

Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro¹

Local politicians and multilevel connections: elected brokers in Brazilian federalism

Políticos locales y conexiones multinivel: el papel de los intermediários electos en el federalismo brasileño

Marta Mendes da Rocha² 

Universidade Federal de Juiz da Fora

mendes_rocha@yahoo.com.br

Lucas de Oliveira Gelape³ 

Centro de Política e Economia do Setor Público, Fundação Getúlio Vargas

lgelape@gmail.com

Resumo

Neste trabalho, investigamos a atuação de políticos locais eleitos como brokers de políticos em nível estadual ou federal. Mais especificamente, avaliamos as alianças entre prefeitos ou vereadores com deputados federais ou estaduais brasileiros. Quais são as especificidades de sua forma de atuação e os mecanismos subjacentes às suas relações? Para tanto, empregamos uma abordagem multimétodos, combinando dados quantitativos de surveys com deputados federais e estaduais, e dados qualitativos inéditos de entrevistas com vereadores e com assessores de deputados estaduais. Nossos resultados mostram que ambos são mediadores em potencial. Contudo, ao contrário do esperado pelas teorias que destacam o papel da assimetria informacional em favor dos brokers, eles se destacam pelas suas conexões ascendentes, que lhes permitem resolver problemas, ainda que encontremos características de assimetria informacional especialmente no caso de vereadores.

Palavras-Chave: Instituições políticas, Eleições, Federalismo, Governo municipal, Políticos, Brasil

Abstract

In this study, we assess the brokerage relationship between locally elected and state/federal-level politicians. More specifically, we evaluate the alliances between Brazilian mayors and city councilors with federal or state deputies. What are the specificities of these locally elected politicians' activities and the underlying mechanisms of these relationships? Employing a multi-method approach, we integrate quantitative survey data with federal and state deputies, and new qualitative data from interviews with city councilors and state deputies' staff. Our findings show that these local politicians

1. Apresentamos uma versão anterior de parte dos argumentos na plataforma SciELO Preprints (<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4064>). Nesta versão, apresentamos um novo argumento e incorporamos novas evidências que não se encontravam no pré-print. Agradecemos aos bolsistas Gabrielly Cardoso, Brenda Barreto e Matheus Fassini pelo auxílio na realização e transcrição das entrevistas; ao CEL-UFMG, em especial Manoel Santos e Rafael Câmara, pelo compartilhamento dos resultados dos surveys utilizados; e à Débora Thomé, George Avelino, Marco Antonio Faganello, Martin Freigedo, Rodolfo Disi Pavlic, Tomás Dosek, e demais participantes do II Seminário Internacional Política Subnacional em América Latina da REPSAL, e aos pareceristas da Revista Reflexión y Política pela leitura atenta e comentários a esta pesquisa. Os apêndices online deste trabalho se encontram em: <https://hdl.handle.net/10438.3/EK2/HEFZEY>.
2. Para o desenvolvimento deste trabalho recebemos apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Processos 309865/2021-2 e 404486/2023-1).
3. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2023/04854-6. São Paulo, Brasil.

are potential brokers. However, unlike what would be expected by informational asymmetry theories, these brokers' activities are more associated to their upward connections, which assists them in solving voters' problems, even if we also find characteristics related to informational asymmetry in the case of city councilors.

Keywords: Political institutions, Elections, Federalism, Municipal government, Politicians, Brazil

Resumen

En este trabajo, investigamos el papel de los políticos locales como intermediarios de los políticos a nivel estatal o federal. Más específicamente, evaluamos alianzas entre alcaldes o concejales con diputados federales o estatales brasileños ¿Cuáles son las especificidades de su manera de actuar y los mecanismos que subyacen a sus relaciones? Para este fin, empleamos un enfoque multi-método, combinando datos cuantitativos de encuestas con diputados federales y estatales, y datos cualitativos no publicados de entrevistas con concejales y asesores de diputados estatales. Nuestros resultados muestran que ambos son mediadores potenciales. Sin embargo, contrario a lo esperado por las teorías que resaltan el papel de la asimetría informacional a favor de los intermediarios, estos destacan por sus conexiones ascendentes, que les permiten resolver problemas, aunque encontramos características de asimetría informativa especialmente en el caso de los concejales.

Palabras clave: Instituciones políticas, Elecciones, Federalismo, Gobierno municipal, Políticos, Brasil

Artículo: Recibido el 10 de mayo de 2024 y aprobado el 25 de junio de 2024.

Cómo citar este artículo:

Gelape, L. & Mendes da Rocha, M. (2024) Políticos locais e conexões multinível: a atuação de brokers eleitos no federalismo brasileiro. *Reflexión Política* 26 (53), pp 33-47. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4998>

Introdução

Os *brokers*, também chamados de mediadores, intermediários ou operadores políticos⁴, desempenham um papel importante na política democrática, especialmente no universo das políticas distributivas não programáticas. Isto é, aquelas que concentram benefícios e dispersam custos e permitem a discricionariedade dos políticos na definição de quem deve e quem não deve acessar os benefícios (Stokes et al., 2013). Eles, por exemplo, ajudam os eleitores a acessarem recursos e benefícios junto a políticos e agências estatais e mobilizam votos para candidatos e partidos. Esta categoria tem sido utilizada para estudar relações políticas em diversos países, como Argentina (Auyero, 2001; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Camp, 2017), México (Holland & Palmer-Rubin, 2015; Langston & Castro Cornejo, 2023), Colômbia (Holland & Palmer-Rubin, 2015), Paraguai (Dosek, 2023), Peru (Muñoz, 2014), Gana (Brierley & Nathan, 2021), Indonésia (Aspinall, 2014) e Brasil (Ames, 1994; Avelino et al., 2012; Nunes, 2015; Novaes, 2018; Hoyler, 2022).

