

Almeida, Acir; Lopez, Felix

**Working Paper**

## Legisladores, captadores e assistencialistas: A representação política no nível local

Texto para Discussão, No. 1779

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Almeida, Acir; Lopez, Felix (2012) : Legisladores, captadores e assistencialistas: A representação política no nível local, Texto para Discussão, No. 1779, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91246>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1779

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## LEGISLADORES, CAPTADORES E ASSISTENCIALISTAS: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO NÍVEL LOCAL

Acir Almeida  
Felix Lopez

## LEGISLADORES, CAPTADORES E ASSISTENCIALISTAS: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO NÍVEL LOCAL\*

Acir Almeida\*\*  
Felix Lopez\*\*

---

\* Versões preliminares deste trabalho foram discutidas no 34º Encontro Anual da ANPOCS (ST23, Partidos e Sistemas Partidários), na Secretaria Especial do Interlegis/Senado Federal e na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Os autores agradecem as críticas e sugestões recebidas em cada uma dessas ocasiões. Agradecem também a presteza e a gentileza dos vereadores e funcionários das câmaras legislativas que participaram da pesquisa.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Luciana Acioly da Silva

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**

Claudio Roberto Amitrano

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osório

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z00

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 CLIENTELISMO, PARTICULARISMO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	9
3 DESENHO DA PESQUISA .....	14
4 ANÁLISE DESCRITIVA.....	17
5 ANÁLISE DE REGRESSÃO .....	26
6 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	34
REFERÊNCIAS .....	36



## SINOPSE

Este texto descreve e analisa a representação política no nível local, com ênfase na escolha do vereador entre adotar práticas clientelistas ou universalistas. Com base em uma amostra não representativa de 112 vereadores de doze municípios de Minas Gerais, identificamos três tipos distintos de vereador: o legislador, que se dedica às funções formais da vereança; o captador, que prioriza o atendimento de pedidos coletivos dos eleitores; e o assistencialista, que prioriza o atendimento de pedidos particulares. Os resultados de um modelo de regressão Logit Multinomial do tipo do vereador sugerem que a probabilidade de um vereador adotar o assistencialismo é condicionada por fatores demográficos, socioeconômicos, políticos e culturais, corroborando várias hipóteses da literatura sobre o clientelismo político.

**Palavras-chave:** representação política; clientelismo; política local.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper describes and analyses political representation at the local level, with emphasis on the representative's choice between adopting clientelistic or universalistic practices. Based on a non-representative sample of 112 local representatives from twelve municipalities of Minas Gerais, we identify three distinct types of representative: the legislator, who dedicates himself to the formal functions of the mandate; the fundraiser, who gives priority to meeting voters' collective requests; and the assistencialist, who gives priority to meeting particularistic requests. The results from a Multinomial Logit regression model of the type of representative suggest that the probability of a representative engaging in assistencialism is conditioned by demographic, socioeconomic, political and cultural factors, thus corroborating several hypothesis from the literature on political clientelism.

**Keywords:** political representation; clientelism; local politics.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.



## 1 INTRODUÇÃO

Existe aparente consenso quanto à caracterização de que, no Brasil contemporâneo, a política local é predominantemente clientelista (Kerbaux, 2005, p. 350). Não obstante a literatura colecionar excelentes ensaios e análises sobre a ocorrência sistêmica do clientelismo no Brasil, incluindo interpretações sobre sua gênese e dinâmica ao longo da nossa história (Nunes, 1997; Graham, 1997; Leal, 1997; Vianna, 1987; Queiroz, 1976), tais estudos pouco ajudam na elucidação dos microfundamentos do fenômeno, particularmente na identificação das razões pelas quais políticos locais adotam práticas de representação clientelistas em vez de outras, mais universalistas. Estudos recentes sobre o clientelismo no nível local, por sua vez, abordam o cotidiano da representação ou por meio de perspectivas hermenêuticas, avaliando, em particular, as motivações subjetivas dos atores (Palmeira e Goldman, 1996; Kushnir, 2000), ou por meio da descrição de como a representação é exercida em uma ou poucas localidades (Joffre Neto, 2003; Lopez, 2004). Não estão entre os objetivos deste estudo generalizações descritivas nem explicação sistemática do fenômeno.<sup>1</sup>

Este trabalho tem dois objetivos: identificar e compreender como a representação política é exercida no nível local no Brasil, atentando especialmente para a incidência do clientelismo político; e testar algumas explicações da ocorrência deste padrão de representação no contexto da política local. Para tanto, focamos a análise nos vereadores, como eles percebem e exercem a representação.

O foco na política local e, mais especificamente, nos vereadores, justifica-se pelas seguintes razões. Desde a promulgação da Constituição de 1988, os municípios brasileiros têm adquirido importância crescente na execução de políticas públicas, inclusive na gestão dos recursos financeiros envolvidos. A título de ilustração, a fatia de recursos destinados aos municípios na receita disponível global mais que duplicou entre 1988 e 2009,<sup>2</sup> e o valor real das transferências de recursos da União para os municípios, para a execução de

---

1. Duas exceções merecem registro: Joffre Neto (2003) e Castro, Anastasia e Nunes (2009). O primeiro estima a incidência de vereadores clientelistas com base em amostra nacional de representatividade muito duvidosa, como discutiremos adiante, na subseção 4.3. O segundo trabalho avalia alguns potenciais condicionantes do particularismo político entre deputados estaduais, mas seus resultados não são conclusivos.

2. De acordo com Afonso (2010), ela passou de 8,5% para 18,5% no período.

programas federais, aumentou em 66% entre 2001 e 2011.<sup>3</sup> Se a política local é de fato predominantemente clientelista então existe risco considerável de a ampliação do papel dos municípios reduzir, em vez de aumentar, a eficiência e a eficácia na execução das políticas públicas (García-Guadilla e Pérez, 2002). Os vereadores, por sua vez, são atores cruciais na política municipal, por ao menos duas razões. Primeiro, porque cabe a eles fiscalizar a execução das políticas públicas pelo Executivo local. Segundo, porque eles são os representantes que mantêm vínculos mais próximos e frequentes com os cidadãos, constituindo-se talvez no principal canal de mediação destes últimos nas esferas política e administrativa, em diferentes níveis de governo.

A título de antecipação dos nossos resultados, entrevistas em profundidade com 112 vereadores de doze municípios mineiros revelaram a existência de três tipos de representantes, aos quais denominamos *legislador*, *captador* e *assistencialista*. O primeiro notabiliza-se por sua dedicação a ao menos uma das atividades formais da vereança, que são legislar e fiscalizar o Executivo. Os outros dois tipos se dedicam mais a atividades extralegislativas, que podem ser resumidas a atender pedidos de eleitores. A natureza do pedido, se particular ou não, é o que distingue estes tipos. O *captador* dedica-se mais ao atendimento de pedidos coletivos, por exemplo, voltados para ações de infraestrutura no município (o termo reflete a necessidade de este tipo de vereador atuar como um captador de recursos públicos, materiais ou financeiros). O *assistencialista*, por sua vez, dedica o seu tempo e esforço principalmente ao atendimento de pedidos particulares, ou seja, que beneficiam diretamente apenas um eleitor e sua família. Entendemos que o assistencialista pratica uma forma de particularismo político, de natureza clientelista. O legislador, por outro lado, é o mais próximo do padrão de representação universalista. Como mostraremos mais adiante, a evidência sugere que a lógica que contrapõe particularismo e universalismo é inadequada para explicar a incidência do tipo captador, *vis-à-vis* as dos outros dois.

Apoiados na literatura que investiga os condicionantes do clientelismo, testamos algumas hipóteses explicativas para a escolha do padrão de representação pelo vereador, se mais particularista ou universalista. Tais hipóteses incluem fatores demográficos, socioeconômicos, institucionais, políticos e culturais. Os resultados de um modelo de regressão Logit Multinomial do tipo do vereador permitem concluir que a probabilidade

---

3. Calculado pelos autores com base em dados de Tesouro Nacional (s.d.). Para análise mais detalhada do crescimento das transferências da União, ver Ipea (2010, cap. 3).

de este último adotar práticas assistencialistas é maior em municípios com menor número de habitantes ou com maior parcela da população em situação de pobreza; que ela é crescente no grau de competição política e decrescente na capacidade institucional do legislativo municipal; e, por fim, que é menor entre vereadores filiados a partidos de esquerda ou que têm maior nível de escolaridade.

O restante deste texto está organizado da seguinte forma: na próxima seção, revisamos a literatura sobre clientelismo, particularismo e representação política, identificando os fatores condicionantes da incidência do primeiro. Em seguida, na seção 3, apresentamos o desenho e a metodologia da pesquisa. Na quarta seção, analisamos descritivamente alguns dados sobre como os vereadores percebem e exercem a representação. Com base nos resultados dessa análise, identificamos os três padrões de representação na política local e avaliamos a sua incidência relativa. Na quinta seção, realizamos a análise estatística dos correlatos dos padrões de representação. Finalmente, para concluir, resumimos os principais achados e tecemos algumas considerações finais.

## **2 CLIENTELISMO, PARTICULARISMO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

O modelo de representação política tido como o mais apropriado para promover a responsabilização e a responsividade democráticas<sup>4</sup> tem a seguinte forma estilizada: *i*) partidos políticos competem pelo voto com base em programas distintos de governo e que refletem as suas percepções sobre quais são os interesses majoritários dos eleitores; *ii*) os eleitores identificam os programas dos partidos e votam naqueles cujas políticas são as mais próximas das suas preferências ideais; e *iii*) uma vez no governo, o partido vencedor executa o seu programa. Este processo se repete regularmente, em eleições livres e competitivas. Neste modelo, a relação de representação tem bases programáticas e as políticas públicas implantadas são universalistas.

---

4. O conceito de responsabilização refere-se às condições existentes para que os cidadãos tanto identifiquem os responsáveis pelas políticas produzidas quanto os recompensem ou punam em função daquelas políticas, sendo a responsabilização maior quando estas condições são mais favoráveis. O conceito de responsividade, por sua vez, refere-se tanto à capacidade de resposta do sistema político às demandas dos cidadãos quanto à consistência entre as políticas produzidas e aquelas demandas, sendo a responsividade maior quando as respostas são mais rápidas e mais consistentes.

