

33º Encontro Anual da Anpocs
GT 21 “Estudos Legislativos”

**Por que voltar ao clientelismo? Considerações sobre
o governismo no Brasil**

Mariana Borges Martins da Silva
Mestranda em Ciência Política, IUPERJ, Bolsista FAPERJ
mbmsilva@iuperj.br

Caxambu, Outubro de 2009

Por que voltar ao clientelismo? Considerações sobre o governismo no Brasil

Neste artigo, proporemos a utilização do clientelismo enquanto uma ferramenta conceitual que seja capaz de dar conta do lado da conexão eleitoral de um tipo de comportamento parlamentar que parece caracterizar o presente período democrático, qual seja, o governismo. Na primeira parte, discorreremos sobre as três leituras da política brasileira, a distributivista, a partidária e, por fim, a perspectiva que introduz a dimensão governo/oposição. Em um segundo momento, levantaremos algumas questões dentro da análise do comportamento parlamentar e do processo orçamentário feito pelas duas primeiras escolas para colocarmos em dúvida se estas perspectivas dão conta de elementos essenciais da política brasileira. Na terceira seção, discutiremos os elementos existentes na literatura que trazem indícios da existência de relações clientelistas e localistas entre políticos e eleitores no Brasil a partir da tendência ao governismo no comportamento parlamentar.

1) Afinal, os partidos no Brasil são ideológicos? As diferentes interpretações da política brasileira

Na política brasileira, duas visões opostas concorrem para explicar as determinantes do comportamento parlamentar; há os que defendem um comportamento distributivista, com partidos fracos e não-ideológicos, e os que afirmam que o Congresso funciona em bases partidárias que, por sua vez, representam distintas linhas ideológicas. Há aqui dois pontos principais de análise, que bem podem ser resumidos na expressão “dilema institucional brasileiro” de Santos (2003). Este dilema expressa as duas visões antagônicas acerca do funcionamento do sistema de governo brasileiro. De um de um lado as escolhas constitucionais – sistema de governo, sistema eleitoral, regime congressional e organização territorial - teriam apontado para uma democracia com alto grau de dispersão do poder, mas, por outro lado, as escolhas procedimentais apontariam no outro sentido. Estas leituras estavam intrinsecamente relacionadas à comparação entre o modo de funcionamento dos sistemas presidencialistas com os parlamentaristas e, portanto, discorrem basicamente sobre o processo decisório.

Contudo, acabam também por adotar um modelo teórico sobre o comportamento dos congressistas brasileiros.

A primeira leitura, que identifica um quadro de ingovernabilidade no Brasil pós-Constituição de 1988, afirma de forma geral que a conjugação de (i) um sistema presidencialista de separação rígida entre os Poderes; (ii) sistema federativo; (iii) fragmentação partidária, oriunda de um sistema eleitoral proporcional geraria um ‘consociativismo exagerado’ (Lamounier, 1992) tornando o sistema muito mais propenso à vetos do que à tomada de decisões. Diante desta estrutura institucional, os partidos brasileiros não se comportariam de maneira ideológica e então a relação entre Executivo e Legislativo se daria sobre bases individualistas e clientelistas (Ames, 2001; Shugart & Carey, 1992; Mainwaring & Shugart, 1997; Desposato, 2006; Pereira & Mueller, 2004).

Uma segunda leitura, entretanto, acentuaria outros fatores institucionais para demonstrar que, em seu funcionamento, a democracia brasileira se assemelharia aos padrões dos sistemas parlamentaristas. Assim, apesar da existência de um multipartidarismo, de um sistema federativo e de um sistema representativo proporcional, o Executivo brasileiro consegue implementar sua agenda governamental. O trabalho de Figueiredo & Limongi (1999) argumenta que os poderes legislativos do Presidente, os poderes dos líderes partidários frente à sua bancada e ao poder de agenda do governo seriam os principais fatores que garantiriam ao Executivo um grande sucesso na arena Legislativa. Figueiredo & Limongi (1999) ainda afirmam que de acordo com estes mecanismos institucionais a democracia brasileira funcionaria em bases partidárias e que, por sua vez, os partidos se comportariam de maneira ideológica na arena legislativa.

Contudo, uma terceira perspectiva acerca política brasileira, que não chega a corroborar com a primeira e nem se opor a segunda, vem surgindo. E o que a diferencia é a relevância que dá à atratividade do acesso aos recursos públicos que os partidos passam a potencialmente ter ao fazerem parte do governo. Amorim (2006) e Santos (2003) já destacavam uma característica peculiar do Estado brasileiro que é o poder quase monopólico do Executivo brasileiro sobre os recursos públicos. Isto garante ao Presidente uma importante moeda de troca em busca de apoio e torna a participação dos partidos na coalizão do governo muito atraente. Diante disso, parte da literatura começa

de certa forma a conciliar estas duas perspectivas outrora incompatíveis. Se os governos, fazendo uso de seus poderes institucionais, vêm conseguindo apoio parlamentar partidário suficiente para implementarem a sua agenda no presente período democrático brasileiro, isto não significa automaticamente que a base desta relação se dê unicamente pelas preferências ideológicas. A porta de acesso aos recursos públicos que se abre ao fazer parte do governo é razão suficiente para supor que a ideologia não é o único fator determinante do comportamento legislativo.

Esta terceira perspectiva não contesta a eficiência do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro e também não pretende afirmar que o processo legislativo funcione sobre bases individuais e não-partidárias. Contudo, ao contrário de Figueiredo & Limongi, o que se coloca em questão é se a base partidária através da qual se dá a relação entre Presidente e legisladores pode ser imediatamente traduzida em uma dimensão ideológica. Diante da peculiaridade do Executivo brasileiro que controla os recursos públicos, os legisladores podem dar seu apoio ao governo não apenas por afinidade ideológica, mas também para obterem mais sucesso na transferência de recursos para seu eleitorado e também para garantirem postos ministeriais ou de segundo e terceiro escalão ao seu partido. Os representantes ainda podem ter interesse em apoiar o governo para sinalizarem seu posicionamento perante o Presidente, que é a figura de maior visibilidade nacional, para sua base eleitoral (Santos, 2003). O que está em jogo é se a relação Executivo/Legislativo é dada sobre uma única base ideológica ou se outros padrões de interação são necessários para dar conta dela. Se de fato estes outros elementos também importam para os legisladores, então a dimensão governo/oposição (Zucco Jr., 2007; Santos e Vilarouca, 2004) não pode ser deixada de lado.

A introdução da dimensão governo/oposição feita por Zucco Jr. como umas das variáveis importantes para a explicação do comportamento parlamentar não significa, frise-se, que o argumento da “moeda de troca”¹ se confirma inteiramente. O governismo é compatível com a análise de Figueiredo & Limongi (1998, 2008) de que os partidos são o fundamento e meio de ação dos parlamentares. Na verdade, a ação parlamentar intermediada pelo partido é pressuposto do comportamento governista dos

¹ Aqui estamos associando este argumento à primeira visão a que nos referimos acerca da política brasileira e que supõe a predominância de um comportamento parlamentar individualista na arena legislativa diante das características macro- institucionais brasileiras.

parlamentares diante da centralização do processo decisório nas mãos dos líderes partidários e do grande poder de agenda do Executivo brasileiro. Como mostram Figueiredo & Limongi (1998, 2008), os constrangimentos institucionais do processo decisório que centraliza o poder na mão dos líderes partidários, fazem com que a melhor forma de um deputado garantir o acesso aos recursos, que deseja transferir eventualmente para a sua base eleitoral, é seguir as diretrizes do seu partido e, se possível, ser de um partido que participa do governo.

A caracterização do governismo dentro da análise da política brasileira passou a fazer mais sentido ainda após o governo Lula. Durante o período FHC, o comportamento parlamentar dos deputados era compatível com o posicionamento ideológico de seus partidos. No governo Lula tal coerência não se manteve (Santos e Vilarouca, 2004). As análises de Figueiredo & Limongi (1998, 2008) englobam apenas até o período do governo FHC em que a coalizão governista de centro-direita contou também com o apoio legislativo de pequenos partidos de direita e enfrentou uma oposição de todos os partidos de esquerda (Figueiredo, 2008). Assim, se como demonstraram os autores, as bases partidárias eram, e são, suficientes para preverem o comportamento parlamentar e se estas por sua vez correspondiam até então a sua ideologia, então era razoável concluir que a política brasileira funcionaria sobre bases partidária-ideológicas. A coalizão do governo de centro-esquerda de Lula, no entanto, contou com o apoio de partidos de esquerda e de direita, como o PP, PTB e PR. Ao dar seu apoio ao governo de centro-esquerda, esses partidos passaram a votar em conjunto com os partidos de esquerda da coalizão e de forma oposta aos outros à direita do PT que se encontravam na oposição, notadamente, PSDB e PFL. Diante desse quadro, após o governo Lula deixou de ser possível identificar automaticamente a ideologia dos partidos pelo seu comportamento parlamentar. Sendo assim, ficou claro que outros fatores, que não apenas a preferência ideológica, devem ser também determinantes para que um partido decida fazer parte da coalizão governista. E é aqui que a dimensão governo/oposição torna-se fundamental para explicar a política brasileira.

