

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Matheus Fassini Nazaré

## **O CLIENTELISMO E O PAPEL DOS MEDIADORES**

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso).  
Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Mendes da Rocha

Juiz de Fora  
2019

## DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, **MATHEUS FASSINI NAZARÉ**, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201773126A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **O CLIENTELISMO E O PAPEL DOS MEDIADORES**, desenvolvido durante o período de 05 DE AGOSTO 2019 a 27 DE NOVEMBRO DE 2019 sob a orientação de **MARTA MENDES DA ROCHA**, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

**MATHEUS FASSINI NAZARÉ**

### **Marcar abaixo, caso se aplique:**

Solicito aguardar o período de ( ) 1 ano, ou ( ) 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

OBSERVAÇÃO: esta declaração deve ser preenchida, impressa e **assinada** pelo aluno autor do TCC e inserido após a capa da versão final impressa do TCC a ser entregue na Coordenação do Bacharelado Interdisciplinar de Ciências Humanas.

# O CLIENTELISMO E O PAPEL DOS MEDIADORES

Matheus Fassini Nazaré<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema principal o clientelismo, com foco no papel dos *brokers*. O objetivo foi realizar uma revisão bibliográfica de alguns estudos recentes sobre o tema. O estudo busca, também, expor as principais características do clientelismo, definindo o conceito, características e avaliações da prática, e do *broker* e o seu papel nessa forma de intermediação de interesses. Além disso procuramos discutir a bibliografia que toma como objeto a atuação dos deputados e dos prefeitos do Brasil como articuladores do clientelismo no país, elucidando de que maneira essa relação é estabelecida e qual o papel desses atores tanto no período eleitoral quanto no período entre as eleições.

**PALAVRAS-CHAVES:** Clientelismo. *Broker*. Deputado. Prefeito.

## 1. INTRODUÇÃO

“Por tanto, se julgas necessário, num principado novo, assegurar-te contra os inimigos, conquistar amigos, vencer ou pela força ou pela astúcia, fazer-te amado e temido do povo, ser seguido e respeitado pelos soldados, extinguir os que podem ou devem ofender, renovar as antigas instituições por novas leis, ser severo e grato, magnânimo e liberal, dissolver a milícia infiel, criar uma nova, manter amizades dos reis e dos príncipes, de modo que te sejam solícitos no benefício e tementes de ofender-te.”(MAQUIAVEL, 2011, p. 38)

A citação acima é do livro “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel, uma das principais obras da Ciência Política, escrita em 1513. No intuito de presentear Lorenzo de Médici, filho de Piero de Médici, Maquiavel escreve esse manual político para instruir Lorenzo sobre o que é necessário para conquistar e manter o poder no contexto da península itálica do início do século XVI, no período em que não existia uma Itália unificada. No trecho destacado, o filósofo resume as ações e estratégias necessárias para o governante consolidar o seu governo. Quase meio milênio depois e, guardadas as devidas proporções, algumas dessas instruções ainda se mostram importantes no cenário político contemporâneo. Para que seja eleito em um sistema de representação proporcional de lista aberta, como o aplicado no Brasil, o político necessita “conquistar amigos”, “vencer pela astúcia”, “fazer-te amado”, “criar nova milícia” e “manter amizades dos reis e dos príncipes, de modo que sejam solícitos no benefício” (MAQUIAVEL, 2011, p. 38). Para utilizar esses conceitos e instruções na atualidade, porém, são necessárias algumas adaptações e atualizações para evitar anacronismo. Neste trabalho, essas instruções são mobilizadas como metáforas para as ações, estratégias e práticas utilizadas pelos políticos brasileiros para conquistarem e manterem seus mandatos, nos três níveis de governo. A “criação de nova milícia”, “conquistar amigos”, “fazer-te amado” pode ser comparado ao apoio que todo político busca junto ao eleitorado, concentrado ou disperso geograficamente, e aos recursos necessários para conquistar novos aliados e eleitores e fidelizar aqueles que já o apoiam. Não por acaso, muitos autores, quando se referem ao conjunto de intermediários que trabalham em prol dos políticos no período eleitoral e entre as eleições, referem-se a eles como um “exército de brokers”, necessário para mobilizar um grande número de eleitores seja para comparecer às urnas, seja para participar de atividades de campanha. A conquista e a manutenção deste eleitorado depende da capacidade do político de “manter amizades dos reis e dos príncipes”, ou seja, estabelecer relações com políticos, detentores de mandatos e de capital político, a fim de angariar o apoio dos seus seguidores. A maneira com estes laços são construídos, as promessas e trocas realizadas, o impacto dessas alianças e da