Além desse modelo, de natureza programático-universalista, a literatura identifica outros, que são o corporativista, o pluralista e o clientelista (Piattoni, 2001, p. 200-206). Dentre estes, interessa-nos o modelo clientelista, que, no Brasil, e especialmente no nível local, tem uma história longa e persistente, embora marcada por altos e baixos (Carvalho, 1997). O clientelismo é uma forma de particularismo político, isto é, de distribuição de recursos públicos a grupos específicos, com repartição dos custos correspondentes por toda a população. O que o distingue das outras formas de particularismo é o fato de, em seu tipo puro e extremo, o representante condicionar a entrega do benefício ao voto do eleitor, e vice-versa.<sup>5</sup>

De forma estilizada, o modelo de representação clientelista em contextos democráticos<sup>6</sup> pode ser descrito como segue: *i*) partidos (ou candidatos) competem pelo voto com base na sua capacidade e credibilidade de entregar bens e serviços diretamente aos eleitores; *ii*) os eleitores votam com base nas suas avaliações acerca daquela capacidade e credibilidade; e *iii*) uma vez no governo, o partido (ou candidato) vencedor usa recursos públicos para entregar os bens e serviços prometidos, de forma seletiva, privilegiando os eleitores que o apoiaram. Também, neste caso, o processo se repete regularmente, em eleições livres e competitivas. Em razão da natureza seletiva e condicional das suas políticas públicas, o modelo clientelista tende a apresentar baixas responsabilização e responsividade democráticas, o que o torna normativamente indesejável. Ele também é criticado em razão tanto dos seus resultados ineficientes na provisão de bens e serviços públicos quanto da sua lógica excludente, que é obstáculo à maior adesão dos cidadãos ao regime democrático.

## 2.1 MICROFUNDAMENTOS DO CLIENTELISMO POLÍTICO

O clientelismo é uma relação de troca e, por isto, ele é mais bem definido e analisado no nível das interações entre indivíduos em vez de no nível organizacional ou no sistêmico (Hilgers, 2011). Em face disso, dois desafios teóricos se impõem ao analista. O primeiro é identificar os mecanismos que tornam a troca clientelista sustentável. Que garantias

---

5. A literatura sobre clientelismo apresenta grande diversidade teórica e conceitual, circunscrevendo um espectro que vai da economia à antropologia política. Neste texto, deixamos de lado este importante debate e adotamos o conceito mais usado por cientistas políticos. Para uma discussão ampla do conceito, ver Hicken (2011) e Hilgers (2011).

6. A expressão "contextos democráticos" faz-se necessária para deixar fora do escopo da nossa discussão o clientelismo em sociedades autoritárias ou tradicionais, onde a assimetria de poder político ou econômico é maior. Em contextos democráticos, a liberdade de escolha do eleitor tende a reduzir a assimetria.

o representante tem de que o eleitor honrará a promessa de votar nele após receber os benefícios? Por outro lado, que garantias o eleitor tem de que, após dar o seu voto a um candidato, este vai entregar os benefícios prometidos? Em outras palavras, como cada parte da relação pode se comprometer de forma crível a cumprir a sua promessa? O outro desafio teórico é identificar as condições que levam eleitores e representantes a adotarem estratégias clientelistas em vez de universalistas.

Vejamos primeiro o problema do comprometimento. A troca clientelista não ser simultânea e o voto ser secreto tornam esta relação um jogo não cooperativo. Os atores veem-se diante de um dilema dos prisioneiros: não obstante a troca ser mutuamente benéfica, a ausência de um mecanismo crível de comprometimento faz com que a estratégia dominante para ambos os atores seja não cooperar, isto é, renegar sua promessa. Como, então, a relação clientelista se sustenta? A resposta a esta pergunta varia de acordo com a abordagem analítica. Na perspectiva da antropologia política, ela se sustenta, em grande medida, sobre normas de reciprocidade e compromissos morais que, por sua vez, são fundados em laços pessoais, criados pela interação direta e frequente entre eleitor e representante. As sanções sociais que acompanham a violação daquelas normas seriam suficientes para garantir que ambas as partes cumpram o acordo. Nesta abordagem, o clientelismo refletiria, por assim dizer, mais que uma troca, uma forma de sociabilidade (Bailey, 2001; Briquet, 1998; Davis, 1977, cap. 4; NUAP, 1998; Palmeira e Heredia, 2010; Weingrod, 1977).

Na perspectiva da ciência política e, mais especificamente, do modelo do ator racional, a ocorrência periódica de eleições competitivas seria suficiente para tornar a relação clientelista autossustentável (Stokes, 2005). A perspectiva de que a relação é contínua permite aos atores adotarem estratégias de punição no caso de não cooperação da outra parte. A perspectiva de punição em estádios (eleições) subsequentes funciona como um mecanismo crível de comprometimento: cada ator cumpre a sua promessa para evitar a punição da outra parte e, assim, garantir o fluxo de benefícios da relação clientelista. É verdade que o fato de o voto ser secreto inviabiliza o monitoramento perfeito da cooperação do eleitor. No entanto, isto não é suficiente para invalidar o equilíbrio do jogo, pois ao representante basta saber como grupos suficientemente pequenos de eleitores votaram (por exemplo, numa zona ou seção eleitoral), de forma que aquele possa induzir nestes últimos a crença de que a probabilidade de entrega do benefício está positivamente associada à contrapartida do voto (Medina e Stokes, 2007, p. 75).

Se a troca clientelista é comportamento de equilíbrio, quais são os fatores que levam à sua ocorrência e eventual predominância? Para os propósitos desta pesquisa, interessa-nos identificar apenas aqueles fatores capazes de explicar a incidência do clientelismo entre os municípios e entre os vereadores brasileiros.<sup>7</sup> Um fator cuja importância é reconhecida de forma praticamente unânime pela literatura e que é potencialmente relevante para a explicação do fenômeno entre os municípios brasileiros é o nível de desenvolvimento econômico ou, mais especificamente, a extensão da pobreza (Hicken, 2011, p. 299). As necessidades decorrentes da pobreza são mais urgentes e, assim, fazem com que o indivíduo pobre demande com maior intensidade benefícios que são materiais, diretos e imediatos. Numa democracia competitiva, onde os candidatos são maximizadores da probabilidade de serem eleitos, aquela demanda não apenas é respondida como, sempre que possível, o provedor da política procurará condicionar o benefício ao voto, pois isto maximiza seu retorno eleitoral. Assim, a resposta dos candidatos à demanda dos eleitores por benefícios materiais diretos tende a ser a oferta de políticas particularistas segundo lógica clientelista. Portanto, espera-se que a frequência e a intensidade do clientelismo sejam crescentes na extensão da pobreza ou, de forma mais geral, sejam decrescentes no nível de desenvolvimento socioeconômico.

Outro fator potencialmente relevante para a incidência do clientelismo em uma unidade política é o tamanho da população. De acordo com as abordagens antropológicas e sociológicas, as pequenas cidades, em razão do maior contato direto entre os seus habitantes, são mais favoráveis à formação de um padrão de sociabilidade comunitária *vis-à-vis* a societária (Tönnies, 1947; Brancaleone, 2008) e isto influi diretamente no papel que a confiança interpessoal desempenha para ativar e sustentar relações de tipo clientelista. O tamanho da população também influencia os valores da sociedade – moradores de pequenas cidades são menos propensos a considerar a relação clientelista em termos puramente instrumentais (Schmidt *et al.*, 1977, para inúmeros exemplos), tornando-a normativamente mais enraizada. Por estas razões, espera-se que municípios com pequeno número de habitantes tenham maior incidência de clientelismo. Todavia, teorias alternativas também sugerem uma relação negativa entre clientelismo e tamanho da população. Numa abordagem econômica, pode-se argumentar que cidades mais populosas permitem ganhos de escala na provisão de bens e serviços públicos e, neste sentido, elas desestimulam o particularismo e, por extensão, o clientelismo. Seguindo

---

7. Para uma discussão mais geral dos correlatos do clientelismo, inclusive entre países, ver Kitschelt (2000).

uma lógica eleitoral, por outro lado, pode-se argumentar que o monitoramento do voto é mais fácil em cidades pequenas, onde o candidato pode, por exemplo, verificar se o eleitor sinaliza publicamente o seu apoio. Qualquer que seja o mecanismo causal espera-se, então, uma relação negativa entre o número de habitantes do município e a frequência e intensidade da troca clientelista.

A literatura também sugere haver relação entre a incidência de clientelismo e o grau de competição política, mas com especificação mais complexa (Hicken, 2011, p. 297-298). Onde o clientelismo está estabelecido, a competição política tende a ser menor porque as promessas de entrega de benefícios por parte dos candidatos opositores são menos críveis que as dos que estão no cargo. Por outro lado, nestes casos, a intensificação da competição política (em virtude de algum choque exógeno, por exemplo) tende a intensificar o clientelismo. A razão é que o aumento no número de candidatos por vaga diminui a quantidade esperada de votos de cada um, reduzindo assim o retorno eleitoral de políticas universalistas e, por extensão, tornando mais atraentes para os candidatos políticas particularistas (Lizzeri e Persico, 2005). Todavia, parte da literatura sugere que esse efeito da competição política é condicionado pelo tipo de eleitor que se precisa conquistar: o aumento da competição intensifica o clientelismo somente se os votos adicionais pelos quais os candidatos competem são de eleitores “fiéis”, isto é, que honram o acordo clientelista (Hicken, 2011, p. 298). Se, ao contrário, o candidato acredita que os eleitores que precisam ser conquistados são infieis,<sup>8</sup> então o retorno marginal esperado do investimento em estratégias clientelistas é menor e, portanto, o candidato tenderá a considerar outras estratégias de representação universalistas. Assim, se o clientelismo de fato está estabelecido nos municípios brasileiros, espera-se que o aumento da competição política aumente a sua frequência e intensidade, mas somente se a parcela de eleitores fiéis for suficientemente elevada.