Pode-se dizer que o debate entre a perspectiva distributivista e a partidária, como vimos, opôs teoricamente dois tipos de instituições, as constitucionais e as infra-constitucionais, que são resumidas no ‘dilema institucional brasileiro’ de Santos. Contudo, além deste conflito institucional, esta literatura também diverge quanto ao significado das variáveis empíricas que são utilizados para testar as hipóteses dos

fatores determinantes para o comportamento parlamentar. Na próxima seção discorreremos sucintamente sobre estas variáveis. De um lado a perspectiva partidária baseia sua análise nas votações nominais para demonstrar que os deputados agem segundo linhas partidárias ideologicamente coerentes, do outro lado, a perspectiva distributivista recorre à correlação entre apoio ao governo e execução de emendas orçamentárias individuais para argumentar que a relação entre governo e Legislativo se dá sobre bases individuais. Com a introdução da dimensão governo/oposição, rediscutiremos essas variáveis e a partir disso como se entrelaçam clientelismo e governismo na política brasileira.

2) Visões em conflito - a perspectiva partidária e a distributivista

Uma das maneiras de identificar os padrões determinantes do comportamento parlamentar é analisar as votações nominais. Uma parte da literatura brasileira utiliza-se desta variável como medida do comportamento parlamentar brasileiro (Leoni, 2002; Figueiredo & Limongi, 1999; Morgerstein, 2004). Figueiredo & Limongi (1998) utilizam os encaminhamentos dos líderes partidários para comprovarem que os partidos brasileiros se comportariam de acordo com um contínuo ideológico que vai da direita à esquerda. Pela análise das tabela abaixo, os autores identificam que os partidos seriam assim enquadrados no seguinte contínuo da direita para esquerda: PDS (atual PP), PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT.

Proporção de Encaminhamentos Similares pelos Líderes de cada Partido

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	68,8	61,5	54,8	43,4	20,4	13,6
PFL		64,3	64,3	46,6	17,2	11,8
PTB			55,2	45,7	22,2	15,8
PMDB				64,3	37,6	30,3
PSDB					49,3	48,9
PDT						71,5

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999)

Morgerstein e Leoni aplicaram o *W-nominate*² e chegaram a resultados semelhantes. Morgerstein, que analisa as votações nominais na Câmara dos Deputados entre 1991-

² Poole & Rosenthal (1999), que criaram o *nominate*, aplicaram esta metodologia para analisar todas as votações nominais ao longo da história americana. Eles chegaram ao resultado de que, em geral, uma única dimensão, a ideológica, preveria bem o comportamento parlamentar americano. Porém, o surgimento em determinados períodos históricos de novos temas relevantes na política que dividem os partidos dentre si, como a questão racial, faz com que uma segunda dimensão seja necessária para explicar a política americana.

1998, observa uma nítida organização dos partidos brasileiros na dimensão esquerda e direita, com PT de um extremo e PFL no outro.

Ocorre que, como já explicitado, estas análises coincidem com os governos de centro-direita em que a esquerda se reunia na oposição e os partidos conservadores apoiaram o governo em sua maior parte do tempo. Com a virada ideológica para a esquerda do governo, a marcas médias estimadas pelo *W-nominate* de PTB, PL e PP entre 2003-2007 ficam à esquerda de PMDB, PSOL, PDT e PPS (Zucco Jr., 2008), como é possível observar na tabela abaixo:

Pontos Médios Ideais por Sessão Legislativa: Partidos Selecionados

(a) 48ª Legislatura (1987 – 1990)										
PC doB	PT	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PFL	PL	PPB	PRN
-0,84	-0,81	-0,54	-0,46	-0,1	0,19	0,37	0,47	0,48	0,51	0,52
(b) 49ª Legislatura (1991 – 1994)										
PT	PC do B	PDT	PPS	PSDB	PMDB	PTB	PL	PFL	PPB	PRN
-0,63	-0,46	-0,18	-0,17	0,12	0,34	0,56	0,63	0,66	0,69	0,69
(c) 50ª Legislatura (1995 – 1998)										
PT	PC do B	PDT	PPS	PMDB	PL	PPB	PTB	PSDB	PFL	
-0,86	-0,75	-0,41	-0,33	0,29	0,3	0,36	0,44	0,46	0,6	
(d) 51ª Legislatura (1999 – 2002)										
PC do B	PDT	PT	PPS	PL	PTB	PMDB	PSDB	PFL	PPB	
-0,8	-0,71	-0,64	-0,35	-0,12	0,12	0,15	0,37	0,38	0,44	
(e) 52ª Legislatura (2003 – 2007)										
PT	PL	PC do B	PTB	PPB	PMDB	PPS	PDT	PSOL	PSDB	PFL
-0,62	-0,32	-0,28	-0,27	0,07	-0,05	0,03	0,15	0,29	0,59	0,67

Notas: Os pontos ideais em uma dimensão foram estimados usando W-Nominate ou R em dados de votações nominais fornecidos por Limongi e Figueiredo e pela Câmara dos Deputados. A estimativa média para cada partido encontra-se abaixo da sigla de cada partido. Os partidos estão ordenados da esquerda para a direita segundo seu valor. Estimativas para a 48ª Legislatura tem como base dados de 1989 e 1990 apenas.

Fonte: Zucco, 2008

De acordo com Zucco Jr. (2008), isto demonstra o problema em utilizar as votações nominais para analisar as determinantes do comportamento parlamentar. Isto porque o voto dos parlamentares já são um produto do processo de barganha entre partidos que muitas vezes ocorrem dentro de linhas partidário-ideológicas coerentes, mas que podem também extrapolar o espectro ideológico, como fica muito claro no caso da base de apoio do governo Lula, fazendo com que esta metodologia deixe de explicar muito do processo político se considerada sozinha. Nos EUA, por exemplo, diante do bipartidarismo, quando uma dimensão apenas é suficiente para explicar a política americana, o comportamento parlamentar medido através do *nominate* traduz-se facilmente na dimensão ideológica ao dividir os deputados republicanos de um lado e os democratas do outro. No caso do Brasil, o advento de uma coalizão de governo

ideologicamente incoerente serviu para demonstrar que havia muito mais do que a ideologia influenciando o comportamento parlamentar. Segundo Zucco Jr. (2008), a extensão do comportamento parlamentar partidário à dimensão ideológica pelas análises anteriores somente ocorreu porque houve uma coincidência entre governo/oposição com a dimensão direita e esquerda. Até o fim do governo FHC era difícil distinguir claramente as determinantes para que os partidos de direita apoiassem o governo, já que as outras formas de indução que o Executivo poderia exercer eram ‘camufladas’ pela preferência ideológica, tanto que o Presidente contava com o apoio legislativo dos pequenos partidos de direita que nem sempre fizeram parte da coalizão de governo. Afinal, além de influenciar as políticas públicas, os parlamentares também podem ter outros objetivos, como acesso à máquina pública, seja por meio de cargos distribuídos ao seu partido seja mediante a obtenção de recursos orçamentárias que possam ser encaminhados ao seu eleitorado ou até usar de seu posicionamento frente ao Presidente para se comunicar com sua base eleitoral. E, deve-se ressaltar ainda que a atratividade da máquina pública ocorre especialmente no Brasil, onde, como vimos, o Estado detém praticamente monopólio sobre esses recursos.

Pressupondo então que as votações nominais fossem resultados deste processo de barganha entre Presidente e parlamentares em que, além da ideologia, o acesso à máquina pública também seria importante, Zucco Jr. (2008), utilizou uma medida exógena ao comportamento parlamentar para denotar a ideologia. Ele usou a classificação dos partidos oriunda da auto-classificação e da percepção recíproca dadas em um *survey* aplicado aos parlamentares nos anos de 1990, 1993, 1997, 2001 e 2005 (Zucco e Power, 2008) e que resultou no seguinte ordenamento ideológico:

Table 3: Rank Ordering of Parties from Left to Right

Year												R ²
1990	PC do B	PT	PCE	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL PDS	0.91
1993	PC do B	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR PRN	0.88
1997	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB	0.98
2001	PC do B	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB	PFL	PPB			0.86
2005	PC do B	PSB PT	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB PL	PFL PP				0.79

Notes: † denotes parties that no longer exist, as detailed in the Appendix. Stacked parties, in any given year, indicate that the differences between their respective estimated positions are not significant at the 0.05 level. The significance test of the differences between all other adjacent parties has a p-value of < 0.05. The R² indicates the fit of the model (Equation 1) to the data.