A centralidade da intermediação política nessas democracias torna bem-vindo o fortalecimento do uso deste conceito neste período recente. Contudo, na maior parte desses estudos, os mediadores são lideranças locais que não exercem cargo eletivo e não desempenham funções representativas formais. Os poucos trabalhos que incorporam políticos locais eleitos no rol de mediadores tendem a tratar eleitos e não eleitos de forma indiscriminada, a partir de um mesmo enquadramento teórico e analítico (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014). Dessa forma, a literatura não explora elementos importantes dessas dinâmicas, entre elas a atuação e as especificidades dos brokers eleitos, isto é, detentores de mandatos eletivos nos sistemas políticos onde se encontram.

Neste trabalho, exploramos as especificidades da atuação de prefeitos e vereadores brasileiros que, além de suas funções representativas (ou também por causa delas), desempenham o papel de *brokers* de políticos situados em outros níveis. Apesar de serem conhecidas no caso brasileiro (Ames, 1994; Bezerra, 1999; Avelino et al., 2012), só recentemente as relações entre políticos locais e aqueles de outros níveis da federação passaram a ser enquadradas explicitamente sob o conceito de *brokers* (Nunes, 2015;

4. A partir deste ponto, usaremos os termos de forma intercambiável. Elas são categorias analíticas (e não nativas) usadas na literatura que destacam a posição e o papel desempenhado por esses atores, que recebem denominações diferentes a depender do contexto. No Brasil, é comum que sejam chamados de cabos eleitorais (ainda que essa expressão abarque atores que podem ser brokers ou não); na Argentina eles são conhecidos como punteros.



Eduardo, 2016; Novaes, 2018). Nosso problema de pesquisa pode ser sintetizado como: se vereadores e prefeitos desempenham papel de mediadores e se constituem como *brokers*, que tipo de mediadores eles são? Quais são as especificidades de sua forma de atuação? Quais são os mecanismos subjacentes às relações entre eles, os deputados e os eleitores?

Argumentamos que a abordagem empregada pela literatura até o momento é inadequada, pois ela desconsidera as especificidades da posição institucional dos políticos locais, que lhes dá prerrogativas decisórias e acesso diferenciado a lideranças políticas. Esses políticos são *brokers*, e tais características conduzem a atuações específicas, dentro do *framework* de possibilidades teóricas. Outra discordância com essa literatura está em sua ênfase excessiva nos vínculos partidários e nos riscos de delegação assumidos pelos chefes políticos. Como pretendemos mostrar, no caso dos mediadores eleitos, os partidos não são os únicos nem principais canais que estruturam as alianças entre políticos locais e deputados, especialmente fora do contexto de sistemas partidários fortes. Além disso, a relação entre eles se aproxima de um jogo de soma positiva, em que os incentivos para cooperação induzem relações com potencial de ganho para todos os participantes. Se é assim, o risco, a incerteza, e o monitoramento perdem a centralidade apontada pela literatura comparada.

Acreditamos que a investigação do caso brasileiro pode gerar *insights* para compreender a atuação dessa modalidade de *brokers* (detentores de mandatos que combinam suas funções representativas com sua atuação como mediadores) em países descentralizados onde os políticos locais possuem prerrogativas decisórias e recursos políticos importantes. Ela também pode ensejar lições para aqueles contextos caracterizados por sistemas partidários em faixas intermediárias de institucionalização. Além destes campos, esperamos contribuir com o debate sobre as políticas distributivas e as dinâmicas de intermediação multinível, em especial no Brasil.

Nosso artigo também reforça o potencial de se trabalhar com evidências qualitativas para a análise de *brokers*. Os estudos recentes sobre mediadores no Brasil se valem majoritariamente de técnicas quantitativas, que não permitem captar elementos importantes dessa dinâmica (Ames, 1994; Avelino, Biderman e Barone, 2012; Nunes, 2015; Eduardo, 2016; Novaes, 2018)⁵.

Assim, seguimos uma rica tradição na política comparada de trabalhos multimétodos, e combinamos evidências qualitativas (entrevistas em profundidade com assessores de deputados e vereadores) e quantitativas (*survey* com deputados estaduais e federais) para abordar este fenômeno.

Para investigar nossas perguntas de pesquisa, nos orientamos por três dimensões centrais deste tema: (i) quem desempenha o papel de *broker*; (ii) qual é a fonte de seu capital e influência política; e (iii) os riscos da delegação e o problema do monitoramento. Confrontamos os nossos achados com a literatura em cada uma dessas dimensões.