Por fim, a literatura sugere que a cultura política importa. Os argumentos são no sentido de que quanto mais o indivíduo valoriza a impessoalidade e o universalismo menor a sua inclinação a adotar práticas clientelistas. A ideologia política e o nível de escolaridade são boas *proxies* para aqueles valores individuais. No caso da primeira, partidários da doutrina liberal ou da socialista seriam menos propensos a adotar práticas clientelistas em razão de estas ideologias serem contrárias a políticas particularistas em

---

8. O eleitor infiel equivale ao que a literatura chama de *swing voter*, isto é, aquele cujo voto pode igualmente ir ou para o candidato A ou para o B.

geral (Kitschelt, 2000, p. 864-865). A doutrina liberal interpreta tais políticas como uma forma de *rent seeking*, sendo enfática na denúncia dos seus efeitos negativos sobre a eficiência e o crescimento econômico. A socialista, por sua vez, interpreta aquelas políticas como privilégios dados indevidamente a grupos e, neste sentido, contrárias ao ideal de uma sociedade baseada no controle coletivo dos recursos. No caso do nível de instrução, é razoável supor que indivíduos mais instruídos sejam mais capazes de identificar os benefícios (tipicamente indiretos) de políticas impessoais e universalistas, o que permite que eles valorizem mais tais políticas e, assim, sejam menos propensos a participar de relações clientelistas.<sup>9</sup>

### 3 DESENHO DA PESQUISA

Nesta seção, descrevemos nossa estratégia para mensurar a ocorrência do clientelismo e avaliar os seus principais correlatos. Na definição do desenho da pesquisa, procuramos compatibilizar dois objetivos. O primeiro deles foi identificar e compreender as estratégias de representação adotadas pelos vereadores, e o segundo, testar estatisticamente hipóteses a respeito dos potenciais condicionantes da escolha do vereador de como representar. Para alcançarmos o primeiro objetivo, achamos mais apropriado entrevistar pessoalmente os vereadores, o que nos permitiria tanto obter informações detalhadas sobre como eles percebem e exercem a vereança quanto minimizar o risco de viés de resposta para questões sensíveis, como a prática do clientelismo. Esta decisão implicou severas restrições à abrangência da amostra, pois seria muito custoso realizar entrevistas em municípios espalhados pelo país. O segundo objetivo, por sua vez, exigia uma amostra suficientemente variada tanto de vereadores quanto de municípios, de maneira que os testes estatísticos dos efeitos dos fatores individuais (dos vereadores) e ambientais (dos municípios) tivessem força suficiente. A maneira que encontramos para compatibilizar os dois objetivos foi entrevistar um número grande de vereadores de uma amostra muito pequena e não representativa de municípios, estes últimos selecionados de acordo com alguns dos principais correlatos ambientais do clientelismo. Esta estratégia amostral nos permite generalizar os resultados da análise correlacional dos fatores condicionantes, mas não os da análise descritiva da incidência do clientelismo. A seguir, detalhamos estes passos.

---

9. Existe uma vasta literatura que aponta os benefícios da educação formal para a assimilação de valores democráticos (por exemplo, Almeida, 2007).

A amostra de municípios foi definida por meio de estratificação sem representatividade estatística (Trost, 1986). Primeiro, identificamos os fatores ambientais cujos efeitos sobre a intensidade do particularismo em geral, e do clientelismo em particular, parecem ser menos controversos na literatura, que são o tamanho da população e o nível de desenvolvimento socioeconômico. Para operacionalizar estas características, utilizamos os dados municipais do Censo 2000 relativos ao número de habitantes e à porcentagem de pessoas em situação de pobreza<sup>10</sup> (Ipea, s.d.). O passo seguinte foi dividir cada uma destas variáveis em duas categorias, sendo uma de valor “baixo” e a outra de valor “alto”, de forma a se ter quatro combinações de características sociodemográficas para os municípios, a saber: pequeno-pobre, pequeno-rico, grande-pobre e grande-rico. Para fins de amostragem, inicialmente consideramos “pequenos” e “grandes”, respectivamente, municípios com até dez mil habitantes e de cinquenta mil a cem mil habitantes.<sup>11</sup> Definimos como “pobres” e “ricos” municípios com pelo menos 40% e com até 20% de pessoas em situação de pobreza, respectivamente. Com este procedimento, maximizamos a variação destes dois fatores ao mesmo tempo em que minimizamos o tamanho da amostra de municípios.

O desenho da amostra também levou em conta o partido político do prefeito eleito em 2008 (TSE, s.d.). Como não tínhamos informações sobre a filiação partidária dos vereadores de cada município, o partido do prefeito nos pareceu a informação mais adequada para que maximizássemos a chance de a amostra incluir vereadores de diferentes matizes ideológicas. Porém, em razão do grande número de legendas que controlam prefeituras, restringimos a seleção aos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Democratas (DEM). Além de estarem entre as maiores do país, estas legendas cobrem todo o espectro ideológico da política brasileira, da esquerda (PT) à direita (DEM), passando pelo centro (PMDB). Combinando-se estes três partidos com os quatro tipos sociodemográficos anteriormente definidos chega-se, então, a uma amostra total de doze municípios.

---

10. Embora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seja muito utilizado para medir o grau de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, a pobreza é conceitualmente mais adequada para os nossos objetivos, além de apresentar maior variação entre municípios.

11. Apenas 10% dos municípios brasileiros têm mais de cinquenta mil habitantes e quase metade deles tem até dez mil habitantes (IBGE, s.d.).

Em razão do objetivo de trabalhar com uma amostra pequena, para minimizar o risco de violação do princípio da homogeneidade restringimos o universo aos municípios predominantemente urbanos (com pelo menos 65% dos habitantes em área urbana) e de áreas não metropolitanas do Estado de Minas Gerais. As duas primeiras características representam o tipo modal no país. A opção por Minas Gerais deveu-se ao elevado número dos seus municípios e à ampla variedade sociodemográfica deles. Dos 853 municípios mineiros, identificamos 105 urbanos, não metropolitanos e que se encaixavam em uma das quatro combinações de características sociodemográficas anteriormente definidas. Sem prejuízo para o desenho da amostra, os critérios inicialmente estabelecidos tiveram de ser levemente relaxados tanto para que dentre os municípios de cada tipo sociodemográfico houvesse pelo menos um para cada partido (PT, PMDB e DEM) quanto por questões de logística do trabalho de campo. A tabela 1 lista os municípios que compõem a amostra e as suas respectivas características.

TABELA 1  
**Amostra de doze municípios mineiros**

Município	População	Pobres (%)	Tipo <sup>1</sup>	Partido do prefeito	Número de vereadores
Bonfinópolis de Minas	6.443	48,6	PP	PT	9
Conceição dos Ouros	8.929	22,3	PR	DEM	9
Diamantina	44.259	40,2	GP	PMDB	9
Formiga	62.907	21,1	GR	PT	10
Ituiutaba	89.091	21,8	GR	PMDB	10
Janaúba	61.651	50,2	GP	PT	10
Madre de Deus de Minas	4.734	43,0	PP	PMDB	9
Monsenhor Paulo	7.615	18,6	PR	PMDB	9
Pains	7.798	20,61	PR	PT	9
Pirapora	50.300	41,37	GP	DEM	10
São João do Oriente	8.492	49,6	PP	DEM	9
São Sebastião do Paraíso	58.335	12,8	GR	DEM	10

Fontes: Ipeadata (Ipea, s.d.) e Eleições 2008 (TSE, s.d.). Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> PP = pequeno-pobre; PR = pequeno-rico; GP = grande-pobre; e GR = grande-rico.

O trabalho de campo nos doze municípios foi realizado em duas etapas, sendo a primeira entre julho e agosto de 2010 (quatro municípios), e a segunda entre maio e dezembro de 2011. Ao todo, foram entrevistados 112 vereadores, sempre pelos

próprios autores e quase sempre *in loco*.<sup>12</sup> O questionário que orientou as entrevistas contém perguntas abertas sobre a trajetória política do vereador, suas atividades no exercício da vereança, sua relação com os eleitores e, por fim, a política municipal. Tendo-se em mente a expectativa de cumprimento das funções formais da vereança (legislar e fiscalizar), por um lado, e a conotação depreciativa que têm as atividades particularistas, por outro, o questionário não faz menção explícita a conceitos como “particularismo”, “assistencialismo” e “clientelismo”. Pelo mesmo motivo, em momento algum o questionário contrapõe atividades particularistas às funções formais da vereança. Outro cuidado que tivemos para minimizar o risco de viés de resposta foi garantir aos vereadores o anonimato da fonte.

## 4 ANÁLISE DESCRITIVA

Nesta seção, descrevemos e analisamos dados relativos aos vereadores da amostra no que tange às suas percepções sobre o que seja representar e às atividades que eles exercem no dia a dia da vereança. Com base nesses dados, classificamos cada vereador da amostra de acordo com a principal estratégia de representação por ele adotada. Como alertamos anteriormente, a falta de representatividade da amostra não permite generalizar os achados desta seção para a população de vereadores brasileiros.

### 4.1 A PERCEPÇÃO SOBRE A REPRESENTAÇÃO

Para identificar como os vereadores percebem a representação política, perguntamos-lhes sobre as principais demandas dos seus eleitores e sobre o que gostariam de lhes “ofertar”, isto é, de realizar no exercício da vereança. A primeira pergunta foi: “No seu entender, quais são as principais coisas que os seus eleitores querem que o(a) senhor(a) faça como vereador(a)?” Imediatamente em seguida, perguntamos se o vereador gostaria de fazer algo diferente do desejado pelos seus eleitores e, se positivo, o quê. As respostas, todas espontâneas, foram tais que permitiram a separação em dois grandes grupos: as diretamente relacionadas ao menos a uma das funções institucionais da vereança (legislar ou fiscalizar a prefeitura) e outras, relacionadas ao atendimento de pedidos dos cidadãos. Estas últimas, por sua vez, foram classificadas de acordo com a natureza do

---

12. Apenas um vereador não concordou em participar da pesquisa. Sete entrevistas foram realizadas por telefone, em razão da indisponibilidade do vereador quando da nossa visita ao município. Com exceção de duas, todas as entrevistas foram gravadas em áudio, com duração média de 50 minutos.

pedido, se coletivo ou particular. No primeiro caso, observa-se principalmente pedidos de melhorias na infraestrutura do município e nos serviços públicos. No segundo, observa-se com mais frequência pedidos de ajuda para tratamento de saúde, para a realização de viagens e para a aquisição de material de construção.<sup>13</sup>

A segunda coluna da tabela 2 apresenta as frequências relativas das principais atividades demandadas pelos eleitores, na percepção dos vereadores, tal como classificado anteriormente. Vários entrevistados mencionaram mais de um tipo de atividade. A atividade apontada com maior frequência foi o atendimento de pedidos coletivos – somando-se as porcentagens das categorias que incluem esta atividade, observa-se que ela foi mencionada por 55,4% dos vereadores. A atividade institucional aparece em distante segundo lugar, tendo sido mencionada por 39,4% dos vereadores, sendo acompanhada de perto pelo atendimento de pedidos particulares (34,8%). Interessante notar que a demanda por atividade institucional foi mencionada isoladamente três vezes mais que junto com alguma das outras duas atividades (30,4% comparado a 9%), enquanto estas últimas aparecem conjuntamente com frequência bem maior (21,4%). Isto sugere a existência de uma contraposição entre as atividades institucionais, de um lado, e o atendimento de pedidos, do outro.