Ao contrário do quadro que indica o posicionamento dos partidos a partir das votações nominais, a tabela acima indica um posicionamento ideológico relativamente constante no decorrer dos diferentes governos. Pode-se observar um movimento do PT para a direita, mas PP, PL e PTB, por sua vez, não se moveram para a esquerda, como fizeram em seu comportamento legislativo. A comparação entre estes dois dados deixa claro que há mais do que ideologia no comportamento parlamentar e que, portanto, outros fatores também devem ser levados em consideração para determiná-lo. Zucco Jr. (2008) na figura abaixo confrontou o posicionamento dos partidos estimado pelo *nominat*e com a medida exógena da ideologia tendo como referência a posição do Presidente, nela é possível perceber como a associação entre comportamento e ideologia enfraqueceu-se ao longo do tempo:

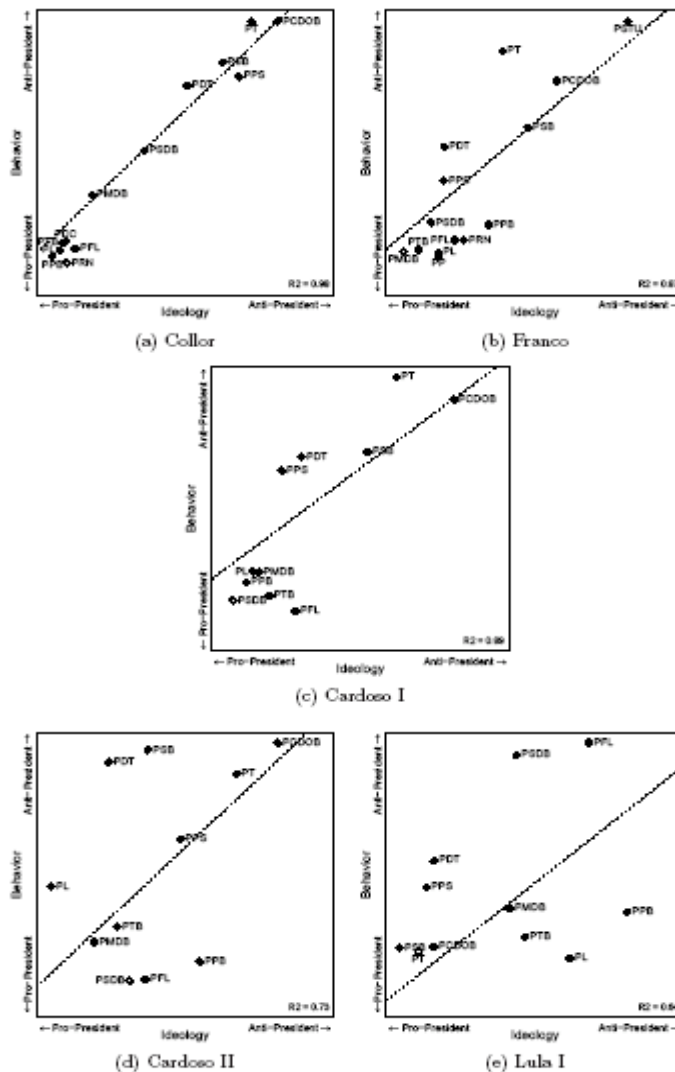


Figure 2: Ideology and Behavior Relative to the President: By Presidency

Na figura acima fica claro que a ideologia não consegue dar conta plenamente do comportamento parlamentar, que parece, por outro lado, estar muito mais vinculado à posição perante o presidente. Como esperado, sobretudo como podemos observar no quadro referente ao primeiro mandato do governo Lula, os partidos quando estão no governo dão muito mais apoio ao Presidente do que sua ideologia preveria. Este padrão de comportamento governista é, sobretudo, mais forte para os partidos de direita, PTB, PP e PR, que participaram da coalizão governista de Lula. Se há mais do que ideologia determinando o comportamento parlamentar, passaremos agora a discussão acerca da execução das emendas orçamentárias individuais que é considerado como um dos principais recursos que o governo utiliza para angariar apoio no Legislativo.

De acordo com a leitura distributivista da política brasileira, a correlação entre a execução de emendas parlamentares individuais, que são de poder discricionário do Executivo no Brasil, e o apoio dos parlamentares ao governo (Alston & Mueller, 2005; Pereira & Mueller, 2002; Castro Santos, Machado & Rocha, 1997) indicaria que a relação do governo com os parlamentares ocorreria sobre bases individuais. Segundo Pereira & Mueller (2002), o Executivo adota duas estratégias padrões no processo de distribuição de verbas orçamentárias, a primeira seria a de recompensar os deputados que pertencem a sua base de coalizão e punir aqueles que não fazem parte; a segunda a de considerar a importância relativa dos partidos políticos na coalizão governamental. O sistema criado no governo FHC, o SIAL (Sistema de Acompanhamento Legislativo), que faria um balanço entre os pedidos dos deputados e a maneira como votam no Congresso, seria a comprovação da existência prática dessa moeda de troca entre Governo e parlamentares. Além disso, os autores verificam que os deputados oriundos de bases mais eleitorais mais concentradas³ dão mais apoio ao governo nas votações.

Para Figueiredo & Limongi (2005), a opinião de que o padrão de interação entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário se daria sobre bases individualistas e clientelistas não se sustenta. A argumentação dos referidos autores se basearia em três pontos. No primeiro, demonstra-se que a importância das emendas individuais não é tal a ponto delas poderem ser consideradas como a única forma do Executivo conseguir

³ Note que a variável aqui usada como concentração é na verdade o índice de dominância do parlamentar no município que foi mais votado, ou seja, a porcentagem dos votos do deputado no município em que recebeu mais votos.

apoio para a aprovação de suas políticas dentro de um sistema presidencialista. Segundo os autores, cerca de 80% das emendas feitas pelo Congresso ao projeto orçamentário, que somente pode ser feito dentro da rubrica investimentos, são emendas coletivas e institucionais⁴ sendo que apenas 20% são emendas individuais (Figueiredo & Limongi, 2008). Eles argumentam que se o modelo de “moeda de troca” fosse a base da relação entre governo e parlamentares, então seria de se esperar que as emendas individuais corresponderem a um montante muito mais significativo da contribuição do Congresso ao orçamento. Por outro lado também, não seria possível afirmar que as emendas coletivas representariam na verdade emendas individuais, pois o quórum exigido para tais faz com que seja necessário alto grau de consenso em torno delas para serem aprovadas.

Ao lado disso, não seria possível auferir uma relação direta entre execução de emendas individuais e apoio dos parlamentares em votações nominais. Tal correlação só poderia ser construída em uma base partidária, pois o que se verifica é que a *execução dos recursos alocados pelas emendas individuais ao orçamento favorece, justamente, membros daqueles partidos que votam favoravelmente à agenda legislativa do governo* (2005). Comparando dois modelos de regressão para explicar o comportamento parlamentar, um no qual a variável explicativa é uma *dummy* que indicava se o parlamentar fazia ou não parte do governo e outro a taxa de execução das emendas individuais, Figueiredo & Limongi (2008, pg. 144) observam que é a filiação partidária que melhor prevê os votos de um deputado e que a liquidação de emendas pouco acrescentaria em um terceiro modelo que levasse em consideração ambas as variáveis. Além disso, se as negociações entre governo e parlamentares fossem individualizadas, não se poderia se observar, como ocorre, casos de deputados da base que detêm alta taxa de execução de suas emendas, apesar de votarem contra o governo ou casos de deputados que votam com o governo, mas não vêem suas emendas executadas (Figueiredo & Limongi, 2008, pg. 142). Os autores concluem que o que de fato faz com que deputados filiados a partidos da base partidária votem mais com o governo e que tenham preferência na execução de suas emendas é que fazem parte do governo (Figueiredo & Limongi, 2008, pg. 150).

⁴ As emendas coletivas correspondem as emendas das bancadas regionais e estaduais e às comissões da Câmara e do Senado, já as emendas institucionais são as emendas apresentadas pelo relator-geral e pelos relatores setoriais.

Finalmente, o argumento de que as emendas individuais seriam uma ‘moeda de troca’ do Executivo só se sustentaria se as agendas dos dois Poderes fossem conflitantes. Contudo, essas agendas estariam longe de serem opostas. Tanto porque os parlamentares não são inteiramente livres para apresentar emendas, pois elas somente podem versar sobre programas que já estejam previstos na estrutura orçamentária do projeto enviado pelo Executivo, tanto porque Legislativo e governo priorizam áreas semelhantes, como saneamento e saúde (Figueiredo & Limongi, 2008, pg. 97). Diante do poder de coordenação do Executivo frente aos relatores do orçamento, a estrutura orçamentária seria organizada de tal forma que a oposição só poderia alocar seus recursos dentro das prioridades já estabelecidas pelo governo. Dessa forma, o Executivo acaba direcionando as emendas individuais para a sua própria agenda.