Nossas evidências apontam que prefeitos e vereadores exercem potencialmente o papel de *brokers* de deputados estaduais e federais, sendo que esses últimos se assemelham ao modelo canônico descrito pela teoria, enquanto os prefeitos (em especial de pequenos municípios) se destacam pela sua reputação local e conexões ascendentes. Esses vínculos que conectam essas alianças são, em alguma medida, partidários, mas também estabelecidos por outras lealdades relevantes, como a geográfica ou pessoal. O capital político dos operadores políticos advém da sua reputação junto ao eleitorado, por meio do contato direto dos eleitores (vereadores) ou notoriedade local e prerrogativas constitucionais (prefeitos), e capacidade de entregas dos pedidos coletivos ou individuais, seja por meio de emendas, auxílio com a burocracia ou atendimento a pedidos individuais. Tais atividades evidenciam a importância das conexões ascendentes para esses *brokers* e, ao menos no caso dos vereadores, o papel da assimetria informacional. Por fim, ainda que as alianças envolvam alguma incerteza, a diversidade de vínculos e incentivos decorrentes das atividades praticadas mostram que os riscos de delegação são menores do que o esperado. A existência de mecanismos formais e informais de monitoramento não parece ser acompanhada de maiores punições em casos de fracassos, e as relações ensejam um jogo de soma positiva, com grandes benefícios esperados pelos participantes dessas trocas.

2. Estratégia empírica

Para investigar o problema proposto, analisamos o caso das relações entre deputados e políticos locais no Brasil. Uma série de características deste país induzem os atores políticos locais e estaduais/nacionais a cooperarem. A Constituição de 1988,

5. O trabalho de Bezerra (1999), no qual o autor explora as relações entre prefeitos e deputados federais por meio de uma etnografia, é uma exceção. Mas trata-se de estudo realizado há mais de vinte anos. Além dele, podemos destacar os de Hoyler, Gelape e Silotto (2021) e Hoyler (2022).

atualmente vigente, estabeleceu a autonomia política e administrativa dos municípios, o que aumentou a importância dos líderes locais, especialmente dos prefeitos. No entanto, a maioria dos municípios continua dependente de transferências de recursos de níveis superiores. Do lado dos políticos locais, prefeitos cultivam vínculos com representantes estaduais e nacionais para buscar investimentos em projetos de infraestrutura e obras públicas, considerados alguns dos principais sinais de boa administração, e do seu poder e prestígio (Palmeira & Goldman, 1996; Bezerra, 1999; Eduardo, 2016). Nas eleições gerais, disputadas dois anos após as eleições locais, deputados federais e estaduais disputam cadeiras sob um sistema eleitoral de lista aberta com magnitude alta. Assim, deputados possuem incentivos para se aliar a políticos locais, pois dependem desses aliados para obter crédito pelos benefícios entregues, para construir uma boa reputação em sua região e, consequentemente, ganhar votos (Bezerra, 1999; Ames et al., 2008; Avelino et al., 2012; Nunes, 2015; Eduardo, 2016).

No Brasil a distribuição de poderes entre Executivo e Legislativo, nas três esferas de governo, concentra autoridade e recursos no presidente, governadores e prefeitos. Estes, além de influir fortemente na produção legislativa e ter o monopólio da proposição do orçamento, também possuem iniciativa exclusiva de leis em algumas áreas. Assim, os prefeitos legislam e executam políticas nas áreas sob jurisdição dos municípios como planejamento urbano, atenção primária à saúde, educação infantil e ensino fundamental, transporte público, entre outras.

Apesar da assimetria a favor do Executivo, deputados estaduais e federais também têm importantes prerrogativas, podendo criar e modificar leis, emendar proposições do Executivo, criar e regulamentar políticas públicas, fiscalizar o Executivo e apresentar emendas ao orçamento para beneficiar suas localidades e segmentos sociais⁶. Os deputados também contam com uma série de recursos para o exercício de seu mandato – gabinetes, pessoal qualificado, recursos financeiros, materiais e tecnológicos –, e parte deles é empregado a serviço do atendimento às suas bases.

Os vereadores possuem as prerrogativas formais de legislar e fiscalizar o Executivo. Mas eles tendem a dedicar seu tempo a atividades com

menos custos e que são mais tangíveis para os eleitores, entre elas fazer a mediação entre eleitores e a administração municipal para a solução de problemas dos bairros e comunidades (Rocha e Silva, 2017; Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022).

Neste trabalho, empregamos uma abordagem multimétodos, na qual integramos evidências quantitativas e qualitativas para discutir as especificidades dos *brokers* eleitos e os mecanismos subjacentes às suas relações com os políticos em nível estadual/federal e os eleitores. Mais especificamente, nos valem dos dados produzidos em quatro ondas de survey (duas com deputados estaduais e outras duas com deputados federais) e a um conjunto de entrevistas com assessores de deputados estaduais e vereadores⁷.

O survey nos permite apontar a frequência com que deputados realizam atividades associadas à atividade de intermediação, seja no nível federal ou estadual, além de destacar a importância de políticos locais para a sua atuação. As entrevistas em profundidade, por sua vez, nos dão evidências dos desdobramentos de processos ao longo do tempo a partir da visão dos atores, e nos permitem investigar mecanismos que são apenas presumidos nas análises quantitativas. Elas fornecem uma descrição mais detalhada (*thick description*) de como os atores fazem escolhas, agem e reagem em suas relações mútuas (Martin, 2013).