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: matheusfassini.1@gmail.com. Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Mendes da Rocha.

distribuição de benefícios de diversos tipos, são investigadas no âmbito das pesquisas sobre o clientelismo e o papel dos *brokers*, objeto de estudo neste artigo.

## 2. CLIENTELISMO

### 2.1 - CONCEITO

O clientelismo é a prática de distribuição de recursos e bens de um político para eleitores individualmente e/ou conjunto de eleitores. Ou seja, um político, que deseja angariar votos de uma determinada comunidade, distribui recursos para pessoas desta comunidade ou grupo na expectativa desse benefício ser retribuído com votos nas urnas e outras formas de apoio político. Os tipos de recursos podem ser de diversos tipos incluindo de cestas básicas distribuídas às pessoas mais carentes de uma região a cargos públicos, sendo este a principal moeda de troca do político. A fidelidade nesse caso é construída através de troca de recursos advindo dos patrões (políticos) pelos votos dos clientes (eleitores). A fim de angariar votos, de maneira condicional, o político passa a beneficiar os eleitores que votaram ou prometeram que votariam com esses recursos e, punir aqueles que não cumpriram com a sua parte do acordo, os deixando de fora da distribuição de recursos. Assim a fidelidade entre políticos e eleitores é construída com a prática do clientelismo.

### 2.2 - CARACTERÍSTICAS

Caracterizar uma prática clientelista é algo que demanda uma análise aprofundada, isso porque qualquer entrega de recursos ou bens de um político para uma região pode ser, equivocadamente, considerada clientelismo. O que vai caracterizar a atuação de um político como clientelista é a maneira como ela é executada, envolvendo o chefe (político), o eleitor (cliente) e, em contextos de sociedades populosas, os *brokers*. Começando pelo político, para se eleger um candidato sabe mais ou menos a quantidade de votos necessária, de acordo com a última eleição. Com isso, ele busca mobilizar grupos que possam fazer com que ele alcance o seu objetivo. A relação também pode se iniciar a partir da iniciativa dos eleitores e grupos sociais que procuram um político para apresentar uma demanda. Geralmente, o alvo dos candidatos e políticos são associações de moradores, grupos religiosos, projetos sociais, sindicatos, ou eleitores concentrados geograficamente. Para que o contato seja mais direto e preciso, o político estabelece vínculos com um *broker* que ficará responsável pela intermediação entre o político e o eleitor. O *broker* geralmente é uma liderança ou uma pessoa influente no grupo em que está inserido, que possui forte penetração na comunidade, conhece os eleitores, suas necessidades, demandas e preferências e goza de certa confiança entre eles. Realizado o contato com o *broker*, o político toma conhecimento das necessidades do grupo e de várias outras informações importantes sobre os eleitores. O papel do *broker* é intermediar a distribuição de benefícios dos políticos para os eleitores, levar aos primeiros as demandas e reivindicações dos segundos, cuidar para que o político para o qual atua leve o crédito pelas realizações. O *broker* é responsável pela manutenção da lealdade dos eleitores e do grupo ao político, ou seja, ele distribuirá os recursos, bens e cargos políticos, ficará responsável pela conquista de mais eleitores, recolherá as demandas diárias do grupo, auxiliando assim a atuação do político na comunidade e garantindo o atendimento das demandas do grupo. A entrega de donativos criará um sentimento de reciprocidade nos eleitores, produzindo um sentimento de obrigação de apoiar o político não só com o voto, mas na campanha e no governo do mesmo.