Outro argumento desfavorável à existência de um comportamento distributivista dos legisladores brasileiros é que para assim agirem presume-se que saibam quem seja seu eleitorado (conexão eleitoral), mas de acordo com Santos (1997) e Nicolau (1996) isto não é possível diante do fato da maioria dos deputados serem eleitos por transferência de votos. Esta, por sua vez, ocorre diante da magnitude dos distritos eleitorais, das coligações eleitorais e da inclusão dos votos brancos para o cálculo do quociente eleitoral. Sem a possibilidade de identificarem o seu eleitorado, os deputados não conseguem produzir *accountability*. Ricci (2003) ainda argumenta que a produção legislativa do Congresso brasileiro está longe de ser municipalista.

A centralização no Executivo e nos líderes partidários do processo orçamentário brasileiro e o pouco espaço de atuação individual dos parlamentares para apresentarem emendas são os principais argumentos para que a escola partidária conteste o modelo distributivista, ou seja; o argumento de que as emendas serviriam como ‘moeda de troca’ do Presidente em busca de apoio legislativo. Para corroborar essa contestação, a literatura ainda levanta sérias objeções quanto à possibilidade de a grande maioria dos parlamentares brasileiros saberem ao certo qual a sua base eleitoral, o que é condição necessária para que possam investir e reclamar o crédito pela transferência de recursos orçamentários ao seu eleitorado.

Contudo, alguns pontos ainda restam a serem explicados. De um lado, segundo Figueiredo & Limongi, a filiação partidária explica melhor do que a taxa de liquidação de emendas individuais o voto dos parlamentares, contudo, tal assertiva levou em conta

apenas o período que vai até o fim do governo FHC. Como vimos, havia uma coincidência entre partidos de direita no governo e de esquerda na oposição. Poderia tal argumento ser mantido após o governo Lula em que alguns partidos votam com o governo mesmo que suas identidades partidárias e ideológicas indiquem um comportamento oposto? Por outro lado também, seriam a centralização do processo orçamentário e a inexistência de conexão eleitoral para alguns deputados argumentos suficientes para encerrar a discussão de que alguns parlamentares possam utilizar-se dos recursos orçamentários que conseguem angariar ao fazer parte do governo para lançar estratégias menos ideológicas e, portanto, mais localistas e clientelistas para conquistar seu eleitorado?

Acreditamos que a resposta para estas perguntas seja negativa. A perda da capacidade explicativa da ideologia como determinante para o comportamento parlamentar indica que o governismo é uma característica da relação Executivo/Legislativo no Brasil. Se é verdade que os parlamentares comportam-se na arena legislativa buscando não só influenciar as políticas públicas, mas também ter acesso aos recursos orçamentários e à máquina pública, então é razoável supor que eles adotem também estratégias clientelistas e não apenas programáticas para conquistar seu eleitorado. Diante deste quadro, passaremos agora a discutir a relação entre governismo e clientelismo a partir de alguns aspectos já levantados pela literatura que discorre sobre a relação Executivo e Legislativo no Brasil. Antes disso, porém, é preciso esclarecer o sentido do termo clientelismo que iremos aqui empregar.

3) Clientelismo e governismo no Brasil, dois lados da mesma moeda?

3.1. Clientelismo – velho debate e novas abordagens

No Brasil, o termo clientelismo está historicamente vinculado à teoria da modernização. O clientelismo seria para esta perspectiva um resíduo das relações típicas das sociedades tradicionais e estaria, portanto, fadado a desaparecer com o desenvolvimento econômico. Soares (1973) foi um dos que expressaram essa leitura que dividia política brasileira entre aquela que correspondia ao país moderno e outra presente nos rincões do Brasil arcaico. Para Soares, o processo de urbanização teria provocado reflexos na política brasileira com o desenvolvimento de partidos urbanos

considerados mais ideológicos, como o PTB e a UDN, em detrimento do declínio do PSD que era vinculado aos setores rurais onde prevaleceria a política de clientela⁵.

Neste artigo, não se pretende retomar a concepção de clientelismo como um fenômeno político total relacionado a sociedades políticas pré-modernas e ao subdesenvolvimento econômico e que, desta forma, ao ser transposta para a realidade nacional dividia a política do país moderno como contraposta a do Brasil arcaico. Ao considerarmos o clientelismo como uma estratégia eleitoral em que os políticos provêm aos seus clientes o acesso a determinados recursos públicos em troca de votos, não se vincula essa relação entre cliente e patrão a nenhum tipo de instituição política nem a um determinado grau de desenvolvimento econômico⁶. Neste sentido, concordamos com Carvalho (1997) que, ao diferenciar o clientelismo como fenômeno mais amplo do que o mandonismo⁷, defende que o primeiro, ao contrário do último, pode aumentar ou diminuir ao longo da história. Segundo o autor, “deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo”. O controle dos recursos pelos atores políticos é, portanto, o que possibilita a troca clientelista e assim se pode entender que em qualquer sociedade política possam coexistir relações mais ou menos programáticas entre políticos e eleitores⁸.

⁵ O declínio eleitoral do PSD, entretanto, foi contestado por Wanderley Guilherme dos Santos (2004).

⁶ Kitschelt (2007) argumenta que, contrariamente ao que a teoria da modernização predizia, a prática política do clientelismo continua sendo recorrente em quatro democracias afluentes, a saber, Bélgica, Japão, Itália e Áustria. Nestes países, todos considerados economias de mercado coordenado, segundo a classificação da literatura de variedades do capitalismo, o controle político da alocação de recursos, que pode ocorrer através do controle de empresas estatais ou mediante o direcionamento do mercado privado através da regulamentação do Estado ou ainda pela indução financeira (subsídios e isenções fiscais, por exemplo), facilita a existência de vínculos clientelistas entre os políticos e o eleitorado. Apenas para citar um exemplo mais concreto, no Japão, a regulamentação do mercado privado pelo Estado benevolente a determinados setores industriais beneficia indiretamente uma massa eleitoral dos trabalhadores vinculados a estas firmas, ao garantir assim melhores salários e mais segurança no emprego. Estas firmas, além entregarem os votos, ainda podem exercer um certo tipo de monitoramento em relação a esta troca. Os exemplos de Kitschelt deixam claro que o clientelismo pode surgir como uma estratégia eleitoral interessante a ser adotada pelos políticos independentemente do grau de desenvolvimento de uma sociedade. O que parece ser determinante é a existência dentro do mercado eleitoral de um nicho de eleitores no qual se possa fazer um apelo mais particularista e do qual se possa prever que serão responsivos à indução da troca clientelista.

⁷ Segundo Carvalho, o mandonismo “refere-se à existência de local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional.” Segundo este conceito de mandonismo, pode-se argumentar que é este termo e não o clientelismo que se vincularia ao padrão de relacionamento político típico de sociedades pré-modernas em que a cidadania ainda não estaria plenamente desenvolvida.

⁸ Este ponto também é defendido por Bahia (2003) e d’Avila *et. alli*, que considera que o clientelismo “se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização, particularmente nos espaços não

Não cabe aqui discutir a extensa literatura existente acerca do clientelismo, que inclui desde abordagens mais antropológicas, até abordagens mais economicistas relacionadas à teoria da modernização. Pretendo apenas trazer os elementos levantados por uma literatura recente da ciência política que caracterizariam o clientelismo enquanto estratégia eleitoral que se contrapõe à estratégia programática. Entretanto, é preciso ressaltar antes disso que, além de nos afastarmos de uma concepção que encara o clientelismo no Brasil como um resíduo do atraso político e econômico do país, também não pretendemos vincular esse fenômeno com determinadas instituições políticas, como faz a escola distributivista. Como vimos, esta abordagem defende que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta incentivaria o personalismo e que seria a causa da predominância de partidos fracos e não-ideológicos no Brasil. Contudo, partimos do pressuposto que certas instituições podem sim gerar incentivos para os atores agirem em uma determinada direção, mas também que sempre há espaço para eles adotarem atitudes estratégicas que os levem a caminhos diferentes aos previstos puramente por estes incentivos macro-institucionais. Assim, não consideramos que o sistema eleitoral brasileiro, que é proporcional e de lista aberta, leve necessariamente os políticos a adotarem estratégias personalistas e clientelistas para se elegerem. No Brasil, por exemplo, Samuels (1999) argumenta que outros fatores, além do sistema eleitoral, podem contar para a decisão de um candidato em adotar uma estratégia mais individualista ou coletiva, como as características de seu partido, a saber, o grau de centralização das nomeações pelo partido, as opções de aliança do partido e o controle do partido sobre os recursos para financiar as campanhas. Este exemplo, que mostra os incentivos para a adoção de uma campanha ideológico-partidária por candidatos em sistemas eleitorais considerados personalistas, evidencia que, em um mesmo contexto institucional, há espaço para que os atores subvertam as regras formais através de outras instituições informais (Helmke & Levitsky, 2006). Assim, ao propormos a reutilização do clientelismo, não estamos corroborando da visão da escola distributivista que propugna que os partidos brasileiros são fracos e não-ideológicos em virtude do sistema eleitoral. Pretendemos, ao contrário, relativizar este determinismo e sugerir que os