No caso dos deputados federais, utilizamos duas ondas (2010, 2014) da pesquisa “Elites Parlamentares na América Latina” realizada pelo Centro de Estudos Legislativos (CEL/DCP/UFGM) e Universidade de Salamanca. Já para o caso dos deputados estaduais, utilizamos ondas (2007 e 2012) da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação dos legisladores estaduais em doze unidades da Federação”⁸ do CEL/DCP/UFGM (Castro et al., 2009; Ranulfo Melo, 2011).

O critério de escolha dos assessores de deputados para entrevistas se baseou na identificação de legisladores estaduais com maior probabilidade de se apoiarem em políticos locais como *brokers*. Para tanto, selecionamos assessores de deputados estaduais eleitos para a legislatura 2015-2018 com pelo menos 30% de seus votos em uma determinada região de um estado brasileiro⁹, tendo em vista as evidências de que legisladores com votação concentrada estão associados ao trabalho

6. A influência dos parlamentares sobre o orçamento aumentou consideravelmente depois de 2015 com a introdução das chamadas emendas impositivas no nível nacional e na maioria dos estados brasileiros. A partir de então a execução pelo Executivo das emendas parlamentares passou a ser obrigatória. Ver: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/estados-seguem-congresso-nacional-e-emendas-aos-orcamentos-estaduais-representam-r-95-bilhoes/>. Acessado em 30/06/2024.

7. Nos apêndices online, discutimos com maior profundidade os instrumentos adotados, as amostras empregadas, e as limitações existentes à nossa estratégia empírica.

8. Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará, Pará, Tocantins, Goiás e Mato Grosso.



territorial em municípios (Carvalho, 2003). No total, foram realizadas dez entrevistas (entre setembro e novembro de 2019), com nove chefes de gabinete e um assessor de nove deputados estaduais diferentes.¹⁰

Optamos por falar com os assessores pela suposição de que eles conheceriam o trabalho cotidiano do mandato em maior profundidade (por exemplo, os contatos com diferentes municípios e eleitores, mecanismos utilizados em negociações, tarefas desempenhadas), além da maior facilidade de acesso se comparados aos deputados. Para alcançar o lado dos *brokers*, também entrevistamos quatro vereadores (de dois municípios), que foram citados por três dos assessores como *brokers* importantes de seus deputados.

3. Os *brokers* na política comparada

Nesta seção, apresentamos três dimensões da literatura comparada sobre mediadores, de forma a evidenciar as insuficiências que ela apresenta ao lidar com *brokers* eleitos. Mais especificamente, tratamos de quem desempenha o papel de *broker*, de onde vem seu capital político, e os riscos de delegação envolvidos nestas relações. Na seção seguinte, analisamos essas dimensões à luz desta discussão teórica e das nossas evidências junto a deputados, assessores e vereadores.

3.1 Quem desempenha o papel de *brokers*?

Em geral, a definição de *broker* adotada na literatura de política comparada se aproxima do conceito proposto por Stokes et al. (2013): intermediários locais que proveem benefícios focalizados e resolvem problemas dos cidadãos; em troca eles pedem que os beneficiários participem em atividades políticas locais como manifestações de grupo e, frequentemente, demandam seus votos para um político/partido. Segundo essa definição, *brokers* estão envolvidos em interações duradouras e frequentes com os eleitores, observando seu comportamento e adquirindo conhecimento sobre suas inclinações e preferências. Um primeiro grupo de trabalhos destaca sua atuação no processo eleitoral e nas campanhas (Muñoz, 2014; Szwarcberg, 2014). Um segundo grupo aponta para seu papel nas máquinas políticas

clientelistas (Stokes et al. 2013; Aspinall, 2014). Outros trabalhos, ainda, salientam a importância dos *brokers* para além do período eleitoral (Ayuro, 2001; Zarazaga, 2014).

Na prática, quem desempenha o papel de mediador? O caso paradigmático é o argentino (Ayuro, 2001; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Camp, 2017). Nele, esses *brokers* são geralmente partidários, com sentimento de pertencimento ao grupo (Stokes et al., 2013). Eles atuam no nível local, como suporte de máquinas políticas (Camp, 2017), muitas vezes com papel relevante de solução de problemas dos cidadãos (Ayuro, 2001; Zarazaga, 2014). Os prefeitos e líderes partidários seriam chefes políticos, afastados da interação cotidiana com cidadãos (Stokes et al., 2013).

Brokers partidários também são encontrados em outros contextos de sistemas partidários fortes e enraizados, como Paraguai (Dosek, 2023) ou Gana (Brierley & Nathan, 2021)¹¹. Entretanto, em países com partidos pouco institucionalizados e sistemas partidários mais fluidos, como Indonésia, Peru e Colômbia haveria um quadro mais plural de perfis de *brokers* (Aspinall, 2014; Muñoz, 2014; Holland e Palmer-Rubin, 2015).