TABELA 2

**Atividades mais demandadas pelos eleitores na percepção do vereador e atividades que mais tomam tempo da vereança**

(Em %)

Atividade mais demandada	Principal demanda	Mais toma tempo
Atividade institucional	30,4	38,7
Atendimento de pedido coletivo	28,6	12,6
Atendimento de pedido particular	9,8	21,6
Atendimento de pedido coletivo e particular	21,4	9,9
Atividade institucional e atendimento de pedido coletivo	5,4	7,2
Atividade institucional e atendimento de pedido particular	3,6	1,8
Todas	0,0	1,8
Outras/nenhuma	0,9	6,3
<b>Total (N)</b>	<b>100,0 (112)</b>	<b>100,0 (111)</b>

Elaboração dos autores.

13. Exemplos desses três grupos de respostas podem ser encontrados nos extratos das entrevistas, apresentados na subseção 4.3.

A tabela 3 apresenta para cada uma das três atividades separadamente a probabilidade (em porcentagem) de o vereador desejar exercê-la, condicionada à sua percepção quanto a se a atividade é uma das principais demandas dos eleitores.<sup>14</sup> As três subtabelas que compõem a tabela 3 contêm duas informações potencialmente relevantes. A primeira é o grau de concordância entre o que os eleitores demandam e o que os vereadores desejam fazer, que é crescente na soma das porcentagens da diagonal principal de cada subtabela (as células “não-não” e “sim-sim”). Como mostram os valores da medida Kappa, o grau de concordância observado em todas as subtabelas é alto, mas substancialmente menor na relativa ao atendimento de pedido particular (0,57 nesta e 0,75 nas demais).<sup>15</sup>

TABELA 3

**Relação entre a demanda pela atividade e o desejo do vereador de exercê-la, por tipo de atividade**

	Atividade institucional		Atendimento de pedido coletivo		Atendimento de pedido particular	
	Eleitores não demandam	Eleitores demandam	Eleitores não demandam	Eleitores demandam	Eleitores não demandam	Eleitores demandam
Vereador não deseja exercer	53 (77,9%)	0 (0%)	46 (92,0%)	10 (16,1%)	71 (97,3%)	18 (46,2%)
Vereador deseja exercer	15 (22,1%)	44 (100%)	4 (8,0%)	52 (83,9%)	2 (2,7%)	21 (53,8%)
<b>Total</b>	<b>68 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>50 (100%)</b>	<b>62 (100%)</b>	<b>73 (100%)</b>	<b>39 (100%)</b>

Elaboração dos autores.

Obs.: O valor de Kappa para os dados relativos a cada atividade é, respectivamente, 0,74, 0,75 e 0,57.

A segunda informação potencialmente relevante é o grau de simetria entre as respostas de dois grupos de vereadores: aqueles para os quais a atividade é uma das principais demandas dos eleitores e os demais, para os quais a atividade não está entre as principais demandas. As respostas são tão mais simétricas quanto menor a diferença absoluta entre as porcentagens da diagonal principal da subtabela. Notam-se diferenças de simetria interessantes. Com relação à atividade institucional, todos os vereadores

14. Os cruzamentos foram feitos separadamente para cada atividade porque vários vereadores mencionaram mais de uma atividade como “a mais demandada” e a variável da linha (se deseja ou não exercer) diz respeito a cada atividade isoladamente.

15. Kappa mede a concordância entre categorias de duas variáveis nominais, descontando o acaso. A medida varia entre 0 e 1, com valores maiores expressando maior concordância. Deve-se ter em mente que a alta concordância observada pode decorrer de a demanda do eleitor ser definida com base na percepção do próprio vereador.

para os quais ela está entre as principais demandas dos seus eleitores afirmaram desejá-la, enquanto, entre os demais vereadores, para quem a atividade não é demandada, observa-se porcentagem bem menor que não desejá-la (77,9%). Por outro lado, para vereadores cujos eleitores demandam o atendimento de pedidos particulares, apenas metade (53,8%) deseja atender tais pedidos, enquanto, para os que não experimentam aquela demanda, quase a totalidade (97,3%) afirmou não desejá-la. Ou seja, parcela substancial dos vereadores deseja exercer funções institucionais mesmo quando elas não são demandadas pelos seus eleitores e, ao mesmo tempo, uma grande parcela dos vereadores não deseja atender pedidos particulares mesmo quando esta atividade é demandada. Esta assimetria é provável reflexo da contraposição entre universalismo e particularismo – aqui traduzidos, respectivamente, no exercício da função institucional e no atendimento a pedidos particulares. O mesmo não é observado nos dados relativos ao atendimento de pedidos coletivos, cuja diagonal principal apresenta porcentagens bastante próximas: entre os vereadores que identificam esta atividade como uma demanda dos eleitores, 83,9% afirmaram desejá-la, enquanto, dentre os que acham que os eleitores não demandam a atividade, porcentagem pouco maior (92,0%) afirmou não desejá-la.

#### 4.2 O EXERCÍCIO DA REPRESENTAÇÃO

Passamos agora para a questão de como a vereança é exercida no dia a dia. Para identificar as principais atividades dos vereadores, perguntamos-lhes quais tomavam mais tempo da vereança. A distribuição de frequências das respostas espontâneas é mostrada na terceira coluna da tabela 2, seguindo o padrão utilizado anteriormente. Atividades institucionais são as que consomem mais tempo de metade (49,5%) dos vereadores da amostra, considerando-se todas as categorias de resposta que incluem esta atividade.<sup>16</sup> Tanto o atendimento de pedidos coletivos quanto o de particulares foram mencionados por cerca de um terço dos vereadores – 31,5% e 35,1%, respectivamente. Tal como no caso das demandas dos eleitores, as atividades institucionais foram mencionadas isoladamente com frequência muito maior do que junto com outras (38,7% comparados a 10,8%), o mesmo não ocorrendo com as atividades de atendimento de pedido.

---

16. Dentre as funções formais, a fiscalização foi mencionada com frequência muito maior. Isto é natural, uma vez que, se por um lado os vereadores pouco têm sobre o que legislar, por outro, podem observar muito de perto as ações da prefeitura – assim como a falta delas.

O passo seguinte foi verificar a relação entre as atividades às quais o vereador dedica mais tempo e aquelas que, na sua percepção, são as mais demandadas pelos seus eleitores. Os dados são apresentados na tabela 4, que segue o padrão da tabela 3. Os valores de Kappa são similares entre si (0,41, 0,45 e 0,48) e substancialmente menores que os observados na tabela 3, mostrando apenas moderado grau de concordância entre o que os eleitores demandam e o que os vereadores fazem. Não obstante esta diferença de nível notam-se algumas similaridades sugestivas. Tal como na tabela 3, em comparação com as outras duas atividades, a institucional apresenta parcela substancialmente maior de vereadores que age de forma consistente com a existência de demanda para esta atividade (79,5% comparados a 50,8% e 64,1%) e parcela substancialmente menor que age de forma consistente com a inexistência de demanda (70,2% comparados a 92,0% e 80,6%). No que diz respeito à simetria entre as respostas dos vereadores para quem os “eleitores não demandam” e as daqueles para quem os “eleitores demandam” cada atividade, nota-se padrão diferente do observado na tabela 3: a simetria é alta para a atividade institucional e bem menor para as atividades de atendimento de pedido, especialmente coletivo. Neste caso, a assimetria não parece refletir a contraposição entre universalismo e particularismo.

TABELA 4

**Relação entre a demanda pela atividade e o tempo que o vereador dedica a ela, por tipo de atividade**

	Atividade institucional		Atendimento de pedido coletivo		Atendimento de pedido particular	
	Eleitores não demandam	Eleitores demandam	Eleitores não demandam	Eleitores demandam	Eleitores não demandam	Eleitores demandam
Não é uma das que mais tomam tempo	47 (70,2%)	9 (20,5%)	46 (92,0%)	30 (49,2%)	58 (80,6%)	14 (35,9%)
É uma das que mais tomam tempo	20 (29,8%)	35 (79,5%)	4 (8,0%)	31 (50,8%)	14 (19,4%)	25 (64,1%)
<b>Total</b>	<b>67 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>50 (100%)</b>	<b>61 (100%)</b>	<b>72 (100%)</b>	<b>39 (100%)</b>

Elaboração dos autores.

Obs.: O valor de Kappa para os dados relativos a cada atividade é, respectivamente, 0,48, 0,41 e 0,45.

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. Por isto, perguntamos aos vereadores se eles costumavam atender aos pedidos particulares e, se positivo, como o faziam. Pouco menos de um terço (30,9%) respondeu que, salvo algumas exceções, não atende ou “apenas encaminha” o pedido a uma secretaria municipal ou outro órgão público responsável. Tais vereadores podem até referenciar o cidadão por meio de um telefonema, mas raramente dedicam seu tempo e esforço a buscar uma solução para o pedido. Pouco mais de um quarto deles (27,3%) afirmou que o mais comum é atender ao pedido com recursos privados, seja tirando da própria renda, seja por meio de alguma parceria com comerciantes e profissionais liberais locais. Por exemplo, no caso de pedidos relativos à saúde, que são muito frequentes, alguns vereadores mantêm parcerias com farmácias, para a compra de remédios com desconto, e até com clínicas e médicos, para a realização de exames e consultas a preços mais em conta. Outros 24,5% afirmaram recorrer principalmente à prefeitura e, eventualmente, a políticos estaduais. Nestes casos, o vereador faz um trabalho de mediação entre o cidadão e a burocracia pública, local ou estadual, para atender ao pedido. Novamente, em questões relacionadas à saúde, o vereador pode conseguir junto à secretaria municipal algum medicamento de graça ou que um carro da prefeitura transporte a pessoa para outra cidade, para realizar exame ou consulta. O que distingue estes casos da estratégia de apenas encaminhar é que eles requerem que o vereador mobilize recursos valiosos, como o seu tempo ou a sua influência, no atendimento do pedido. Por fim, 17,3% dos vereadores disseram que recorrem tanto a recursos públicos quanto privados no atendimento dos pedidos particulares.