A forma como essa troca é realizada é de maneira bem sutil, pois caminha em uma linha tênue entre clientelismo e compra de votos. Segundo Stokes (2019), a compra de votos é a troca direta de recursos e dinheiro por votos, prática proibida no Brasil pela Lei nº 9.504/1997. Um fator de distinção dessas práticas é o período em elas são realizadas, a compra de votos geralmente é realizada nos períodos eleitorais, já a prática de distribuição de bens e recursos é algo contínuo, transcendendo as eleições. Porém, boa parte da literatura simplesmente não faz distinção entre compra de votos e clientelismo tratando-os como termos intercambiáveis. Outros consideram a compra de votos um tipo de clientelismo.

Como o clientelismo é uma relação de troca entre políticos e eleitores, a moeda de troca é algo fundamental. Essas moedas/recursos possuem valores distintos uma das outras e faz parte do papel do *broker* distribuí-las de maneira a arrematar o maior número de eleitores. Pelo lado dos eleitores, a principal moeda que possuem para a relação de troca é o voto, mas há também outras formas de apoio eleitoral, como a demonstração pública de apoio (Nichter, 2018) que inclui o uso de adereços do político, a afixação de placas e

cartazes nas residências e nos automóveis, a distribuição de panfletos, a presença em comícios e o trabalho voluntário na organização de eventos, a depender do que a lei eleitoral permite em cada contexto. Assim como o eleitor, o político também possuirá moedas de valores diferentes, como cesta básica, compra de remédios, sacos de cimento, recursos para organizações, reformas em espaços públicos e a moeda mais valiosa, segundo Zarazaga (2014), o emprego público. Cabe ao *broker* a estratégia de utilizar esses recursos de forma mais eficiente, fazendo com que se gaste menos para angariar cada vez mais apoio. No estudo de Zarazaga (2014), sobre o papel dos brokers na Argentina, o autor apresenta um exemplo de como os brokers calibram o benefício a ser entregue em função do retorno. O autor mostra que, em se tratando do emprego público, por ser uma moeda mais escassa e de maior valor para o eleitor, o *broker* precisa ter mais cuidado na sua distribuição. Zarazaga mostra que os cargos públicos geralmente são distribuídos aos chefes de família, na intenção de angariar o voto da família toda.

Outro aspecto importante nas trocas clientelistas e às vezes negligenciada pelos estudos sobre o tema é a temporalidade. Como destacam alguns autores, o clientelismo é útil tanto na eleição quanto na manutenção da governabilidade e no exercício do mandato, e é nessa distinção que entra a dimensão do *timing* das trocas. No período eleitoral, o candidato possui um pequeno intervalo de tempo para conseguir votos e entregar os bens e recursos, consequentemente, os eleitores têm as suas exigências atendidas de maneira mais fácil do que em períodos não eleitorais, a demanda por benefícios cresce e a entrega por parte do candidato é maior. Nas análises da maioria dos pesquisadores desse assunto, é notável que no período eleitoral os eleitores têm maior poder de barganha e maiores chances de obterem aquilo que desejam. Após as eleições, já em período de mandato, os eleitores perdem um pouco o poder de barganha, porém os políticos precisam continuar atendendo as demandas da população, não só como o seu cargo exige, mas também para manter a sua clientela. Segundo Zarazaga (2014), além das trocas em período eleitoral, o *broker* tem um papel central do ponto de vista informacional, devido ao fato de possuírem conhecimento sobre as demandas e necessidades da população. Para o autor, o atendimento entre as eleições e a atuação dos *brokers* não deve ser vista apenas na chave do clientelismo, mas como algo central do ponto de vista informacional. Isto é, os *brokers* ajudam os governantes, principalmente os prefeitos, a decidirem como alocar os recursos de modo a atender os eleitores.