Os *brokers* podem ser líderes comunitários, membros, de organizações civis, étnicas ou religiosas, ativistas, empresários, burocratas, membros de gangues e outros. Poucos trabalhos, porém, incluem os políticos locais eleitos no rol dos *brokers*. Dentre eles, alguns tratam membros do Poder Legislativo municipal dessa forma (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014), mas poucos focam o papel dos prefeitos. Szwarcberg (2014) considera que os conselheiros municipais argentinos¹² desempenham o papel de *brokers* e que um traço distintivo desses atores em comparação com ativistas e voluntários é o fato de que eles estão interessados em construir uma carreira política e/ou na reeleição. Em seu estudo, porém, os prefeitos ocupam uma função de chefes políticos locais.

3.2 Qual é a fonte do capital político dos *brokers*?

É possível identificar diferentes enfoques sobre a atuação cotidiana dos *brokers*, que por sua vez levam à construção de seu capital político. Um dos

9. Diante da indisponibilidade de assessores de dois legisladores, esses casos foram substituídos por dois legisladores que tinham pelo menos 20% de seus votos concentrados na região. Para preservar a identidade dos informantes, não revelamos o estado ou seus nomes.

10. A decisão de realizar essa segunda entrevista no mesmo gabinete deveu-se ao fato de que o chefe de gabinete estava trabalhando como assessor parlamentar há pouco tempo.

11. O caso mexicano é interessante, pois apesar da existência dessas máquinas, os mediadores não são necessariamente – ou mesmo, principalmente – partidários (Langston & Castro Cornejo, 2023).

12. Na Argentina, o Concejo Deliberante é o Poder Legislativo em nível local. Seus membros são chamados de concejales, que correspondem aos vereadores brasileiros.

mais difundidos destaca sua importância para a distribuição condicionada de benefícios, por meio da qual eles contribuem para a manutenção das relações clientelistas (Stokes et al., 2013; Camp, 2017). Esse papel também é identificado em contextos sem máquinas partidárias, em que as redes se formam em torno dos políticos (Aspinall, 2014). Contudo, a distribuição também pode se dar de forma coletiva e não particularista (Dosek, 2023), por exemplo, por meio de organizações (Holland & Palmer-Rubin, 2015).

Outros trabalhos apontam a centralidade dos operadores políticos na solução de problemas no nível local (Auyero, 2001; Zarazaga, 2014; Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022). Essa abordagem se diferencia principalmente de um ponto de vista normativo, pois não associa necessariamente essas práticas a relações clientelistas. Ela propõe que as atividades são parte de um repertório de estratégias de sobrevivência e solução de problemas dos mais pobres em localidades onde o Estado não cumpre a contento seu papel na oferta de bens e direitos básicos.

Uma terceira abordagem destaca o papel dos mediadores nas campanhas eleitorais, em especial pela mobilização de eleitores para eventos de campanha, distribuição de recompensas materiais (Muñoz, 2014; Szwarcberg, 2014), e para a participação eleitoral (Dosek, 2023). A estratégia de mobilização para eventos indicaria a viabilidade de uma candidatura, além de atrair atenção da mídia e financiadores (Muñoz, 2014), funcionando como sinalização de força e lealdade para chefes, eleitores e *brokers* (Szwarcberg, 2014).

A literatura aponta duas fontes principais de capital político dos mediadores, evidenciadas pelas atividades listadas. A mais disseminada destaca a assimetria informacional entre os *brokers* e os chefes políticos e afirma que os primeiros, por sua penetração na comunidade, possuem informações que os segundos valorizam, mas não conseguem acessar diretamente (Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014; Hoyler, 2022). Uma vez que eles conhecem os problemas e necessidades dos eleitores, também conhecem as suas preferências e inclinações políticas.

Outra explicação enfatiza que a seleção de mediadores se dá pelos seus laços ascendentes e conexões pessoais com membros das elites partidárias (Brierley & Nathan, 2021). Tais *brokers*, no geral, teriam um conhecimento escasso sobre as comunidades nas quais atuam. E, assim, sua influência decorre do acesso diferenciado a agentes públicos e a recursos valorizados pelos eleitores. Os *brokers*, nesse aspecto, são valorizados por

“resolverem problemas” (Brierley & Nathan, 2021).

É importante destacar que muitas das explicações mobilizadas não são necessariamente excludentes. Estratégias de distribuição, por exemplo, estão conectadas com objetivos eleitorais. Da mesma maneira, a atuação de *brokers* para a provisão de políticas públicas pode ter uma visão de mais longo prazo, que engloba o período não-eleitoral, ao contrário das abordagens focadas em campanhas, que superestimam os elementos presentes neste período. Da mesma forma, operadores sem conexões ascendentes podem perder espaço, mesmo que possuam um extenso conhecimento sobre os territórios onde se inserem.

É neste terreno movediço que localizamos os *brokers* eleitos brasileiros: em tese, eles estariam numa posição privilegiada de conexões ascendentes, e com conhecimento sobre os territórios. Investigaremos a sua relação com os chefes políticos para avaliar as suas atividades e fonte de capital político.

3.3 Os riscos da delegação e o problema do monitoramento

Diversos estudos sobre *brokers* se inspiram – explícita ou implicitamente – nos modelos de agente-principal (Stokes et al., 2013; Aspinall, 2014; Szwarcberg, 2014; Holland & Palmer-Rubin, 2015; Camp, 2017). A premissa é a de que *brokers*, no papel de *agentes*, tendem a utilizar suas vantagens informacionais para extrair mais recursos dos chefes políticos, os *principais* (Stokes et al., 2013; Aspinall, 2014; Novaes, 2018). Além disso, pode existir uma disjunção entre os interesses dos *brokers* e dos políticos/partidos, trazendo riscos para a otimização do investimento do principal (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014; Holland & Palmer-Rubin, 2015).