A probabilidade de o vereador atender sistematicamente pedidos particulares – e não apenas encaminhá-los – varia de acordo com as atividades identificadas como sendo as mais demandadas pelos eleitores, como pode ser visto na segunda coluna da tabela 5. Supondo que nenhuma das outras duas atividades está entre as mais demandadas, estima-se em 0,367 a probabilidade de o vereador atender pedidos particulares quando a atividade institucional é demandada. Usando-se o mesmo critério, aquela probabilidade é de 0,696 e de 0,94 quando a demanda é, respectivamente, por atendimento de pedido coletivo e por atendimento de pedido particular. E como pode ser visto na terceira coluna da tabela 5, a mudança na probabilidade estimada decorrente da inclusão da demanda por atividade institucional, supondo-se que as demais atividades não são demandadas, é insignificante. Por outro lado, a inclusão da demanda por atendimento de pedido coletivo aumenta a probabilidade de o vereador atender pedidos particulares em 0,42 ponto percentual (p.p.), enquanto a demanda por atendimento de pedido

particular aumenta aquela probabilidade em 0,67 p.p. Ou seja, a variação observada no comportamento dos vereadores quanto a atender ou não pedidos particulares é consistente com a demanda percebida dos eleitores.

TABELA 5

**Relação entre as atividades mais demandadas pelos eleitores e a probabilidade de o vereador atender pedidos particulares**

Atividade mais demandada	Probabilidade <sup>1</sup>	Mudança na probabilidade <sup>2</sup>
Atividade institucional	0,367	0,09
Atendimento de pedido coletivo	0,696	0,42**
Atendimento de pedido particular	0,940	0,67***

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Supondo que apenas a respectiva atividade é demandada.

<sup>2</sup> Decorrente da inclusão da respectiva atividade entre as mais demandadas e supondo que nenhuma das demais é demandada.

Obs.: Valores estimados com base em modelo logit incluindo uma variável indicadora para cada atividade mais demandada. \*\*p < 5% e \*\*\*p < 1%, em teste bicaudal.

### 4.3 PADRÕES DE REPRESENTAÇÃO LOCAL

Com base nas declarações dos vereadores a respeito das atividades que eles gostariam de exercer, das que mais tomam tempo da vereança e da estratégia adotada para lidar com pedidos particulares de eleitores, nós os classificamos em três tipos: *legislador*, *captador* e *assistencialista*. A definição de cada tipo, que orientou a nossa classificação, é a seguinte:

*Legislador.* Vereador que se dedica principalmente à atividade institucional e que não gostaria de se dedicar a outra atividade. Sua reação diante de pedidos particulares dos eleitores é ou encaminhá-los ao órgão responsável ou atender apenas excepcionalmente.

*Captador.* Vereador que se dedica principalmente à captação de recursos públicos com o objetivo de atender pedidos coletivos. Eventualmente, as atividades institucionais também figuram entre as que mais tomam seu tempo ou às quais ele gostaria de se dedicar. Mas o atendimento sistemático de pedidos particulares não figura entre estas atividades.

*Assistencialista.* Vereador que atende sistematicamente a pedidos particulares. Esses três tipos devem ser entendidos como ideais, isto é, tipos definidos a partir dos elementos que consideramos mais marcantes das percepções e práticas dos vereadores para a definição do seu padrão de representação. Na prática, porém, raramente

encontramos um vereador de tipo puro, pois o mais frequente é eles exercerem tanto atividades formais quanto extraformais, variando apenas a intensidade relativa delas. Conforme constatamos na pesquisa, alguns vereadores entendem que o atendimento de pedidos, sejam eles particulares ou coletivos, não conflita com – e até complementa – o exercício das atividades formais da vereança. Não obstante, a análise das entrevistas revelou poucos casos de classificação duvidosa.<sup>17</sup> A seguir, apresentamos partes dos depoimentos de alguns vereadores que consideramos exemplares dos seus respectivos tipos:

### Legislador

A atividade que mais consome o meu tempo é aquela atividade de estar aqui, na câmara, porque eu sou muito presente na questão de comissão permanente. (...) Eu sou muito de ‘tá’ pedindo informações ao poder jurídico nosso, ao advogado nosso, à assessoria parlamentar, para que eu esteja inteirado do que eu estou votando. Então, eu gosto de estar aqui. (...) A maioria dos meus eleitores, eles querem atividade parlamentar, cobrança do prefeito. (Entrevista 002, entre 12m32 e 25m5).

### Captador

Praticamente todo o meu tempo é pra atender pedido de eleitor. (...) Minha atuação não é uma atuação pro eleitor aqui do botijão de gás, da cesta básica. (...) Meu eleitor é um eleitor mais consciente. É uma associação que me pede pra interceder junto ao governo do estado pra liberar recursos; a polícia militar que pede pra fazer um projeto de lei em nível estadual ou federal pra trazer viaturas; (...) o funcionário público que precisa utilizar da influência nossa [na prefeitura] pra agilizar um processo para a sua categoria; uma diretora que quer a liberação de uma reforma de escola; no DNIT, a liberação de um mata-burro. (...) Meus eleitores esperam isso: que eu vá trazer recursos, benefícios pro município. (Entrevista 018, entre 9m5 e 27m40).

---

17. Houve dúvida na classificação de treze vereadores. Optamos por classificar o vereador como assistencialista sempre que este tipo se confundia com outro e por não o classificá-lo como legislador sempre que este tipo se confundia com outro. Assim, minimizamos o risco de subestimar o clientelismo e superestimar o universalismo.

## Assistencialista

Meu tema mais é saúde. (...) Eu tenho as parcerias com médicos, com a [nome de uma clínica], tenho parcerias com outros médicos aqui da região, (...) e a gente tem um deputado também que a gente apoia. Então, a gente tem parceria também individual. (...) A gente faz esses pedidos [de natureza mais coletiva, para o bairro]. Às vezes não é atendido [pela prefeitura], ou às vezes não leva o seu nome. Então, é complicado. Então, você mesmo fazendo, neste foco na área de saúde, aparece o seu nome. (...) O que consome mais tempo é o atendimento dos pedidos dos eleitores. (...) Os meus eleitores são as pessoas mais carentes. O principal que o pessoal cobra da gente é o trabalho social. (Entrevista 007, entre 5m8 e 17m30).

O tipo com maior incidência na amostra é o assistencialista, compreendendo 42,9% dos vereadores entrevistados. Em segundo lugar e próximo, vem o tipo legislador, com 35,7% dos entrevistados. Por fim, o captador, incluindo 21,4% da amostra. Embora não sejam passíveis de generalização, estes resultados sugerem uma caracterização mais otimista da representação local: o assistencialismo está longe de ser um fenômeno universal e parte substancial dos vereadores dedica-se às funções institucionais da vereança.

Os três tipos aqui identificados correspondem, em boa medida, às três dimensões de atividades mapeadas por Joffre Neto (2003, seção 1.1), respectivamente: “político-institucional”, “comunitária” e “pessoal”. Com base em declarações de uma amostra nacional de 112 vereadores, obtidas por meio de sondagem postal, o autor estima incidência bem menor de legisladores (10,7%), bem maior de assistencialistas (60,7%) e incidência similar do que, na nossa definição, seria o captador (26,8%).<sup>18</sup> Embora a validade dessas estimativas possa ser questionada em razão de a amostra sobrerrepresentar severamente presidentes de câmaras e não controlar por autosseleção, uma provável explicação para as diferenças entre os resultados de Joffre Neto e os nossos é a decisão daquele autor de incluir, entre as atividades assistencialistas, o encaminhamento de pedidos particulares a órgãos públicos (*idem*, p. 143). Como mostramos na tabela 5, entre os vereadores para os quais o atendimento de pedidos particulares está entre as principais demandas dos eleitores, fração insignificante (0,06) se limita a encaminhar tais pedidos aos órgãos responsáveis. É razoável suspeitar, portanto, que a interpretação dada por Joffre

---

18. Diferenças entre os desenhos amostrais das duas pesquisas não permitem que as estimativas sejam comparadas estatisticamente.

Neto ao encaminhamento de pedidos a órgãos públicos tenha exagerado sua estimativa de assistencialistas e, por extensão, moderado sua estimativa de legisladores.

Conceitualmente, o assistencialista e o legislador são os tipos que mais se aproximam dos padrões de representação clientelista e universalista, respectivamente.<sup>19</sup> Todavia, não está claro se e onde o tipo captador pode ser posicionado no *continuum* particularismo-universalismo. Se, por um lado, a sua estratégia de representação não inclui o atendimento sistemático de pedidos particulares, por outro, ela também não inclui o exercício sistemático das funções formais da vereança que, por definição, são universalistas. Diante desta indefinição conceitual, optamos por “ouvir” o que os dados têm a dizer. A maneira como fazemos isto é explicada em detalhe na próxima seção.

## 5 ANÁLISE DE REGRESSÃO

Nesta seção, testamos estatisticamente as hipóteses sugeridas pela literatura sobre os microfundamentos do clientelismo, revista na segunda seção. Pressupondo que o assistencialismo equivale ao clientelismo, tal como aqui definido, espera-se que os vereadores assistencialistas ocorram com maior frequência em municípios com menor número de habitantes, com maior parcela de pobres ou com maior grau de competição política, esta última condicionada ao número de eleitores “infieis”. Ainda de acordo com a literatura, a probabilidade de o vereador ser assistencialista deve ser menor quando ele é partidário da ideologia socialista ou da liberal, e também quando ele tem maior escolaridade. Estes conceitos foram operacionalizados na forma das seguintes variáveis:

*Município grande.* Indicador do tamanho do município, que assume valor 1 se ele tem número “grande” de habitantes, tal como definido anteriormente (ver tabela 1), e 0 se não.

*Município rico.* Indicador da riqueza do município, que assume valor 1 se o município tem parcela “pequena” de pessoas em estado de pobreza, tal como definido anteriormente (ver tabela 1), e 0 se não.