### 2.3 - AVALIAÇÃO DA PRÁTICA

Existe um intenso debate normativo em torno do clientelismo, sobretudo de suas consequências para o funcionamento das instituições democráticas, seus impactos sobre o equilíbrio das finanças públicas e sobre a autonomia do eleitor, um aspecto crucial em uma democracia. Em geral, as análises se caracterizam por uma visão negativa sobre o clientelismo, visto como uma prática que mina a autonomia de escolha dos eleitores, contribuem para mantê-los em uma situação de dependência em relação aos políticos e promove uma alocação ineficiente de recursos orientada mais por critérios eleitorais e menos por uma avaliação racional de necessidades e prioridades. Visões alternativas são minoritárias entre os estudiosos do tema. Segundo Auyero (1999), estudioso do clientelismo na Argentina, a avaliação negativa do clientelismo é mais comum entre aqueles que “estão de fora do círculo interno”. O círculo interno é a agregação dos clientes favorecidos pelos patrões, os quais são, na maioria, pessoas de classes mais baixas. Já as pessoas que estão fora do círculo possuem maior nível de escolaridade e maior renda e são as mesmas que repudiam essa prática. Em um dos relatos coletados por Auyero, uma senhora diz que só conseguiu comprar seus óculos com a ajuda do político que atua na sua região e, com isso, ela sente que deve ajudar o mesmo com o seu voto e apoio nas eleições, como forma de agradecimento. Em outro depoimento, outra senhora diz que só conseguiu realizar o sonho de conhecer o mar aos 34 anos e devido a um comício do qual participou mobilizada por um político. Através desses depoimentos é possível concluir que a prática distributiva não tem apenas um aspecto negativo. Por meio dela é possível ajudar indireta ou diretamente aqueles mais necessitados. Vale ressaltar, também, que essa avaliação é feita por aqueles que estão mais próximos do político e do *broker*.

Além da avaliação positiva mostrada por Auyero, Zarazaga (2014) também faz uma positiva avaliação do trabalho do *broker* na administração municipal. Devido à atuação dos *brokers*, a atuação do governo se torna mais eficaz, pois o *broker* leva as demandas de sua comunidade ao político e traz de volta os benefícios obtidos junto ao político. Com isso, o *broker* intermedia a relação entre eleitor e político e faz com que os recursos sejam sempre personalizados na figura do último. Segundo o autor, essa dinâmica, caracterizada por muitos como clientelismo, faz com que a atuação do governo seja mais eficiente e presente no dia-a-dia dos eleitores.

### 3. BROKER

Para que seja possível uma maior penetração dos políticos nos diversos meios sociais são necessárias pessoas que atuam intermediando essas relações; essas pessoas são chamadas de *brokers*. Os *brokers*, geralmente, são pessoas influentes nas regiões que os políticos querem alcançar: líderes religiosos, líderes de associações, empresários, funcionários públicos, residentes antigos de um bairro, etc. Em uma pesquisa feita por Zarazaga, realizada na Argentina em 2014, foi traçado o perfil dos *brokers* que atuam pelo país: 92% dos entrevistados viviam no bairros onde atuam; possuem 48 anos de idade em média; 38% são mulheres; em média cada um ajuda 85 pessoas; 1/4 fazem parte de algum trabalho social. O *broker* é responsável pela distribuição dos recursos obtidos pelos políticos para os moradores das regiões e/ou dos grupos nos quais atuam, pelo monitoramento do comportamento dos eleitores, pela organização de comícios e pela captação de informações sobre os eleitores. Essa atuação se dá na relação “patrão>broker>cliente”. Já na relação “cliente>broker>patrão”, o mesmo é responsável por levar as demandas da região para o político, fornecer bens básicos para a comunidade, conseguir atendimentos médicos ou burocrático, ou seja, o *broker* é o “porto seguro” daqueles que mais necessitam na região em que atua.