regidos pela lei” (2004, pg. 217). Segundo estes autores, o clientelismo não seria causado por fatores exógenos, mas, ao contrário, seria um fenômeno endógeno à troca política e a toda organização social. Assim, tanto em países de terceiro mundo quanto em democracias avançadas, o clientelismo pode se apresentar como forma de intermediação de interesses. Ponto fundamental para a caracterização deste tipo de relação seria a existência de assimetria de poder entre patrões e clientes, que, para d’Ávila et. al, ocorre na troca política sempre pelo fato de nela o que se troca são favores de autoridade e não favores pessoais.

atores podem adotar diferentes estratégias eleitorais dentro das mesmas regras institucionais. Consideramos, portanto, que o sistema proporcional de lista aberta pode ser um dos incentivos para que os políticos cultivem o “voto pessoal”, mas não é suficiente para determiná-lo, outras variáveis também importam para que esta estratégia seja politicamente viável.

O pressuposto teórico deste artigo, é, portanto, que tanto as instituições quanto certos contextos históricos podem se revelar mais propícios ao clientelismo, mas não que sejam as causas determinantes deste fenômeno. De acordo com Piattoni:

“(...) clientelismo e patronagem são estratégias para a aquisição, manutenção e aumento do poder político, pelo lado dos patrões, e estratégias para a proteção e promoção de seus interesses, pelo lado dos clientes e que os seus desdobramentos são determinados por um conjunto de incentivos e desincentivos. Sendo assim, sua relativa difusão está conectada, mas não determinada, pela emergência, transformação e queda de certas constelações de instituições e circunstâncias históricas que tornam essas estratégias politicamente mais ou menos viáveis e socialmente mais ou menos aceitáveis.” (2001a, pg. 2).

Interpretando o clientelismo como uma estratégia eleitoral, portanto, pode-se esperar que todos os partidos, seja ele ideológico⁹ ou mais pragmático, dependendo das circunstâncias institucionais e conjunturais existentes, façam uso desta estratégia se for a mais favorável a seus fins.

De acordo com Kitschelt & Wilkinson (2007), sendo considerado uma estratégia eleitoral, o clientelismo é uma das formas em que se desenvolve a relação de responsividade entre representantes e eleitores. Outros modos seriam o apelo para uma estratégia ideológica/programática ou para questões de valência. O que diferenciaria para estes autores o clientelismo do vínculo programático seria o fato de ele engendrar uma troca direta e contingente, ou seja, se em uma relação ideológica os benefícios são destinados a um grupo difuso de pessoas em que somente uma pequena parte delas pode dar o seu apoio eleitoral ao candidato, no clientelismo, além dos benefícios privilegiarem um grupo mais específico de eleitores, estes recursos somente serão destinados a grupos no qual se possa prever que darão seu apoio eleitoral em troca do bem. Assim, a relação clientelista pode ser caracterizada pelo contingenciamento de

⁹ Piattoni (2001, pg. 27) cita o exemplo do Partido Socialista Italiano que, mesmo sendo considerado mais ideológico, usou o clientelismo para angariar votos diante da rede de dependência dos benefícios estatais que o Partido Democrata Cristão havia instalado em determinadas regiões da Itália.

determinado bem para um grupo de indivíduos do qual se espera apoio eleitoral. No vínculo programático, os benefícios são distribuídos de forma difusa independentemente do apoio eleitoral dos indivíduos que recebem o bem.

Para os referidos autores, é essencial para que se garanta essa relação de troca, que exista uma estrutura de monitoramento, que ainda que não seja individual, que seja pelo menos organizada através de redes. Contudo, pode ser que inexista monitoramento e mesmo assim haja a troca clientelista, quando, por exemplo, os políticos contam com uma alta previsibilidade de que contarão com o apoio do eleitorado que destinam determinado recurso devido ao alto valor que este eleitorado dá ao bem que recebeu.

É importante ressaltar que, de acordo com Kitschelt & Wilkinson (2007), não é a natureza do bem distribuído que determina se a relação é ou não clientelista. Se os bens coletivos são necessariamente programáticos e os privados são por excelência clientelistas, os bens do tipo “clube” podem ser programáticos ou clientelistas e o que os caracteriza é o fato de proverem benefícios para um determinado grupo de cidadãos ao custo dos demais. Fica evidente que para este último tipo de bem a caracterização da natureza de sua relação não é definida a partir de linhas claras. Contudo, eles são úteis especialmente para analisarmos caso brasileiro a partir do localismo, como veremos adiante, e eles são uma categoria importante para diferenciar, por exemplo, o vínculo que se cria com o direcionamento de obras de infra-estrutura para localidades específicas dependendo da escolha eleitoral de um determinado grupo de pessoas ou de financiadores de partidos e candidatos de um vínculo estritamente programático.

Levando a frente esta dicotomia entre uma estratégia eleitoral e programática, pode-se dizer que, além das diferenças apontadas por Kitschelt & Wilkinson (2007), o que as diferencia também é nível de agregação de interesses que elas representam. Segundo Piattoni (2001b), a questão política pode girar em torno de classes sociais, de grupos sociais, de comunidades locais ou indivíduos. O localismo, o serviço a um eleitorado específico ou mesmo a determinados grupos étnicos ou até profissionais são formas de promover interesses mais específicos do que o vínculo programático. Assim, além da análise de estruturas institucionais, deve-se observar fatores que favorecem esta estratégia mais particularista do lado da demanda e da oferta. Para Piattoni (2001a) os elementos que podem induzir os políticos a adotarem uma estratégia clientelista vão desde a inexistência de uma burocracia autônoma que seja capaz de resistir às pressões

políticas até a fonte de legitimidade do poder que foi historicamente construída em uma sociedade. O aceite dos clientes, por outro lado, estaria influenciado pelo nível de empoderamento dos cidadãos, sobretudo seu status econômico, seu nível cognitivo e acesso à informação e a sua capacidade organizacional. Para Kitschelt & Wilkinson (2007) três fatores facilitariam a prática do clientelismo, (i) o grau de desenvolvimento econômico¹⁰, (ii) o grau de controle político da economia e (iii) o nível de competição partidária. De forma geral, dois aspectos parecem estar presentes, do lado da oferta, a politização da economia, ou seja, o controle dos recursos econômicos pelo Estado e, do lado da demanda, o nível de desenvolvimento econômico. Contudo, se o controle dos recursos públicos é condição necessária para que os políticos possam direcionar determinados bens para a sua clientela, não se pode dizer que um baixo grau de desenvolvimento econômico seja um elemento fundamental da construção deste vínculo mais particularista entre políticos e eleitores. O que parece importar mais do que o nível de desenvolvimento econômico, é a maior ou menor dependência da clientela do aporte destes recursos públicos¹¹. Como vimos, Kitschelt apresenta casos de países de economia afluentes em que a dependência de determinados setores econômicos, seja da regulamentação estatal seja dos incentivos financeiros públicos, cria condições para que

¹⁰ Sobre a influência do desenvolvimento econômico, os autores admitem retomar o argumento da teoria da modernização, mas com uma maior sofisticação teórica ao conjugarem-no com outros elementos que afetam a relação de responsividade entre políticos e eleitores. Eles consideram que, em termos gerais, em democracias mais desenvolvidas predominaria vínculos mais programáticos enquanto que em democracias menos desenvolvidas o clientelismo estaria mais presente. Contudo, esta correlação deveria ser conjugada com os diferentes níveis de competição partidária. Em baixos níveis de desenvolvimento, o clientelismo seria predominante, mas em um alto grau de competição partidária, os políticos investiriam também em estratégias programáticas. Para democracias com alto grau de desenvolvimento econômico, o aumento da competição partidária incrementaria ainda mais o vínculo programático, deixando o clientelismo como fenômeno residual. Em níveis intermediários de desenvolvimento econômico, os políticos teriam incentivos para adotarem estratégias diversificadas de acordo com o grau de riqueza ou pobreza da localidade na qual estão lidando. Magaloni, Diaz-Cayeros & Estévez (2007) estudaram a destinação dos recursos do Pronasol, programa que envolvia a distribuição de bens públicos e privados, nos diversos municípios do México e observaram algumas interações entre nível de desenvolvimento econômico e competição eleitoral. Segundo eles, o clientelismo está mais presente em regiões menos desenvolvidas se comparado a regiões com alto grau de desenvolvimento, mas não se comparado a municípios de desenvolvimento intermediário. E mantendo o grau de desenvolvimento constante, eles observam que os recursos clientelistas diminuem na medida em que aumenta a competição política.