---

19. Não avaliamos se o assistencialismo é motivado pelo voto, como requer o conceito de clientelismo que utilizamos, nem se as funções institucionais são exercidas segundo uma lógica predominantemente universalista. No primeiro caso, a indesejabilidade social do uso instrumental do assistencialismo dificulta a confirmação do pressuposto, com base em depoimentos de parlamentares. No segundo caso, acreditamos que a ênfase na atuação legislativa ou fiscalizadora é incompatível com uma estratégia de representação particularista, pois não vislumbramos como qualquer daquelas funções pode ser usada para aquele fim.

*Candidato/vaga.* Mede o grau de competição política no município utilizando o número de candidatos a vereador que concorreram na eleição de 2008 dividido pelo número de cadeiras da câmara. Os dados foram obtidos no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, s.d.). De acordo com a literatura, o efeito desta variável é moderado pela quantidade de eleitores infieis. Por isto, também incluímos no modelo o produto desta variável com *volatilidade eleitoral*, sendo esta última a nossa *proxy* para a parcela de eleitores “infieis”, conforme explicado a seguir.

*Volatilidade eleitoral.* Volatilidade dos votos dos candidatos a vereador no município, calculada com base nos resultados das eleições de 2008 e 2004 (TSE, s.d.), conforme a fórmula  $1/2 \times \sum |v_{i2008} - v_{i2004}|$ , onde  $v_i$  é a fração dos votos válidos do candidato  $i$ . Volatilidade tem mínimo teórico igual a 0 (todos os candidatos que disputaram a primeira eleição, e somente eles, disputaram a segunda eleição, e cada um recebeu a mesma quantidade de votos que na primeira) e máximo teórico igual a 1 (nenhum dos candidatos que disputou a primeira eleição disputou a segunda). A justificativa para esta operacionalização é que, por definição, o eleitor infiel muda o voto entre uma eleição e outra com maior probabilidade. Assim, quanto maior o número de infieis maior a volatilidade eleitoral.

*Partido de esquerda e partido de direita.* Indicadores da orientação ideológica do partido ao qual o vereador estava filiado. A primeira variável assume valor 1 para os vereadores da amostra filiados ao PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Democrático Trabalhista (PDT) ou ao Partido Popular Socialista (PPS), e assume valor 0 para os filiados aos demais partidos. A segunda variável assume valor 1 para os vereadores filiados ao DEM ou ao Partido Progressista (PP), e 0 para os filiados aos demais. Utilizamos a classificação ideológica do partido do vereador em razão de não termos conseguido obter medida mais adequada para a ideologia deste último.<sup>20</sup>

20. Os demais partidos da amostra, classificados como de centro, são: PMDB; Partido da República (PR); Partido Republicano Brasileiro (PRB); Partido Social Cristão (PSC); Partido Social Democrático (PSD); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Social Liberal (PSL); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Trabalhista Cristão (PTC); e o Partido Verde (PV). A classificação foi baseada nas estimativas de Power e Zucco (2009, tabela 5) para os partidos da Câmara dos Deputados. Note-se que a maior parte dos vereadores teve dificuldade em se posicionar no eixo esquerda-direita. Além disto, durante a execução da pesquisa, constatamos vários indícios de que divisões ideológicas são pouco relevantes na política local. Assim, os resultados relativos a essas variáveis devem ser interpretados com cautela.

*Escolaridade.* Quantidade mínima de anos de estudo exigida até a última série ou nível de instrução completado pelo vereador.

Além dessas variáveis, para as quais temos expectativas teóricas, incluímos também uma medida da capacidade institucional da câmara de vereadores. A variável *Capacidade legislativa* é um índice cujos valores são iguais à soma de quatro variáveis do Censo do Legislativo 2005 (SF/Sinter, s.d.) que refletem os seguintes recursos da câmara: quantidade de computadores (codificada como 0 se existem de um a cinco computadores, como 1 se existem de seis a dez e como 2, se mais de dez); sistema de processo legislativo (1 se “existe”, 0 se “não existe”), sistema de atividade parlamentar (idem) e sistema administrativo (idem). A hipótese (intuitiva) que motivou esta inclusão é a de que câmaras com maior capacidade favorecem a adoção de estratégias de representação mais institucionais e, neste sentido, aumentam a probabilidade de o vereador ser do tipo legislador.<sup>21</sup> A tabela 6 apresenta as estatísticas descritivas usuais desta e das demais variáveis independentes.

TABELA 6  
Descritivas das variáveis independentes

	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Município grande	0,518	0,502	0	1
Município rico	0,509	0,502	0	1
Candidato/vaga	6,84	3,21	2,11	11,4
Volatilidade eleitoral	0,553	0,057	0,454	0,643
Capacidade legislativa	2,71	1,76	0	5
Partido de esquerda	0,232	0,424	0	1
Partido de direita	0,196	0,399	0	1
Escolaridade	10,5	4,15	3	17

Fontes: Ipeadata (Ipea, s.d.), Eleições 2008 (TSE, s.d.) e Censo do Legislativo 2005 (SF/Sinter, s.d.). Elaboração dos autores.

Obs.: Tamanho da amostra = 112.

Como mencionamos na seção anterior, nossa premissa é que o tipo assistencialista segue um padrão de representação tipicamente particularista, enquanto o legislador, um universalista. Todavia, não foi possível definir *a priori* se e onde o captador está

21. Existe um potencial problema de endogeneidade com essa variável, pois é igualmente plausível que onde o número de legisladores é maior (por razões outras que não a capacidade legislativa), o investimento na capacidade da câmara tende a ser maior. No entanto, como a capacidade legislativa foi medida antes da legislatura 2009-2012, acreditamos que a endogeneidade, neste caso, é pouco ou nada relevante.

posicionado na dimensão particularismo-universalismo. Com a ajuda de métodos estatísticos, tentaremos agora “ouvir” o que os dados têm a dizer sobre este tipo, *vis-à-vis* os outros dois. Nossa estratégia foi estimar dois modelos de regressão do tipo de vereador, usando a mesma especificação e os mesmos dados, mas com diferentes pressupostos acerca da variável dependente. Os modelos usados foram o Logit Ordinal, com o pressuposto de que o captador é tipo intermediário entre os outros dois, e o Logit Multinomial, que, por definição, não pressupõe qualquer ordem entre os tipos. A comparação dos ajustes destes dois modelos aos dados permite avaliar se a melhor caracterização do captador é como tipo intermediário na dimensão particularismo-universalismo. Se rejeitada esta hipótese, o modelo multinomial permite avaliar se o captador pode ser posicionado em um dos extremos daquela dimensão, junto ou com o assistencialista ou com o legislador. Se a evidência levar também à rejeição desta hipótese, deve-se concluir que a dimensão particularismo-universalismo não é relevante para explicar o padrão de representação do tipo captador.

A evidência permite rejeitar com bastante confiança o modelo ordinal em favor do multinomial: os pesos Akaike de segunda ordem daqueles modelos são, respectivamente, 0,06 e 0,94, significando que, em amostras repetidas, o multinomial seria considerado mais adequado aos dados em 94% das vezes.<sup>22</sup> Com relação a este último modelo, o resultado do teste de Wald permite rejeitar, com mais de 99% de confiança, a hipótese de que duas categorias quaisquer da variável dependente podem ser combinadas em apenas uma,<sup>23</sup> significando que os tipos de vereador são, de fato, empiricamente distintos entre si. O resultado do teste de Hausman-McFadden (usando-se o método *seemingly unrelated estimation*) é fortemente favorável ao pressuposto de que a razão de chances entre duas categorias quaisquer da variável dependente não se altera com a omissão da terceira categoria (independência de alternativas irrelevantes). Enfim, estes resultados permitem concluir que o modelo multinomial é mais adequado aos dados e que os seus pressupostos são válidos. Substantivamente, isto significa que a evidência é consistente com a premissa de que os três padrões de representação podem ser interpretados como

22. Todas as estimações foram realizadas utilizando-se o programa Stata. Sobre o uso do critério de informação Akaike na seleção de modelos alternativos, ver Burnham e Anderson (2002, cap. 2).

23. Esse e os demais testes do modelo multinomial foram realizados por meio da rotina *mlogtest* do pacote *SPost* (Long e Freese, 2005, cap. 6).

alternativas de escolha sob o ponto de vista do vereador.<sup>24</sup> Todavia, é baixo o ajuste do modelo multinomial aos dados: o  $R^2$  de contagem (ajustado) e o  $R^2$  de Cragg-Uhler são iguais a 0,20 de 0,27, respectivamente.

As estimativas logit multinomial dos coeficientes estão apresentadas na tabela 7, juntamente com os respectivos valores da estatística-teste. Com base nos valores listados na segunda e terceira colunas, pode-se inferir com pelo menos 95% de confiança que, relativamente ao tipo legislador, o assistencialista é mais frequente em municípios com pelo menos uma das seguintes características: pequenos, pobres, com mais competição e cujo legislativo tem baixa capacidade. Com o mesmo grau de confiança, e ainda relativamente ao tipo legislador, pode-se dizer que o assistencialista é mais frequente entre vereadores que não pertencem a partidos de esquerda. Também encontramos forte evidência de que o efeito positivo da competição política sobre a frequência de assistencialistas é decrescente na parcela de eleitores infieis, como indica o sinal negativo e estatisticamente significativo do termo interativo do modelo.<sup>25</sup> Por fim, os efeitos estimados da escolaridade e do pertencimento a partido de direita são negativos, tal como esperado, mas o primeiro é estatisticamente significativo apenas no nível de 10% (em teste unicaudal) e o segundo está longe de alcançar mesmo este nível mais conservador.

No que diz respeito ao tipo captador, a grande maioria das variáveis independentes parece ser relevante para dar conta da incidência deste tipo *versus* o legislador (sexta e sétima colunas da tabela), mas não o assistencialista (quarta e quinta colunas). Com confiança de pelo menos 95%, pode-se inferir que o captador ocorre com frequência maior que o legislador em municípios com ao menos uma das seguintes características: pequenos, ricos, com mais competição (sendo este efeito decrescente na parcela de eleitores infieis)<sup>26</sup> e cujo legislativo tem baixa capacidade. No nível dos vereadores, o tipo captador é mais frequente que o legislador entre aqueles com menor escolaridade.

---

24. Pela abordagem do ator racional, o padrão de representação de equilíbrio é resultante, por um lado, da escolha do vereador sobre como representar e, por outro, das escolhas dos eleitores sobre em qual tipo de vereador votar. Isto não requer o pressuposto substantivo de que o vereador, a cada eleição, escolhe o padrão de representação que maximiza a sua chance de ser eleito. Mas, na medida em que os eleitores votam nos tipos que são mais adequados às suas preferências e necessidades, e que os candidatos sabem disto, é como se aquele pressuposto fosse verdadeiro.