Alguns trabalhos identificam que mediadores podem ser movidos por lealdades políticas, étnicas, religiosas ou territoriais, orientados por benefícios materiais e imateriais de longo prazo, busca de recompensas materiais mais imediatas (Aspinall, 2014) ou podem se concentrar nos interesses de seus grupos (Holland & Palmer-Rubin, 2015). Porém, há riscos, e sua extensão varia em função das características do sistema partidário (Muñoz, 2014; Novaes, 2018) e do perfil dos *brokers* que predominam na rede e do perfil dos candidatos (Aspinall, 2014; Langston & Castro Cornejo, 2023). Os riscos se materializam em situações como: (a) o foco divergente numa estratégia eleitoral de mobilização de eleitores indecisos ou leais; (b) o *broker* trabalha



simultaneamente para mais de um partido e candidato; (c) o *broker* abandona o partido/candidato e leva consigo os votos que controla; (d) o operador se apropria de parte dos recursos que deveriam ser distribuídos aos eleitores.

Nem todos os estudos se inspiram nos modelos *principal-agent*. Além disso, entre os que o fazem, frequentemente não se vê uma aplicação sistemática do modelo (Miller, 2005). Porém, as perdas de agência e riscos envolvidos são um tema predominante neste campo. Como decorrência, os trabalhos enfatizam a atividade de monitoramento, seja de eleitores ou *brokers*. Neste último caso, os chefes deveriam desenvolver formas de controlar e avaliar o desempenho dos *brokers* como pelo número de votos em certas localidades ou participação em comícios (Muñoz, 2014; Szwarberg, 2014) – e/ou oferecer incentivos para fomentar a sua lealdade – por exemplo, por meio de promessas de cargos, recursos para eleição ou outros benefícios privados (Camp, 2017; Novaes, 2018). Para a teoria focada na assimetria informacional, por exemplo, o monitoramento seria um elemento central para garantir o cumprimento das trocas clientelistas (Brierley & Nathan, 2021).

4. A atuação dos *brokers* eleitos no caso brasileiro: uma análise empírica

A cooperação entre deputados e políticos locais já foi analisada no caso brasileiro (Ames, 1994; Bezerra, 1999; Avelino et al., 2012), sendo que mais recentemente essas relações passaram a ser investigadas pela moldura teórica dos *brokers* (Nunes, 2015; Eduardo, 2016; Novaes, 2018). Contudo, esta literatura negligenciou os deputados estaduais e os vereadores, e tendeu a se apoiar majoritariamente em dados quantitativos observacionais que não permitem captar as crenças e motivações por trás dessas alianças e parcerias. Nesta seção, analisamos evidências extraídas de *surveys* com deputados estaduais e federais, além de entrevistas em profundidade com vereadores e assessores de deputados estaduais.

A primeira questão para a qual trazemos evidências é relativa a *quem desempenha o papel de brokers*. Em nossas entrevistas, quando perguntados sobre as pessoas mais importantes

para a mobilização de votos na ponta, no município, os assessores tenderam a destacar o papel de prefeitos e vereadores, além de ex-prefeitos e ex-vereadores. Lideranças sem mandato também foram citadas, mas com menos destaque. Portanto, nossas entrevistas indicam que os principais *brokers* de deputados com votação concentrada são os políticos locais, detentores de mandatos e com funções representativas¹³.

As ondas de *survey* com deputados mostram que o apoio de políticos locais é importante para a eleição de parte significativa desses políticos. Nas duas rodadas de pesquisas com deputados estaduais (em 2007 e 2012) e em uma das ondas com deputados federais¹⁴ (em 2010), mais de 30% dos entrevistados afirmaram que o apoio de prefeitos e/ou vereadores estava entre os dois mais importantes para seu sucesso eleitoral (50,3%, 40,1%, e 32,6% respectivamente). Nossas entrevistas corroboram este ponto:

“Para a maioria dos deputados é muito importante [o apoio do prefeito]. Vamos supor que você seja prefeito de [município], aí eu vou lá sozinho e peço voto: ninguém me conhece. Não vai votar porque você foi lá, as pessoas do interior confiam nos prefeitos, nos vereadores, nas lideranças que falam do deputado” (Chefe de gabinete 2).

Mesmo no caso brasileiro, que não é caracterizado por um sistema partidário forte, parte importante da literatura sobre *brokers* tende a investigá-los como agentes partidários. Os partidos seriam importantes nessas relações pelo seu papel de coordenação de recursos orçamentários e eleitorais (Carneiro & Almeida, 2008; Avelino et al., 2012; Meireles, 2024). Nossos achados mostram que partidos têm relevância para tais alianças, ainda que não possamos afirmar que sejam o canal principal por onde elas se formam e são mantidas.