Holland e Palmer (2015) oferecem uma tipologia de *brokers* classificados em quatro perfis em função dos laços mantidos com partidos e organizações. Segundo os autores, cada tipo de mediador enfrenta diferentes dilemas relacionados com o foco de lealdade que irá prevalecer na relação com eleitores e políticos e a forma como irá perseguir seus interesses pessoais. O *broker* organizacional está associado aos interesses da organização na qual atua. Neste caso, um *broker* líder de um projeto social de um bairro, de um grupo religioso, de uma associação de moradores, estabelece relação com um político, independente do partido, no intuito de levar recurso para o seu grupo. Para este prevaleceram os interesses do grupo, ao lado de seus interesses pessoais de se fortalecer perante o grupo ou se apropriar privadamente de parte dos recursos. O *broker* partidário está associado, principalmente, ao partido ao qual é filiado e tenta estabelecer relação com os eleitores de um determinado local, com o intuito de atender aos interesses do seu partido (além dos próprios). Já o *broker* híbrido está associado tanto a uma organização quanto a um partido político. Neste caso, ele precisa decidir qual foco de lealdade falará mais alto nas interações entre os membros do grupo e o político e no cálculo sobre a distribuição de recursos. O quarto tipo de *broker* é o independente que não possui laços nem com organizações, nem com partidos. Neste caso, ele estabelece relações com partidos e políticos no intuito principal de atender os seus próprios interesses. Por isso, irá trabalhar com aquele que oferecer melhores perspectivas de apropriação privada de recursos, independentemente do partido político.

Os *brokers* podem ser pessoas isoladas, líderes comunitários e de grupos, mas, também, detentores e ex-detentores de cargos públicos, eletivos e não-eletivos como prefeitos, ex-prefeitos, vereadores e ex-vereadores que, em geral, operam como intermediários de outros políticos, como deputados e prefeitos. O sistema eleitoral brasileiro, no qual os distritos coincidem com os estados da federação, e no qual as eleições municipais são separadas das eleições estaduais e nacionais, geram incentivos para a cooperação entre atores em diferentes níveis. Por essa razão, políticos exercendo ou que já exerceram mandato no nível municipal passam a ser grandes aliados na eleição dos deputados, o que pode variar de acordo com a sua popularidade local. Os deputados atuando em nível estadual e nacional, por sua vez, também são importantes para os prefeitos e vereadores, uma vez que são vistos como fonte de prestígio político e forma de acesso a recursos fundamentais para os municípios. Esta relação de cooperação entre prefeitos e deputados é chamada por Eduardo (2016) de *committed brokers*. Isso significa que atores que em um contexto atuam como padrões distribuindo, com a ajuda de mediadores, recursos para seus eleitores podem, em outro contexto, se converterem em *brokers* de outros políticos.

### 4. RELAÇÃO ENTRE PREFEITOS E DEPUTADOS NO BRASIL

No Brasil, as eleições no âmbito federal e estadual e no âmbito municipal se alternam a cada dois anos. A fim de expandir o seu apoio, prefeitos e deputados estabelecem relações entre si. A parceria entre esses atores não precisa ser necessariamente entre membros do mesmo partido político, no entanto é crucial que esse apoio tenha aval dos eleitores, o que a torna eficaz para alcançar a vitória. Essa relação pode assumir formas distintas no modo como é estabelecida e a partir de quem se inicia. Porém, o objetivo é a maximização de votos e a vitória eleitoral. Em sua tese de doutorado, Eduardo (2014) explora a relação entre prefeitos e deputados. Segundo ele a relação consiste no comprometimento e na cooperação mútua para a arrecadação de votos de dois políticos de cargos distintos. Neste artigo argumento que é necessário estabelecer uma distinção

entre forma de atuação de cada um desses atores. Proponho que o deputado seria um tipo de *broker governamental*, ou seja, trabalhará junto ao prefeito auxiliando, principalmente, durante o seu mandato. Já o prefeito seria um tipo de *broker eleitoral*, sua atuação principal se dá no período da eleição municipal. As características de cada tipo serão exploradas nos próximos tópicos.