¹¹ Neste artigo, damos mais destaque aos recursos públicos que podem ser direcionados a uma determinada localidade (*pork-barrel*), mas outra forma de criar o vínculo clientelista é a distribuição de cargos públicos através da patronagem. Calvo e Murillo (2004) ao analisarem a patronagem na Argentina destacam a importância da maior dependência econômica dos recursos públicos de uma parte do eleitorado para que o vínculo clientelista torne-se viável. De acordo com eles, o Partido Justicialista beneficia-se eleitoralmente mais da patronagem porque, para o seu eleitorado, que é constituído por trabalhadores menos qualificados e que auferem menor renda, o emprego público e o aumento da máquina pública é uma forma de redistribuição de recursos mais eficiente do que para os trabalhadores altamente qualificados. Assim, como o eleitorado dos peronistas beneficia-se mais da patronagem, há mais incentivos para que o partido Justicialista privilegie mais os vínculos clientelistas sobre o programático.

as relações clientelistas ocorram. E, da mesma forma, pode-se argumentar também, que em sociedades de desenvolvimento econômico intermediário, nas regiões menos desenvolvidas, se comparadas com regiões mais ricas, haja uma maior dependência do afluxo de recursos públicos. E esta maior dependência nestas áreas gera condições mais favoráveis à criação de vínculos mais particularistas ou mais localistas entre representantes e representados.

Diante desta perspectiva, propomos a retomada do uso do conceito do clientelismo enquanto ferramenta explicativa de características da política brasileira que não se enquadram perfeitamente no vínculo programático entre políticos e eleitores. Na próxima seção, iremos apontar alguns elementos que a literatura já teria levantado e que indicariam a existência de incentivos, tanto do lado da demanda quanto da oferta, ao clientelismo. Dentre os incentivos do lado dos políticos estaria o acesso aos recursos públicos propiciado pelo comportamento governista e a possibilidade de direcionamento destes recursos para o seu eleitorado. Do lado da demanda, eleitores de regiões menos desenvolvidas valorizariam mais o acesso a recursos de infra-estrutura e, portanto, tenderiam a privilegiar vínculos localistas ao invés de mais nacionalistas com seus representantes.

Cumpramos ressaltar que ao relacionarmos o vínculo clientelista com o eleitorado de regiões menos desenvolvidas no Brasil não estamos retomando da mesma forma o argumento da teoria da modernização. Isto porque, como vimos, de acordo com nossa definição o clientelismo não é considerado um resíduo da sociedade tradicional, mas um fenômeno que pode ocorrer em qualquer tipo de sociedade, inclusive nas democracias mais afluentes, dependendo disso apenas dos incentivos conjunturais e estruturais existentes para o eleitor e para os políticos. No caso do Brasil, estamos apenas destacando que uma maior dependência de determinadas regiões da transferência de recursos públicos permite que surjam com isto incentivos para que alguns políticos cultivem sua base eleitoral de forma mais localista do que outros.

Sobre este fenômeno também não imputamos nenhum tipo de juízo de valor, pois não consideramos este traço um marco de uma política atrasada. Pelo contrário, não só o consideramos como passível de estar presente mesmo em sociedades mais ricas, quanto encaramos a dicotomia entre vínculo localista e o programático/nacionalista como sendo inerente à própria representação (Pitkin, 1967).

E, finalmente, não corroboramos também com a visão presente na literatura de que o clientelismo seria prejudicial ao desenvolvimento econômico. Além desta correlação nunca ter sido efetivamente demonstrada, há que se ressaltar que o investimento em infra-estrutura nestas regiões menos desenvolvidas pode representar uma significativa melhoria da qualidade de vida desta população¹². Desta forma, o apoio eleitoral destes eleitores aos políticos que representam para eles o afluxo deste capital não é, de forma alguma, irracional.

O clientelismo que nos referimos, portanto, não é aquele caracterizado por um vínculo irracional e de dependência assimétrica entre patrões e clientes e que seria o responsável pela perpetuação do subdesenvolvimento econômico. Estamos propondo aqui a retomada de um termo para significar simplesmente uma estratégia eleitoral que os políticos podem lançar mão se considerarem que há incentivos suficientes para cultivarem vínculos mais particularistas do que programáticos com seu eleitorado. Dentre estes incentivos estão, de um lado, a possibilidade de controlarem recursos econômicos e, de outro, uma certa previsibilidade de que o eleitorado o qual se direciona será responsivo à troca clientelista, o que pode ocorrer pelo seu grau de dependência destes recursos.

3.2. Governismo parlamentar e clientelismo eleitoral

Como já observamos anteriormente, através da análise das votações nominais pelo *nominate*, a ideologia perde muito de sua capacidade em explicar o comportamento dos deputados após o governo Lula. Isto reforça o argumento de que mais importante do que a dimensão ideológico-partidária é o governismo que parece ser determinante para as votações parlamentares. Se há uma tendência ao comportamento governista é porque os legisladores valorizam os benefícios que podem obter ao terem este comportamento, como o acesso aos recursos públicos. Assim, é necessário então medir como e em que medida o Presidente pode influir no Legislativo.

Visando medir esta influência, Zucco Jr. (2008) testou um modelo no qual a utilidade do legislador era dada por suas preferências ideológicas, mas também pelos

¹² Este efeito redistributivo de práticas clientelistas não deve ser menosprezado. Schady (2000), por exemplo, analisou os investimentos do governo Fujimori realizados através do Fundo Social peruano, o FONCODES, e observou que, se de um lado estes recursos foram direcionados sobretudo nas áreas em que o ganho eleitoral era maior, por outro lado eles também favoreceram as províncias mais pobres e tiveram assim uma função redistributiva indiscutível.

benefícios que poderia usufruir individualmente e partidariamente ao apoiar o Presidente, como emendas orçamentárias e cargos no governo, respectivamente. Desta forma, o comportamento parlamentar, mensurado pelo *nominate*, teria como variáveis independentes (i) uma medida exógena ao comportamento parlamentar da ideologia, (ii) e a influência do Presidente, seja pela quantidade de emendas individuais executadas por parlamentar em cada ano, seja por uma *dummy* que indicava se o partido do parlamentar detinha ou não postos ministeriais no início de determinado ano. Ele observa que as três variáveis explicam consideravelmente o comportamento parlamentar. Além disso, parlamentares que votam mais com o governo estão positivamente associados a uma maior execução de suas emendas individuais e ao fato de seu partido fazer parte do governo. Também nota que uma maior distância ideológica é associada a um comportamento legislativo mais distante do presidente enquanto que a ideologia produz menor efeito nos partidos que fazem parte do governo.

De acordo com o autor, estes resultados levam a uma leitura da política brasileira através do governismo que, de certa forma, é intermediária à perspectiva distributivista de um lado e à partidária de outro. Ora, se as regras do processo legislativo e orçamentário centralizam o poder decisório nas mãos do Executivo e dos líderes partidários e assim determinam a predominância dos partidos na arena legislativa, isto não significa automaticamente que eles importem somente de maneira ideológica. Sobretudo se levarmos em consideração apenas os partidos que participam da base do governo, as preferências programáticas dos parlamentares explica pouco do seu comportamento. Para Zucco Jr. (2008) o que este modelo parece indicar é que os partidos funcionam como intermediários na distribuição de recursos pelo Presidente e não somente como indicativos da ideologia dos políticos. A relação Executivo/Legislativo não consegue, portanto, ser captada somente com base na ideologia, deve-se considerar também a troca de favores entre Presidente e parlamentares.

A partir da perspectiva do governismo, pode-se compreender também a semelhança de agendas do Executivo e do Congresso no orçamento. O argumento de que tais agendas deveriam ser incompatíveis para que se possa comprovar o comportamento distributivista dos parlamentares não cabe no caso brasileiro. A necessidade dessa oposição de agendas faz de fato sentido para o caso americano onde o Congresso decide sobre a execução das emendas e além disso detém poder de agenda no

orçamento. Assim, os parlamentares teriam espaço para proporem emendas que beneficiem diretamente suas bases e para isso nem sequer precisam se ater ao projeto do governo. Se a lógica distributivista prevalece na política americana, então, devido a estrutura de seu processo orçamentário, é de se esperar que de fato o Presidente privilegie determinadas áreas enquanto que os parlamentares privilegiem as prioridades de suas bases. No caso do Brasil, onde o Congresso somente pode apresentar emendas dentro da estrutura já definida pelo projeto do governo, é impossível que os parlamentares apresentem uma agenda alternativa.