25. Para a incidência do tipo assistencialista relativamente à do legislador, o coeficiente total de candidato/vaga é positivo e significativo no nível de 1% para todos os valores amostrais de volatilidade.

26. Nesse caso, o coeficiente total de candidato/vaga é positivo e significativo no nível de 5% para todos os valores amostrais de volatilidade.

Comparado ao tipo assistencialista, o que se pode afirmar com pelo menos 95% de confiança é apenas que o captador ocorre mais frequentemente em municípios grandes ou ricos. Com respeito às demais estimativas, apenas o efeito da competição política alcançou o nível minimamente aceitável de significância estatística (10%), sendo que neste caso não há evidência de que o efeito é moderado pela parcela de eleitores infieis. O pertencimento a partido de esquerda tem efeito positivo e de magnitude aparentemente relevante, mas não logrou alcançar o nível mínimo de significância estatística.

TABELA 7  
Modelo logit multinomial do tipo de vereador

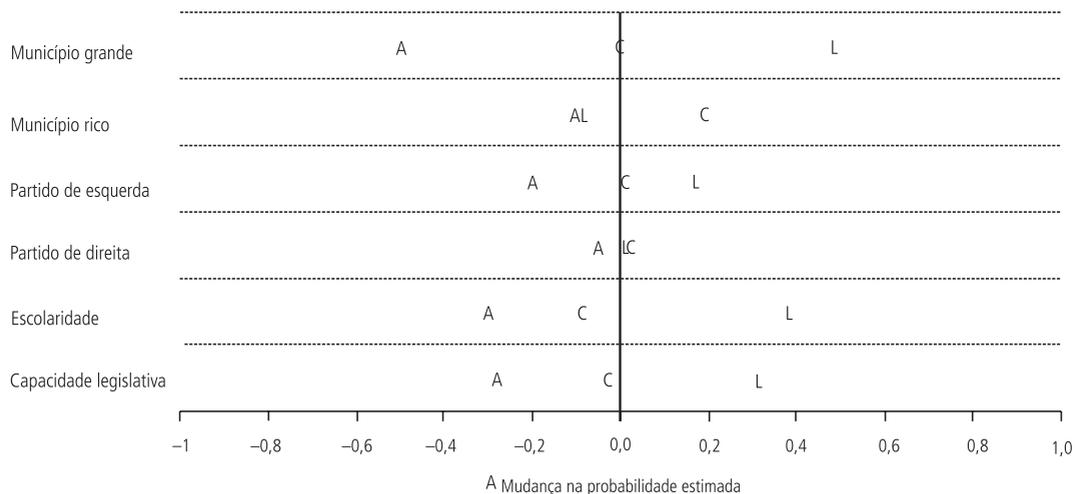
	Assistencialista versus legislador		Captador versus assistencialista		Captador versus legislador	
	<i>b</i>	<i>z</i>	<i>b</i>	<i>z</i>	<i>b</i>	<i>z</i>
Município grande	-2,71***	4,22	0,94**	1,77	-1,77**	1,88
Município rico	-0,30**	1,66	1,81***	7,24	1,51***	6,68
Candidato/vaga <sup>1</sup>	0,46***	3,88	-0,11*	1,31	0,34***	2,45
Candidato/vaga × volatilidade	-1,27**	1,72	-0,59	0,55	-1,87**	2,27
Volatilidade <sup>1</sup>	-10,2***	4,23	4,80	1,28	-5,38**	1,94
Partido de esquerda	-1,12***	2,3	1,12	1,23	0,01	0,01
Partido de direita	-0,20	0,23	0,60	0,60	0,39	0,51
Escolaridade	-0,12*	1,47	-0,02	0,34	-0,14***	3,46
Capacidade legislativa	-0,28***	4,80	0,04	0,33	-0,23**	2,02
Constante	4,03	4,41	-2,47	2,27	1,56	1,91

Nota: <sup>1</sup> Centrada na média amostral.

Obs.: Tamanho da amostra = 112. Erro-padrão calculado para *clusters* por município. \**p* < 10%, \*\**p* < 5% e \*\*\**p* < 1%, em teste unicaudal.

Em termos substantivos, os efeitos encontrados parecem-nos suficientemente relevantes. Isto pode ser avaliado a partir do gráfico 1, que mostra as mudanças nas probabilidades estimadas de cada tipo resultantes da variação de cada variável independente, do seu mínimo para o seu máximo amostral, mantendo-se todas as demais variáveis fixas em suas respectivas médias ou, no caso das binárias, modas. No eixo vertical estão as variáveis independentes, separadas por linhas pontilhadas, e, no horizontal, os valores das mudanças na probabilidade. Os pontos (ou melhor, letras) plotados no gráfico são as iniciais dos tipos de vereadores. Como o efeito de candidato/vaga é condicionado por volatilidade, as mudanças nas probabilidades decorrentes da variação naquela variável são apresentadas em separado, no gráfico 2.

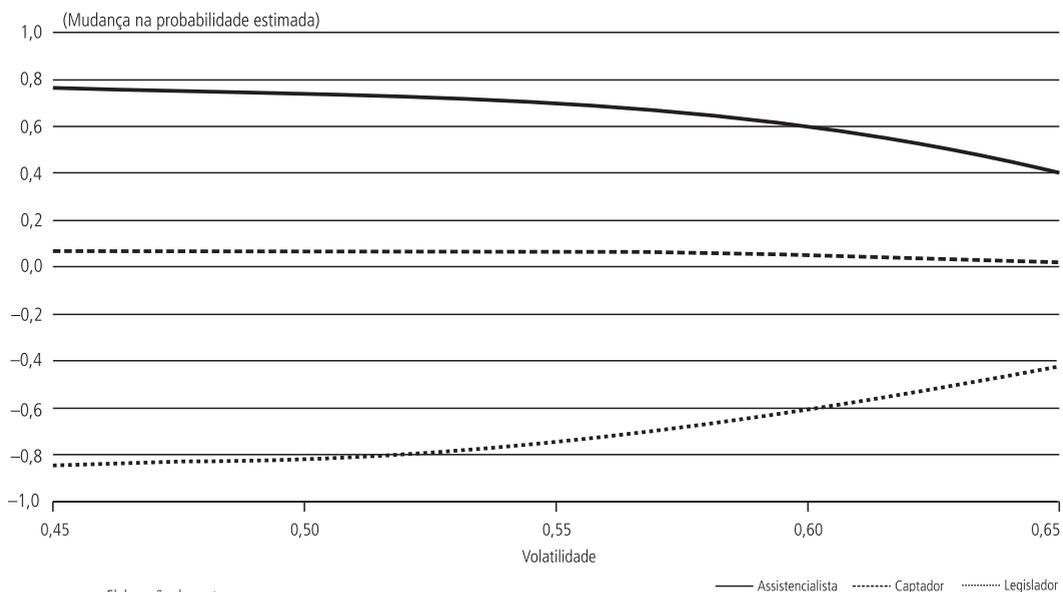
**GRÁFICO 1**  
**Mudança nas probabilidades estimadas dos tipos de vereador**



Elaboração dos autores.

Obs.: Os tipos são representados por letras: A = Assistencialista; C = Captador; e L = Legislador. Mudanças na probabilidade estimada refletem aumento do valor mínimo para o máximo da respectiva variável independente.

**GRÁFICO 2**  
**Mudança nas probabilidades estimadas dos tipos de vereador decorrente da variação máxima de candidato/vaga, por valores selecionados de volatilidade**



Elaboração dos autores.

— Assistencialista    - - - - - Captador    ..... Legislador

Ao aumento no tamanho do município, de “pequeno” para “grande”, corresponde diminuição de 0,50 p.p. na probabilidade de o vereador ser do tipo assistencialista e aumento na mesma medida de ele ser do tipo legislador, não havendo mudança na probabilidade de ele ser captador. Ao aumento no nível socioeconômico do município, de “pobre” para “rico”, corresponde diminuição de 0,12 p.p. na probabilidade do tipo assistencialista e aumento de 0,19 p.p. na do tipo captador, sendo pequena a mudança na probabilidade do tipo legislador (-0,07). Relativamente aos vereadores de partidos centristas, os de partidos de esquerda têm probabilidade 0,20 menor de serem assistencialistas e 0,18 maior de serem legisladores, não havendo diferença notável entre as probabilidades de ser captador. Por outro lado, não há diferença relevante entre vereadores de partidos centristas e os de partidos de direita. Aumentando-se o máximo possível os anos de escolaridade do vereador observam-se redução de 0,30 na probabilidade de ele ser assistencialista e aumento de 0,38 na de ser legislador, sendo pequena a mudança na probabilidade de ser captador (-0,08). Ao aumento máximo da capacidade do legislativo local correspondem redução de 0,28 na probabilidade de o vereador ser assistencialista e aumento de 0,32 na de ele ser legislador, com mudança muito pequena na probabilidade de ser captador (-0,04).

As mudanças nas probabilidades estimadas associadas ao aumento máximo possível em candidato/vaga, o grau de competição política, são apresentadas no gráfico 2 como função de volatilidade, nossa *proxy* para a parcela de eleitores infieis. Quando a volatilidade está em seu menor nível amostral (0,45), ao aumento máximo no número de candidatos/vaga corresponde aumento de 0,77 p.p. na probabilidade estimada de o vereador ser assistencialista e diminuição de 0,84 na de ser legislador, sendo muito pequena a mudança observada na probabilidade de ser captador (0,07). Conforme a volatilidade aumenta, diminuem gradativamente as magnitudes das mudanças nas probabilidades de ser assistencialista e de ser legislador, permanecendo praticamente constante na de ser captador. Quando a volatilidade atinge o seu nível máximo na amostra (0,65), as mudanças nas probabilidades estimadas do assistencialista, do legislador e do captador são, respectivamente, 0,40, -0,44 e 0,04.