#### **4.1 - DEPUTADOS COMO BROKERS**

A fim de se elegerem à prefeitura de um município, os candidatos buscam apoios e parcerias com lideranças sociais, religiosas, com empresários locais e outros políticos já consagrados. Uma parceria forte para o candidato à prefeitura são os deputados, isso porque possuir apoio de um ator político em um nível mais elevado de hierarquia política faz com que o prestígio daquele candidato cresça cada vez mais. A atuação desse deputado para com o prefeito e candidato à prefeitura pode ser considerada como *broker*, pois atuaria com o mesmo objetivo que é obter mais votos e melhor governabilidade. Porém, o deputado será um *broker governamental*, ou seja, o seu trabalho será fundamental durante o mandato de um prefeito. Isso se dá pelo fato do deputado possuir maior recurso com as emendas parlamentares. As emendas parlamentares são pedidos de alteração na lei orçamentária, lei estabelecida todo ano que determina o gasto da União. Os deputados, por conhecerem melhor as demandas das suas regiões e bases eleitorais, apresentam as emendas parlamentares com o intuito de alterar a lei orçamentária. Existem três tipos de alteração que os deputados apresentam: a de remanejamento, que transfere parte do recurso já previsto na lei orçamentária para um novo projeto; a de apropriação, a qual solicita aumento de despesas no orçamento; e a de cancelamento, que extingue alguma despesa prevista. Depois de apresentada, a emenda parlamentar passa por votação no Congresso Nacional. Sendo aprovada, passa a entrar em vigor no ano seguinte. Devido a esse mecanismo na política brasileira, os deputados se tornam uma espécie de advogados do município, ou seja, passa a representar as demandas locais no Congresso Nacional. Com a emenda parlamentar aprovada, o deputado consegue destinar recursos ao município em que possui relação de *broker* com o prefeito, fazendo com o que o mesmo tenha mais recursos no seu mandato e possa realizar uma melhor gestão. Por tanto, o papel do deputado como *broker* do prefeito possui maior eficácia quando a sua atuação é direcionada para a manutenção do governo de um prefeito do que para a sua candidatura em si. Sendo um apoio duradouro aos quatro anos de mandatos dos prefeitos, a relação do deputado para com o prefeito é a de um *broker governamental*. O cuidado que o deputado terá com a gestão de um prefeito é fundamental para que a avaliação do mesmo esteja em alta no período eleitoral do deputado, pois o apoio de um prefeito bem avaliado é imprescindível para a sua eleição.

Antes de detalhar os dois tipos é importante esclarecer o que, exatamente, cada parte espera e pode receber da outra nesta relação. Os deputados esperam, sobretudo, o apoio do prefeito na mobilização de eleitores no município. Já os prefeitos esperam que os deputados possam atuar como representantes do município tanto em assembleias quanto no congresso, com o intuito de transferir recursos da União e do Estado para o município. Isso ocorre porque boa parte dos municípios brasileiros dependem quase que exclusivamente dessas transferências. Os recursos destinados às cidades possuem, principalmente, duas origens: as transferências constitucionais automáticas do Fundo de Participação dos Municípios e as emendas parlamentares. Estas últimas são transferências discricionárias que dependem da atuação dos deputados estaduais e federais. Além da alocação de recursos, os deputados auxiliam também em trâmites burocráticos junto a órgãos estaduais e federais.

#### **4.2 - PREFEITOS COMO BROKERS**

Em ano eleitoral, no âmbito estadual e federal, os deputados procuram, além do apoio dos eleitores, apoio de políticos que já exercem mandatos e de ex-detentores de mandatos. Segundo alguns autores (Eduardo, 2016; Meireles, 2019), para os deputados, os prefeitos são *brokers* decisivos. Isso se deve ao fato de o prefeito possuir o cargo político de maior projeção junto à população local e, ao lado dos vereadores, o cargo de maior proximidade com os eleitores. As características sociodemográficas do país – enorme extensão territorial, grande população espalhada pelos mais de 20 estados e 5 mil municípios – tornam praticamente impossível para os representantes em nível estadual e nacional conhecer, em detalhe, a realidade e as demandas dos municípios onde foram votados. Também é impossível para os deputados realizar campanha e mobilizar eleitores e um número grande de municípios. Consequentemente, o prefeito passa a exercer o papel de *broker* local que leva as demandas da sua cidade ao deputado (estaduais e federais), permitindo que ele tenha conhecimento das necessidades e dos problemas municipais. Pelo fato de possuir maior proximidade com