No *survey* com deputados estaduais, dentre os entrevistados que mencionaram o apoio de prefeitos ou vereadores como um dos dois mais importantes, somente 14% em 2007 e 21% em 2012 apontaram o partido como o principal canal para conquistar este apoio¹⁵. Nossas entrevistas, por sua vez, apresentam evidências ambíguas

13. Carvalho (2003) defende que os deputados não são igualmente dependentes do apoio de prefeitos. Estes últimos seriam particularmente importantes para deputados com votação mais concentrada. Mas mesmo os deputados que constroem uma carreira baseadas em outras lealdades teriam incentivos institucionais para alocar recursos aos municípios.
14. Na onda seguinte (2014), a pergunta do *survey* foi alterada, solicitando que o entrevistado ranqueasse a importância que determinados atores políticos tiveram para a sua eleição. Para maiores informações, o leitor pode consultar os apêndices online. Do total de entrevistados, 28,5% atribuem muita importância a prefeitos, e 22,8% a vereadores, enquanto a fatia de alguma importância corresponde a 32,5% e 39%, respectivamente.
15. Os deputados federais não estão incluídos aqui, pois não há informação sobre o motivo deste apoio para a onda em que temos a resposta sobre os apoios mais importantes (2010).

quanto a este ponto. Os assessores de deputados estaduais tenderam a afirmar que os deputados possuem alianças com lideranças de vários partidos e que a filiação partidária não é o critério mais importante. Porém, uma vereadora, embora tenha afirmado que os “partidos desses grupos do interior são muito soltos” (Vereadora A, município A), também disse que:

Leva em consideração o partido, sim. Porque os caciques [líderes partidários] que vão delimitar aonde que o partido vai, com quem faz coligação. (...) É o partido que faz o apoio até financeiro pra campanha não vem dinheiro para o bolso da gente, mas tem material grátis, vem uma verba pra pagar isso ou aquilo (Vereadora A, município A).

Um dos vereadores entrevistados disse que o partido não importa na realização das alianças, mas em dois momentos citou espontaneamente o partido ao se referir a relações próximas com políticos. Outros foram taxativos ao afirmar que a filiação partidária não é critério para o estabelecimento de alianças. Algumas entrevistas sugerem que os grupos políticos – compostos por políticos filiados a diferentes partidos¹⁶ – são mais importantes. Em outros casos, ainda, parece haver uma sobreposição entre lealdade partidária, de grupo e pessoal.

Como presidente [do partido] abre portas de relações. (...) Mas eu estou querendo ficar à vontade, eu não quero ser presidente de partido. Até porque se amanhã eu resolvo sair do partido, é melhor não ter cargo lá. Eu quero ficar solta, trabalhar do meu jeito. Isso me limita (...) (Vereadora D, município B).

A segunda dimensão diz respeito ao capital político dos brokers. A literatura destaca três áreas principais de atuação: distribuição clientelista, solução de problemas e atuação durante as campanhas eleitorais. E no caso dos *brokers* eleitos? Em quais atividades eles depositam seu tempo e energia? Como elas se conectam ao seu capital político?

Como esperado, dado o viés de desejabilidade social embutido nos nossos instrumentos, não encontramos relatos explícitos de atuação dos *brokers* na distribuição clientelista, entendida aqui como distribuição condicionada. Os vereadores tenderam a afirmar que atendem a todos os pedidos que recebem, mesmo sabendo

que não receberam o voto daquele eleitor. Alguns também afirmaram que, quando auxiliam eleitores com pedidos de benefícios materiais, o fazem como cidadãos que se solidarizam com alguém e não como vereadores.

Em conjunto, nossas evidências indicam que as alianças de deputados estaduais e prefeitos/vereadores englobam três atividades principais: (i) a destinação de recursos para municípios por meio de emendas orçamentárias; (ii) o auxílio na resolução de problemas burocráticos; e (iii) o encaminhamento/atendimento de demandas de eleitores.

Boa parte dos assessores entrevistados consideram que *as emendas são os recursos mais valorizados pelos prefeitos e vereadores*. A destinação de emendas orçamentárias também é conhecida na literatura como *pork barrel*. Conforme Stokes et al. (2013), ele não se confunde com a entrega condicionada do clientelismo, pois não permite restringir os benefícios aos eleitores leais e excluir os opositores, ainda que seja um tipo de política não-programática. Para os prefeitos, esta importância residiria principalmente na possibilidade de se realizar obras de infraestrutura, comprar equipamentos e veículos, entre outros investimentos.

“Nós estamos agora na época de indicação de emenda parlamentar, então provavelmente o [deputado] vai pegar a lista de prefeitos, ligar e perguntar do que eles estão precisando.” (Chefe de gabinete 4).

Os vereadores, por sua vez, também solicitam emendas, mas encontram limitações. A primeira delas é em relação ao crédito: se a emenda é destinada para o município, torna-se necessário um diálogo entre o vereador e o prefeito, o que pode ser mais difícil, caso eles não estejam politicamente alinhados. Além disso, vereadores frequentemente solicitam emendas para *entidades* (como organizações do terceiro setor), para contornar a prefeitura¹⁷. Por exemplo, um dos entrevistados apontou que

“Se eu for mexer com obra, eu vou depender do prefeito e eu não tenho boas relações com o prefeito, eu vim de uma base contrária a ele. (...) O que eu quero ajuda é para instituições, (...) APAE, lar de idosos, instituições que fazem trabalho com a comunidade. É isso que eu quero” (Vereadora D, município B).