Poder-se-ia argumentar ainda que, mesmo dentro da estrutura do projeto do governo, o Congresso poderia ter agendas distintas ao privilegiar mais áreas não prioritárias ao Executivo, o que não é o caso, ambos investem em áreas semelhantes (Figueiredo & Limongi, 2008). Porém, deve-se lembrar também que o Presidente detém poder discricionário para a execução de emendas orçamentárias. É, portanto, razoável pressupor que um deputado aloque seus projetos de investimentos em áreas prioritárias do Executivo para aumentar suas chances de ver suas emendas liquidadas. Este raciocínio vale inclusive para os deputados da oposição, que por estarem na fora do governo tem ainda mais dificuldade de terem sucesso na execução de suas emendas.

É claro que estes argumentos não comprovam a prática de um comportamento dos parlamentares subjacente à noção de um vínculo clientelista com seus eleitores. Contudo, não se pode afirmar que a base ideológica-partidária é suficiente para dar conta da política brasileira. O que deve restar claro é que, de um lado, há a conduta parlamentar em relação ao Executivo, que devido à racionalização do processo decisório restringe a liberdade individual do parlamentar e incentiva a ação via partido, e, de outro, há a estratégia eleitoral da qual os políticos lançam mão para se comunicarem com seu eleitorado. Nem sempre os parlamentares agem da mesma forma em ambos os casos, pois os incentivos são diferentes para cada momento. No caso do congresso, se for a lógica eleitoral clientelista que guie a ação parlamentar, então a melhor estratégia para o parlamentar maximizar suas chances de ter sucesso na execução de suas emendas, é fazer parte de um partido que participa do governo, votar junto com o partido do Presidente e direcionar suas emendas para áreas prioritárias do Executivo. Logo, no Brasil se o deputado pretender ter uma estratégia localista eleitoralmente, então tem que agir partidariamente e de preferência fazer parte do governo. Assim, a barganha individual entre Presidente e parlamentar é de fato restringida pelas regras do

processo legislativo e ocorre intermediada pelos partidos dentro da base de coalizão. Contudo, isso não implica que os congressistas não consigam obter recursos orçamentários que possam vincular mais diretamente ao seu nome e que assim possam cultivar o “voto pessoal” em detrimento de uma comunicação mais ideológica com seus eleitores.

Pode-se argumentar, portanto, que alguns elementos do comportamento parlamentar são indicativos da existência de relações não programáticas entre deputados e o eleitorado. O primeiro fator a ser citado é o próprio governismo. Se há uma tendência entre os partidos em apoiar o governo, ainda que não compartilhem da mesma preferência ideológica do partido do Presidente, é porque os parlamentares têm interesse em obter os recursos que o governismo oferece, como postos na máquina pública e verbas orçamentárias. A importância da dimensão governo/oposição na política brasileira demonstra, portanto, que os parlamentares buscam sim ter acesso aos recursos públicos que os possibilitem adotar uma estratégia eleitoral clientelista.

Um outro elemento indicativo desta relação clientelista, ainda do lado dos incentivos aos políticos, é o fato de os parlamentares apresentarem um comportamento muito mais localista do que o Executivo. De acordo com Figueiredo & Limongi (2008, pg. 123), o Congresso é muito mais localista do que Executivo, pois aquele destina 30,3% dos seus recursos orçamentários para o nível municipal enquanto que este apenas 6,6%. Por outro lado também, enquanto 49,9% dos recursos do Executivo são reservados ao nível nacional e regional, o Legislativo reserva cerca de 15% apenas para esse ente federativo. Essa diferença marcante no nível de atuação dos recursos orçamentários destes dois Poderes não deve ser subestimada. Se, mais uma vez, isto não é suficiente para comprovar que a atuação dos parlamentares dentro do processo orçamentário seja individualista, não deixa de representar um indicativo que os deputados tem um olhar substancialmente mais voltado o nível local ao destinar seus recursos do que o Executivo. E prova disto é o fato de que os responsáveis por este localismo do Congresso são as emendas individuais, já que 90.9% delas são diretamente veiculadas a um determinado município enquanto que nenhum dos atores coletivos destina mais do que 22% a este ente. Ora, em um dos poucos aspectos em que os deputados têm um pouco mais de liberdade para agirem individualmente no processo orçamentário, estes dados deixam claro que eles não têm dúvida em optar por uma estratégia mais localista ao invés de uma ação voltada para o nível nacional ou mesmo

estadual.

Seria necessário, é claro, um estudo mais aprofundado das emendas individuais para saber se os deputados privilegiam de fato sua base eleitoral¹³, além disso, a escolha do destino também pode ser afetada pela ambição política do político que enfrenta o dilema de distribuir recursos para o sua base original ou destinar para outras regiões e assim expandir seu eleitorado. Pode-se ainda discutir a eficácia em termos eleitorais desta estratégia¹⁴, mas o estudo de Ames, Baker & Rennó (2008) parece indicar que o eleitorado é de fato mais responsivo à estratégia localista do que a uma perspectiva nacionalista. A pesquisa por eles feita em duas cidades brasileiras aponta que dois-terços dos respondentes escolhem seus deputados a partir de motivações locais e não nacionalistas.

Ao lado do indício de responsividade do eleitorado brasileiro a estratégias eleitorais menos programáticas, há também no lado da demanda, o fato de que o eleitor de regiões menos desenvolvidas, diante de sua maior dependência da transferência de recursos públicos, apóie mais parlamentares cujo comportamento seja mais governista do que ideológico. Desposato levanta duas evidências que correlacionariam a origem eleitoral dos deputados em regiões menos desenvolvidas com um comportamento parlamentar menos ideológico e mais governista. Em um primeiro estudo (2006a) ele verifica que deputados provenientes de bases em que o eleitorado tenha baixo grau de educação tende a trocar seu partido por outro que participe do governo, enquanto que deputados provenientes de regiões mais desenvolvidas mudam igualmente para partidos de oposição e de governo. Ele ressalta que os dados sobre educação estão diretamente correlacionados com outros indicadores de desenvolvimento. Isto evidenciaria que os deputados de regiões menos desenvolvidas tendem a ser mais governistas e, portanto, valorizariam mais os recursos públicos que tem acesso ao fazer parte da coalizão

¹³ Figueiredo & Limongi (2008, pg. 129) indicam que em média os deputados distribuem verbas por 12 municípios diferentes em cada orçamento. Este dado não é, entretanto, suficiente para se afirmar que os deputados privilegiam sua base eleitoral. Diante da diversidade na distribuição de municípios em cada estado e mesmo diante da heterogeneidade populacional dentre os diversos municípios, dependendo da região um deputado pode sobreviver eleitoralmente tendo como base eleitoral apenas uma região de uma metrópole, para outros oriundos de cidades menores, pode ser que seja necessário um alcance eleitoral que envolva um grupos de municípios de determinado Estado. Outros deputados, considerados programáticos, podem, por sua vez, distribuir sua base eleitoral de forma homogênea ao redor do Estado.

¹⁴ De acordo com Samuels (2002) não é a emenda em si que garante reeleição, mas os recursos de financiamento das campanhas que ela pode atrair para os candidatos. Isto porque transferir os recursos para uma determinada base não significa que o Deputado conseguirá auferir o crédito por ela.

governista. Isso corrobora a correlação entre a maior dependência de recursos públicos e uma maior probabilidade da existência de vínculos mais localistas e menos programáticos entre políticos e eleitores. Segundo o autor, em regiões mais desenvolvidas, a necessidade de implementação de investimentos em infra-estrutura já tendo sido satisfeita faz com que os legisladores priorizem mais preocupações ideológicas. Em um segundo estudo (2006b), ao comparar o comportamento da oposição na Assembléia Legislativa do Piauí com a oposição da Assembléia de São Paulo, ele verificou que a oposição age de forma muito mais coerente no segundo Estado do que no primeiro. Isso seria mais um indício de que políticos de regiões menos desenvolvidas tenderiam a se comportar menos ideologicamente, pois o acesso aos recursos públicos pode ser para eles, se comparado aos deputados provenientes de regiões mais afluentes, muito mais valioso para a construção do vínculo com sua base eleitoral. Um outro indício da relação entre um eleitorado de regiões menos desenvolvidas com políticos menos ideológicos é o achado de Carvalho (2003) que verificou que mais importante do que a identificação partidária para um parlamentar ter uma opinião manifestamente menos ideológica é sua origem eleitoral ser concentrada no interior.