Com exceção de município rico, todas as demais variáveis têm efeitos simétricos sobre a probabilidade do tipo assistencialista e a do legislador – ou seja, uma diminuição/aumento na primeira é acompanhada por aumento/diminuição praticamente equivalente na segunda. Esta evidência é consistente com a nossa premissa de que o tipo assistencialista

e o legislador expressam padrões de representação antagônicos, no caso, o particularista e o universalista, respectivamente. Ademais, município rico é a única variável cujos efeitos são inconsistentes com a hipótese de que o captador é um tipo intermediário entre o assistencialista e o legislador.<sup>27</sup> Testes adicionais revelaram que a inclusão desta variável é a única razão para a inadequação do modelo ordinal – omitindo-a, este modelo se torna mais adequado aos dados que o multinomial.<sup>28</sup> Este achado demanda maiores investigações acerca dos eventuais mecanismos causais que conectam a extensão da pobreza com a incidência do padrão de representação do tipo captador.

Em suma, os efeitos observados confirmam a maior parte das nossas expectativas sobre os condicionantes da incidência do tipo assistencialista, especialmente em relação ao tipo legislador, corroborando, assim, várias hipóteses da literatura sobre os condicionantes do clientelismo. Por outro lado, esses mesmos condicionantes parecem ser menos adequados para explicar variações na incidência do tipo captador.

## 6 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou contribuir para a identificação e entendimento de diferentes tipos de representação política local, com ênfase no fenômeno do clientelismo, tendo como objetivo mais distante avançar na compreensão da democracia brasileira. Acreditamos que este esforço justifica-se pelo descompasso entre a relevância da política local e a (parca) produção de pesquisa empírica sobre este tema.

Entrevistas com 112 vereadores de doze municípios mineiros revelaram que a representação local é exercida seguindo-se tanto princípios clientelistas como universalistas, sendo a incidência do clientelismo menor do que a literatura e o senso comum usualmente apontam ou pressupõem. Embora a maioria relativa (42,9%) dos vereadores dedique-se principalmente ao clientelismo, na forma do assistencialismo, número não muito menor (35,7%) deles dedica-se às funções institucionais do cargo. Constatamos ainda um terceiro padrão de representação, centrado na captação de

---

27. Essa hipótese requer: *i*) que as mudanças nas probabilidades do tipo assistencialista e do legislador tenham direção oposta; e *ii*) que a magnitude da mudança na probabilidade do tipo captador não seja maior que as dos outros dois tipos.

28. Omitindo-se essa variável, o peso Akaike do modelo ordinal passa a ser 0,91, comparado a 0,09 do multinomial. O pressuposto de regressão paralela, próprio do modelo ordinal, somente é violado com a inclusão de município rico.

recursos públicos, principalmente para a realização de melhorias de infraestrutura, que ocorre com frequência ainda menor (21,4%) que os outros dois. A evidência sugere que estas estratégias de representação são qualitativamente diferentes e que elas podem ser entendidas como alternativas de escolha do vereador.

A análise dos potenciais correlatos desses padrões de representação revelou que a probabilidade de um vereador adotar práticas clientelistas em vez de universalistas é significativamente maior em municípios com pelo menos uma das seguintes características: baixo número de habitantes, alta parcela de pessoas em situação de pobreza, competição política mais intensa e câmara legislativa com menor capacidade institucional. Aquela probabilidade também é maior entre vereadores que não pertencem a partidos de esquerda e entre vereadores com menor escolaridade. Em suma, a pesquisa produziu evidência sistemática, embora apenas sugestiva, de que o clientelismo na política local brasileira depende de fatores demográficos, socioeconômicos, políticos, institucionais e, em alguma medida, culturais.

Contrariamente ao esperado, no entanto, a evidência sugere que a redução da extensão da pobreza diminui, em vez de aumentar, a probabilidade de o vereador adotar um padrão de representação mais universalista, no sentido de atuar estritamente no âmbito das suas funções institucionais. Curiosamente, a redução da pobreza somente tem efeito positivo sobre a probabilidade de o vereador priorizar a atividade de captação de recursos públicos, para o atendimento de pedidos coletivos dos eleitores. Este achado, a nosso ver, merece ser mais investigado.

É importante que esses resultados sejam interpretados tendo-se em mente as limitações do desenho da pesquisa. A amostra não permite inferências descritivas para a população de vereadores, seja do país seja do Estado de Minas Gerais. Por isso, nossas estimativas das incidências dos três padrões de representação (ou tipos de vereador) devem ser consideradas apenas indicativas. Por outro lado, o desenho de pesquisa parece-nos suficientemente adequado para defendermos como válidas as nossas inferências correlacionais, não obstante algumas limitações, como o potencial viés de endogeneidade no efeito da capacidade institucional do legislativo local e o potencial problema de validade da nossa *proxy* para a ideologia do vereador.

Outro elemento importante da pesquisa que está sujeito à crítica é a nossa tipologia de vereadores. A pergunta-chave neste caso é: em que medida a tipologia é

válida para a caracterização dos padrões de representação local, particularmente para a caracterização de práticas clientelistas e universalistas? Os resultados da nossa análise de regressão, que corroboram boa parte das hipóteses existentes na literatura sobre o clientelismo, são evidência de que a tipologia tem validade nomológica (Adcock e Collier, 2001, p. 542-543), pelo menos no que diz respeito aos tipos assistencialista e legislador. Reconhecemos, no entanto, que isto é insuficiente para atestar a sua validade.

Entendemos que essas limitações metodológicas são justificáveis considerando-se que, na tradição de pesquisa empírica acerca do clientelismo no nível local, não existem estratégias consagradas nem para a sua mensuração nem para a avaliação dos seus condicionantes. Esperamos que nossa iniciativa inspire novas pesquisas que, por sua vez, superem as limitações aqui apontadas e avancem na caracterização, mensuração e compreensão do fenômeno.

Por fim, uma nota sobre o papel dos vereadores na representação política local. No âmbito desta pesquisa, procuramos demonstrar que a representação é exercida com base em lógicas e estratégias distintas. Tais estratégias provavelmente produzem resultados coletivos diferentes, sendo uns mais e outros menos eficientes. Mas, independentemente das adesões normativas a modelos de representação, deve-se considerar que, em qualquer dos casos, o vereador é um potencial mediador entre as demandas dos cidadãos e o poder público. Por ter mais oportunidades de conhecer de perto as necessidades dos cidadãos, o vereador pode melhor identificar quais serviços públicos são deficientes. Não se deve subestimar a relevância deste papel para aprimorar a qualidade das políticas públicas e, por extensão, da democracia.

## REFERÊNCIAS

ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. *American political science review*, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.

ALMEIDA, A. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

AFONSO, J. *Federalismo, sistema tributário e fiscal: avaliação do caso brasileiro*. Comunicação apresentada ao Ipea em 22/9/2010.

BAILEY, F. G. Encapsulated political structures. In: BAILEY, F. G. *Stratagems and spoils: a social anthropology of politics*. Cambridge: West View Press, 2001. p. 144-185.

BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de ciências sociais**, v. 39, n. 1, p. 98-104, 2008.

BRIQUET, J. La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques. *In*: BRIQUET, J.; SAWICKI, F. (Coord.). **Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines**. Paris: Presses Universitaires de France, 1998. p. 7-37.

BURNHAM, K. P.; ANDERSON, D. R. **Model selection and multimodel inference: a practical information-theoretic approach**. New York: Springer-Verlag, 2002 [2nd. ed.].

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados – revista de ciências sociais**, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CASTRO, M. M. M.; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. **Dados – revista de ciências sociais**, v. 52, n. 4, p. 961-1.001, 2009.

DAVIS, J. **People of the mediterranean: an essay in comparative social anthropology**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1977. cap. 4 (Politics).

GARCÍA-GUADILLA, M. P.; PÉREZ, C. Democracy, decentralization, and clientelism: new relationships and old practices. **Latin American perspectives**, v. 29, n. 5, p. 90-109, 2002.

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

HICKEN, A. Clientelism. **Annual review of political science**, v. 14, p. 289-310, 2011.

HILGERS, T. Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and society**, v. 40, p. 567-588, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais municipais – 2000**. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm)>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. Taubaté, [s.n.], 2003.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião pública**, v. XI, n. 2, p. 337-365, 2005.

KITSCHOLT, H. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. **Comparative political studies**, v. 33, n. 6/7, p. 845-879, 2000.

- KUSHNIR, K. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 [1948].
- LIZZERI, A.; PERSICO, N. A drawback of electoral competition. **Journal of the European economic association**, v. 3, n. 6, p. 1.318-1.348, 2005.
- LONG, J. S; FREESE, J. **Regression models for categorical outcomes using stata**. College Station, TX: Stata Press, 2005.
- LOPEZ, F. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal. **Revista de sociologia política**, n. 22, p. 153-177, 2004.
- MEDINA, L. F.; STOKES, S. C. Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism. *In*: KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (Ed.). **Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition**. New York: Cambridge University Press, 2007.
- NUAP – NÚCLEO DE ANTROPOLOGIA DA POLÍTICA. **Uma antropologia da política: rituais, representações e violência**. Rio de Janeiro: NUAP, 1998.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- PALMEIRA, M.; GOLDMAN, M. (Coord.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contracapa, 1996.
- PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. **Política ambígua**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2010.
- PIATTONI, S. Clientelism, interests, and democratic representation. *In*: PIATTONI, S. (Ed.). **Clientelism, interests, and democratic representation**. New York: Cambridge University Press, 2001. p. 193-212.
- POWER, T. J.; ZUCCO JÚNIOR, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005. **Latin American research review**, v. 44, n. 1, 2009.
- QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SCHMIDT, S. W. *et al.* (Ed.). **Friends, followers, and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.
- SF/SINTER-SENADO FEDERAL/SECRETARIA ESPECIAL DO INTERLEGIS. **Censo do Legislativo 2005**. [s.d.]
- STOKES, S. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American political science review**, v. 99, n. 3, 2005.

TESOURO NACIONAL. **Estados e municípios. Transferências voluntárias.** Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_voluntarias.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp)>. Acesso em: 8 fev. 2012.

TÖNNIES, F. **Comunidad y sociedad.** Buenos Aires: Losada, 1947.

TSE–TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2008/eleicoes-2008>>.

TROST, J. E. Statistically nonrepresentative stratified sampling: a sampling technique for qualitative studies. **Qualitative sociology**, v. 9, n. 1, p. 54-57, 1986.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras.** Niterói: EDUFF, 1987. v. 1.

WEINGROD, A. Patrons, patronage, and political parties. *In*: SCHMIDT, S. *et al.* (Org.). **Friends, followers, and factions.** Berkeley: University of California Press, 1977. p. 323-337.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração eletrônica**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