os eleitores, o prefeito de gestão bem avaliada consegue remanejar os votos dos seus eleitores para o deputado (Eduardo, 2016). Por isso, argumento que o papel do prefeito como *broker* se distingue do papel do deputado: o prefeito é muito mais um *broker eleitoral*, apresentando maior eficiência durante o período da campanha do deputado do que ao longo de seu mandato.

Para o prefeito, atuar como *broker* do deputado é fundamental durante o mandato visando uma possível reeleição. Como havia explicado anteriormente, o prefeito possuindo boa relação com o deputado, garante um representante do município dentro das assembleias ou do congresso com a finalidade de captar recursos por meio das emendas parlamentares. Esses fatores auxiliam numa boa gestão municipal, resultando na avaliação positiva do prefeito e ampliando as suas chances de reeleição. Segundo Eduardo:

“Uma vez que prefeitos são avessos ao risco e que o desempenho de seu próprio mandato depende de verbas e recursos conquistados pela intervenção dos deputados, espera-se que eles apoiem candidatos com real chance de vitória, não importando o partido ao qual são filiados (2016, p. 51).”

Por isso, os prefeitos seriam mais conservadores na hora de escolher os deputados que apoiarão nas eleições, porque os recursos destinados aos municípios através das emendas parlamentares são essenciais para uma boa gestão municipal. Apoiar candidatos com poucas chances de vitória pode colocar o prefeito em uma situação futura de estar “órfão de deputado”, em outras palavras, sem os acessos necessários para assegurar um fluxo de recursos para o município. Outro ponto importante que esse trecho aborda é o apoio de prefeitos a deputados de outros partidos. Como explicado anteriormente, a cooperação entre os atores não precisa necessariamente acontecer entre políticos de um mesmo partido. O que resulta no Brasil, principalmente em âmbito municipal, em coligações entre atores políticos de partidos opositores no âmbito federal. Além da necessidade de ter um representante do município no congresso, o apoio do prefeito à eleição de um deputado suprime a oportunidade de um possível concorrente em futuras eleições obter esse apoio, ocasionando uma precária gestão municipal, sem as emendas parlamentares, e em uma possível futura derrota eleitoral.

Em sua tese de doutorado, Meireles (2019) constatou que quando um prefeito atua como *broker* de um deputado, o seu desempenho eleitoral é, em média, 120% melhor do que o de um candidato sem apoio de um prefeito. Outro dado que mostra a importância de um prefeito como *broker* é o survey realizado em 2010 pelo Centro de Estudos Legislativo da Universidade Federal de Minas Gerais no qual foi feita a seguinte pergunta aos deputados federais: “Além dos recursos financeiros utilizados nas campanhas eleitorais, o apoio de pessoas, grupos ou organizações são fatores que também influenciam o resultado das urnas. Na opinião do (a) Sr. (a), qual dos seguintes fatores foi o mais importante para a sua vitória na última eleição?”. As opções eram: O apoio de líderes comunitários ou sindicais; O apoio de prefeitos de sua região; O apoio do partido; Não teve apoio de pessoas ou grupos; As “dobradinhas” realizadas com os candidatos a deputado estadual; O apoio de Igreja; O apoio de líderes empresariais; O apoio de vereadores de sua região; Outro; Não Responderam. Foram entrevistados 129 deputados em uma amostra aleatória. O resultado encontra-se na Tabela 1 reproduzida de Eduardo (2016).

