p. 1-49, 2007.

KLÜGER, E. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 75-96, 2015.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da política: uma perspectiva brasileira**. Paper 64 : Centre for Brazilian Studies, 2005.

KUSCHNIR, K. Antropologia e política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 163-167, 2007.

LANDÉ, C. H. Groups politics and dyadic politics: notes for a theory. In: SCHMIDT, S.W. et al (Eds.). **Friends, followers and factions**. A reader in political clientelism. Berkeley: University of California Press, 1977.

\_\_\_\_\_. Introduction: The dyadic basis of clientelism”, (S.W. Schmidt et al. (eds.)) **Friends, followers, and factions**. Berkeley:University of California Press, 1977.

\_\_\_\_\_.Introduction: The dyadic basis of clientelism. In : SCHMIDT, S. W. (ed.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California, 1977a.

\_\_\_\_\_. Networks and Groups in Southeast Asia: some observations on the group theory of politics. In: SCHMIDT, S. W. (ed.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley : University of California, 1977b.

\_\_\_\_\_. Political clientelism in political studies. retrospect and prospects. **International Political Science Review**, v. 4, n. 4, p. 435-454, 1983.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, 1948.

\_\_\_\_\_. Coronelismo, enxada e voto. **Revista Forense**, São Paulo: 1949.

LENARDÃO, E. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 197-214, 2008.

LOPEZ, F. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, p. 153-177, 2004.

LOUREIRO, M., SANTOS, F., & GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 76, 2011.

MAFRA, Clara., SWATOWISKI, C., & SAMPAIO, C. O projeto pastoral de Edir Macedo: uma igreja benevolente para indivíduos ambiciosos? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.27, n. 78, 2012.

MAINWARING, S., BRINKS, D., & PÉREZ-LIÑAN, A. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999. **Revista de Ciências Sociais** 44 (4). Rio de Janeiro: Dados, 2001.

MAINWARING, Scot. **Presidencialismo y democracia en América latina**. S. Mainwaring & M. Shugart (Org). Buenos Aires: Paidós, p. 320, 2002.

MAINWARING, S., & TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, 2005.

MANCUSO, W., UEHARA, C., SBEGUE, A., & SAMPAIO, C. Determinantes dos padrões de carreira política dos deputados federais paulistas entre as legislaturas 49<sup>a</sup> (1991-1995) e 53<sup>a</sup> (2007-2011). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p.430-448, 2013.

MASCAREÑO, A., SILVA, A., LOEWE, D., & RODRÍGUEZ, Darío. Redes informales e instituciones democráticas em América Latina. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 59, n. 3, p. 683-718, 2016.

MUELLER, C. Comportamento Estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 45, n. 2, p. 265- 301, 2002.

MUNO, W. **Conceptualizing and measuring clientelism**. Paper to be presented at the workshop 'Neopatrimonialism in various world regions', GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2010:

NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 43, n. 3, 2000.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, Brasília: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, A. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007.

OLIVEIRA, L. Dossiê democracia, políticos e partidos. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 15, p. 11-29, 2000.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Dados, v. 43, n. 3, 2000.

\_\_\_\_\_. Algumas hipóteses comparativas entre Brasil e Argentina no século XX. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 123-130, 2009.

PEREIRA, C. A política pública como caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na Reforma Sanitária Brasileira 1985-1989. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 39, n. 3, 1996.

PEREIRA, J. M. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PIATTONI, S. Clientelism in historical and comparative perspective. In: Piattoni (Ed.), **Clientelism, interests, and democratic representation: the european experience in historical and comparative perspective**. Cambridge: University Press, p. 1–30, 2001.

PINTO, C. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, 2004.

\_\_\_\_\_. Nota sobre a controvérsia Fraser- Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, v.74, p. 35-58, 2008.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. 4. Ed. Trad. L. A. Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RAMOS, A. G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento-** Elementos de uma Sociologia Especial em Administração. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

REZENDE, F. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Dados, v. 40, n. 3, 1997.

ROCHA, C. Anatomia de uma Reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 46, n. 3, p. 557-592, 2003.

\_\_\_\_\_. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, 2011.

ROCHA, M., & KERBAUY, M. T. (Orgs). **Eleições partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

RONIGER, L. **Hierarchy and trust in modern Mexico and Brazil**. New York: Praeger, 1990.

\_\_\_\_\_. Exílio massivo, inclusão e exclusão política no século XX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 53, n. 1, p. 91-123, 2010.

SAMUELS, D. A evolução do Petismo. (2002-2008). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p.302-318, 2008.

SANTOS, Fabiano. **Teoria de decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil**. Tese de Doutorado. IUPERJ. Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. Clientelismo como escolha racional. In: E. Reis, M. H. Tavares de Almeida e P. Fry (orgs.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1995.

\_\_\_\_\_. Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 38, n. 3, p. 459-496, 1995.

SANTOS, M. Que Democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001.



SANTOS, O. O segredo ineficiente revisto : O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

SANTOS, W. Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Dados, v. 47, n. 4, p. 729-762, 2004.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, LXIV, n.4, p. 1033–1053, 1970.

SHEFTER. **Political Parties and the State**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

SNYDER, R. Scaling Down: The subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, New York: Springer New York, v. 36, n. 1, p. 93–110, 2001.

SOUZA, C. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 31 a 53, fev. 2007.

SOUZA, M. (2006). Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, 2006.

SPADA, P., & GUIMARÃES, F. Investigating Elite Behavior through Field Experiment in Brazil: do candidates answer more to core or swing voters? **Brasilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n.1, p. 56-73, 2003.

SPECK, B. A compra de votos – uma aproximação empírica. **Opinião Pública**, Campinas, v. IX, n. 1, p.148-169, 2003.

STOKES, S., & MEDINA, L. F. **Clientelism as political monopoly**. Michigan, The University of Michigan Press, 2002.

STOKES S. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 315–25, 2005.

\_\_\_\_\_. Political clientelism. In: **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. (C Boix, S Stokes, eds.). New York: Oxford University. Press, p. 604–27, 2007.

STOKES, S., NAZARENO, M., & BRUSCO, V. **Brokers, voters, and clientelism, Thad Dunning**. Yale University and Universidad Nacional de Córdoba, 2012.

STOKES, S., DUNNING, T., NAZARENO, M., & BRUSCO V. **Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics**. *Studies in Comparative Politics*. Cambridge, 2013.

TOMIO, F. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, 2002

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, 2005.