4) Discussão e Conclusão

Neste artigo objetivamos, ao confrontar a leitura da política brasileira feita pela escola partidária com a distributivista, defender que ambas mostram um quadro incompleto das relações entre Executivo e legisladores. O governismo, ao contrário, apresenta-se como um conceito adequado para representar o fato de que os legisladores atuam partidariamente na arena legislativa, mas que nem todos parecem fazê-lo pelos mesmos motivos, sobretudo se é apenas das preferências ideológicas a que se esteja referindo. Se a escola partidária no Brasil demonstrou cabalmente que as instituições políticas dão governabilidade ao Executivo e que a sua relação com os legisladores é intermediada por bases partidárias, conferindo racionalidade a esta dinâmica, isto não significa que todos os legisladores e partidos persigam a mesma finalidade.

Tentamos aqui destrinchar o significado da tendência ao governismo na política brasileira em relação à motivação dos legisladores. A hipótese, dentro do contexto do governo brasileiro que controla uma boa parte dos recursos públicos, é de que isso seja um indício de que os políticos valoram o acesso à máquina pública. A obtenção destes recursos é, por outro lado, condição necessária para a criação de um vínculo clientelista

entre políticos e eleitores. O clientelismo passa assim a ter um significado mais abrangente do que a antiga concepção prevalecente na teoria da modernização. Ele é somente uma forma de representação de interesses menos universalistas do que a representação propriamente ideológica. Reconhece-se que o liame que separe ambos conceitos seja difícil a ser claramente delineado, contudo, não se pode negar que esta distinção analítica tem seu valor enquanto nos permite diferenciar alguns padrões de comportamento.

Não foi o objetivo deste artigo demonstrar que os legisladores efetivamente constroem vínculos clientelistas com seu eleitorado. Defendemos aqui apenas que alguns elementos considerados propícios à formação deste vínculo parecem estar presentes na política brasileira. Estes fatores são, pelo lado da oferta, a politização da economia. Do lado da demanda, o localismo na destinação dos recursos das emendas parlamentares individuais ao orçamento, a tendência ao governismo dos deputados oriundos de regiões menos desenvolvidas e o aparente consentimento dos eleitores em relação a uma representação localista. Estes indícios parecem corroborar a perspectiva teórica do clientelismo, que considera que uma economia politizada juntamente com existência de setores do eleitorado que sejam mais dependentes dos recursos públicos são elementos que facilitam a existência de relações clientelistas. Isto não significa que o clientelismo seja o fenômeno que dê conta de todas as relações políticas no Brasil. Sendo o clientelismo apenas uma estratégia eleitoral, havendo as condições que o torne viável, os políticos podem ou não decidirem por persegui-lo, pois pode ser que ao mesmo tempo haja também incentivos para que eles optem por estratégias programáticas. Partidos e legisladores atuam estrategicamente e dependendo do fim que perseguem e das condições que a eles são colocadas podem optar por uma ou outra estratégia na construção da sua relação de responsividade com os eleitores. No Brasil, o grande controle pelo governo dos recursos públicos e a existência de regiões com nível de desenvolvimento desigual, torna a estratégia clientelista uma opção viável.

Referências bibliográficas

ALSTON, L. J, MUELLER, B., (2005), "Pork for policy : Executive and Legislative Exchange in Brazil" in *The journal of law economics and organization*. 22(1): 87{114.

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

-----, BAKER, Andy e RENNO, Lúcio R., (2008), “The quality of elections in Brazil: policy performance, pageantry, or pork?” in KINGSTONE, Peter R., e POWER, Timothy J., (2008), *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

AMORIM NETO, Octavio (2006), *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV, Konrad Adenauer Stiftung.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes, (2003), *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de, MACHADO, E. M. e MOURA ROCHA, P. E. N. de, (1997), “O jogo orçamentário da União – relações Executivo-Legislativo na terra do ‘pork-barrel’” in DINIZ, E. e AZEVEDO, S., *Reforma do Estado e democracia no Brasil – dilemas e perspectivas*, Brasília, UNB.

CARVALHO, José Murilo de, (1997), “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual” in *Dados*, 4(2).

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

CALVO, Ernesto e MURILLO, Maria Victoria, (2004), “Who delivers? Partisan clients in the Argentina electoral market” in *American Journal of Political Science*, 48(4), 742{757.

D’AVILA F., Paulo M., JORGE, Vladimyr L. e COELHO, Ana Fernanda, (2004), “Acesso ao poder: Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia”. *Civitas*, 4(2), 211 {233.

DESPOSATO, Scott W., (2006a), “Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies” in *American Journal of Political Science* 50(1):62 {80.

-----, (2006b), “How informal electoral institutions shape the Brazilian Legislative Arena?” in HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven, (Ed.), (2006), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

-----, (2002), “Incentivos eleitorais, partidos políticos e política orçamentária”, in *Dados – revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2.

-----, (2005), “Processo Orçamentário e comportamento legislativo – emendas individuais, apoio ao Executivo e programas do governo”, in *DADOS – Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4.

-----, (2008), *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV.

HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven, (Ed.), (2006), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

KINGSTONE, Peter R., e POWER, Timothy J., (2008), *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

KITSCHOLT, Herbert e WILKINSON, Steven I. (Ed.), (2007), *Patrons Clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. New York: Cambridge.

-----, (2007), “The demise of clientelism in affluent capitalist democracies” in KITSCHOLT, Herbert e WILKINSON, Steven I. (Ed.), (2007), *Patrons Clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. New York: Cambridge.

LAMOUNIER, Bolívar, (1992), “Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990”, in REIS VELLOSO, J. P. dos (coord.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio.

LEONI, Eduardo, (2002), “Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998)” in *Dados - Revista de Ciências Sociais* 45(3):361 {386.

MAGALONI, Beatriz, DIAZ-CAYEROS e ESTÉVEZ, Frederico, (2007), “Clientelism and portfolio diversification: a modelo of electoral investment with applications to México” in KITSCHOLT, Herbert e WILKINSON, Steven I. (Ed.), (2007), *Patrons Clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. New York: Cambridge.

MAINWARING, S. e M. SHUGART, S., org. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge.

----- e POWER, T. e MENEGUELLO, R., (2000), *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MAYHEW, David R, (2005), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, (2 ed.). New Haven/London: Yale University Press.

MORGENSTERN, S., (2004), *Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

NICOLAU, Jairo M., (1996), *Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora.

-----, (2000), “Disciplina Partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso” in *Dados – revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4.

PEREIRA, Carlos e MUELLER Bernardo, (2004), "The cost of governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process" in *Comparative Political Studies* 37(7):781{815.

PIATTONI, Simona, (2001a), "Clientelism in historical and comparative perspective" in PIATTONI, Simona, (Ed.), (2001), *Clientelism, interests, and Democratic Representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

-----, (2001b), "Clientelism, interests, and democratic representation" in PIATTONI, Simona, (Ed.), (2001), *Clientelism, interests, and Democratic Representation: the European experience in historical and comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

PITKIN, HANNA F., (1997) [1967], *The concept of representation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

POOLE, Keith & ROSENTHAL, Howard, (1999), *Congress A Political-Economic History of roll call voting*. Oxford University Press.

POWER, Timothy, ZUCCO Jr., Cesar, (2008). "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication", in *Latin American Research Review*, 44(1), 218{246.

RICCI, Paolo, (2003), "Conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais" in *Dados – revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4.

SAMUELS, David J., (2002), "Pork Barreling is not Credit Claiming or advertising: Campaign Finance and the sources of the personal vote in Brazil" in *The Journal of Politics*, 64(3), 845{863.

-----, (1999), "Incentives to cultivate a party vote in candidate-centric electoral systems: Evidence from Brazil" in *Comparative Political Studies*, 32(4), 487{518.

SANTOS, Fabiano, (2003), *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte: UFMG.

-----, (1997), "Patronagem e poder de agenda na política brasileira" in *Dados – revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3.

----- & AMORIM, Octavio Neto, (2003) "The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies". *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXVII, nº 4, University of Iowa, pp. 449-479.

----- & VILAROUCA, Márcio, (2004), "Relatório primeiro ano do governo Lula: alinhamento partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias" disponível http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf on line:

SANTOS, Wanderley G. dos, (2004), "Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica" in *Dados*, 47(4), 792{762.

SCHADY, Norbert R., (2000), "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCONDES), 1991-95" in *American Political Science Review*, 94(2),

289{304.

SHUGART, Matthew S. & John M. CAREY, (1992), *Parties and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOARES, Gláucio Dillon. (1973), *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel.

ZUCCO Jr., Cesar, (2007), *The Political Economy of Ordinary Politics in Latin America*, Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angeles.

-----, “Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidentialist Settings” in *Journal of Politics* , 71(3).