**Tabela 1 - Apoios mais importantes nas eleições para deputados**

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

Nesta tabela é possível notar que o trabalho desempenhado pelos prefeitos é essencial na eleição dos



deputados federais. Ter o “apoio de prefeitos de sua região” foi o segundo fator mais citado como mais importante nas eleições e sugere que a escolha dos deputados em ter o prefeito como *broker* aumenta mais as suas chances eleitorais do que ter o apoio do próprio partido. Esse dado sugere que o apoio do prefeito ao deputado é mais pontual do que o contrário, já que o papel do prefeito terá mais eficácia no período eleitoral. O que faz do prefeito um *broker eleitoral*.

## 5. CONCLUSÃO

Por fim, é necessário retomar aqui alguns dos principais elementos dessa relação de *broker* entre prefeitos e deputados. A prática clientelista é a relação entre patrões e clientes na entrega de recursos e bens em troca de apoio e voto. Para que seja realizada, é necessário a figura de um intermediário nessa relação, o *broker*. O *broker* é a pessoa que possui algum tipo de liderança em uma determinada região, podendo ser um líder sindical, comunitário, religioso, empresarial ou até mesmo um político. Será de responsabilidade dele levar as demandas da população junto à qual ele atua (clientes) até o político (patrão) e distribuir de forma mais econômica e eficaz os recursos e bens disponibilizados pelo patrão para os clientes. O apoio de líderes comunitários ou sindicais é o mais citado como mais importante no processo de eleição de um deputado (Eduardo, 2016, p. 38). Nesse estudo busquei mostrar como é exercido esse papel com os prefeitos e deputados como *brokers* um do outro mostrando que cada um tem a sua especificidade. O deputado enquanto *broker* de um prefeito fica responsável em angariar recursos para a cidade através das emendas parlamentares, agindo como um representante do município dentro do Congresso Nacional e das assembleias. Em virtude do apoio do deputado ao longo do mandato do prefeito, com emendas parlamentares e auxílio nos trâmites burocráticos, os deputados exercem o papel de *broker* governamental, ou seja, um intermediador do prefeito durante o seu mandato. Por outro lado, o apoio do prefeito ao deputado é algo mais pontual do que duradouro como no caso do apoio do deputado ao prefeito. Isso se deve ao fato de o prefeito possuir maior proximidade com os seus eleitores, o que faz com que um prefeito que possui uma gestão bem avaliada pela população consiga transferir votos dos seus eleitores para os deputados. O que o torna um *broker eleitoral* já que o seu apoio é mais forte durante a captação de votos no período eleitoral. É possível considerar essa afirmação com o fato de o apoio de prefeitos da região ser o segundo fator mais citado no levantamento do Centro de Estudos Legislativos.

Conclui-se, então, que o papel de *brokers* desempenhados por prefeitos e deputados traz bons resultados na gestão municipal e no processo eleitoral, respectivamente. A relação entre eles será recíproca, já que o deputado precisa do apoio de um prefeito bem avaliado e para uma boa gestão do prefeito é necessário os recursos provenientes das emendas parlamentares, conquistadas pelos deputados. Portanto, visando o melhor desempenho político, deputados e prefeitos estabelecem uma relação de cooperação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil / Barry Ames; tradução de Vera Pereira. - Rio de Janeiro : Editora FGV, 2003.

AUYERO, Javier, “From the Client's Point(s) of View”: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism, *Theory and Society*, v. 28, n. 2, p. 297–334, 1999.

AVELINO, George. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, v. 38, 1994.

BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das “bases”. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1999.

EDUARDO, Felipe Lima, *Committed Brokers: a união entre prefeitos e deputados no Brasil*, p. 84, 2016.

HOLLAND, Alisha C.; PALMER-RUBIN, Brian. Beyond the Machine: Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 9, p. 1186–1223, 2015.

MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe; tradução, prefácio e notas de Lívio Xavier. - [Ed. especial]. - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

MEIRELES, Fernando, A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DA COALIZÃO, Belo Horizonte, 2019.

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

STOKES, Susan C.; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; et al. Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ZARAZAGA, R. Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. Latin American Politics and Society, 56(03), 23–45, 2014.