16. “Grupo político” pode ser considerada uma categoria nativa, um termo comumente utilizado na política municipal. Apesar de sua relevância, até agora ela não foi objeto de estudos sistemáticos.

17. Bueno (2018) mostra como o governo federal utiliza este mecanismo para destinar recursos para municípios cujo Executivo não é controlado por aliados.



A centralidade que os entrevistados deram às emendas diverge do que é observado nos *surveys*. Mais de 20% dos deputados federais e estaduais respondentes apontavam a proposta/garantia de emendas como uma das suas duas atividades parlamentares mais importantes (20% e 21,9%, respectivamente no caso dos federais¹⁸; e 37,4% e 41,2% no caso dos estaduais). Essas diferenças podem ser atribuídas a alguns pontos, como o possível viés de desejabilidade social das demais opções do *survey* (como *representar a nação/Estado e elaborar leis*, que correspondem às funções canônicas dos deputados e do Poder Legislativo); o instrumento abarcar todas as atividades do deputado e não somente aquelas com interface com os políticos locais; e o fato de nossa amostra de entrevistas em profundidade ter sido enviesada propositalmente para incluir assessores de deputados com votação mais concentrada.

No que se refere ao processamento de problemas burocráticos, há maior convergência entre *survey* e entrevistas em profundidade. Cerca de 60% dos deputados federais (59,7% e 60,2%) afirmam ter tratado das demandas de prefeitos da sua região junto à burocracia¹⁹ muitas vezes, percentual semelhante ao de deputados estaduais (54,8% e 59%). Se incluirmos as respostas daqueles que dizem realizar essa tarefa *algumas vezes* (23,5% e 26,8% entre deputados federais; e 19,5% e 23,2% entre estaduais), alcançamos um percentual de cerca de 80% dos entrevistados.

A importância dessa atividade foi apontada em outros estudos (Bezerra, 1999; Carvalho, 2003; Meireles, 2024). Em nosso caso, verificamos nas entrevistas que a própria organização dos gabinetes dos deputados responde à expectativa dos prefeitos por este auxílio, já que essas equipes estão na capital, contam com melhores recursos humanos e têm acesso facilitado às agências do Executivo. Esse tipo de atuação mostra o *papel informacional* desses gabinetes, que busca compensar as deficiências das prefeituras em termos de recursos humanos e capacidade técnica para lidar com questões complexas relacionadas a exigências legais e à prestação de contas, como visto nos trechos a seguir.

“Os prefeitos trazem as suas demandas para o deputado, às vezes para ajudar com algum projeto que esteja [parado] e então a gente ajuda com a

argumentação. Os prefeitos têm muita dificuldade com isso. Nós, que estamos preparados, sentamos, orientamos e ajudamos: pega o documento, leva, protocola, dá prosseguimento...” (Chefe de gabinete 2).

“Às vezes, o fluxo de informação é mais importante do que propriamente a resolução do problema. Eles precisam da informação, porque às vezes a equipe lá não deu conta de digerir a informação” (Chefe de gabinete 7).

Assim, pode-se dizer que os prefeitos dedicam parte de seu tempo para resolver problemas, mas não da mesma forma como *brokers* não-eleitos. Parte dos problemas que os prefeitos buscam resolver (e para os quais acionam os deputados) tem a ver com requisitos burocráticos/formais a serem cumpridos para que o município possa receber emendas e ser beneficiado com recursos e projetos. Trata-se de um problema de natureza coletiva com potencial de impactar toda a localidade.

Isso é diferente no caso dos vereadores, visto que eles tendem a se dedicar mais intensamente a problemas individuais e de grupo (principalmente de entidades socioassistenciais e filantrópicas). A solução de problemas da comunidade faz parte do cotidiano dos vereadores, e eles contam com suas conexões com deputados para resolvê-los. Nesta frente está incluída a atividade de encaminhamento/atendimento de demandas de eleitores.

Os *surveys* com deputados mostram que estes se dedicam com frequência a esse tipo de atendimento. Entre os deputados federais, 60,7% (2010) e 60,2% (2014) disseram realizar a atividade de “atender ou encaminhar pleitos de seus eleitores” *muitas vezes*. Esse percentual é ainda maior entre deputados estaduais: 78,2% e 81,8%, respectivamente. Se considerarmos os que reportam ter realizado essa atividade *algumas vezes* (29,9% e 31,7%, respectivamente, para os federais; e 17,2% e 14,1% para os estaduais) esses percentuais ficam em torno de 90% do total de respondentes. Ou seja, trata-se de uma atividade, sem dúvida, importante para os deputados²⁰.

Com base na premissa de que eleitores comuns possuem alguma dificuldade de acesso a deputados, é razoável esperar que uma

18. Destacamos que uma das alternativas de resposta foi substituída entre as ondas. Além disso, houve uma leve alteração na redação da alternativa referente à emenda: em 2010, a questão falava em “propor emendas” e em 2014 em “garantir emendas”.

19. O *survey* com deputados federais em 2014 traz uma formulação diferente (“Tratar das demandas de prefeitos da sua região”). Além disso, o período sobre o qual os deputados são convidados a refletir varia entre os *surveys*. Contudo, a estabilidade dos resultados nos sugere que essas diferenças pouco afetaram a resposta dos deputados.

20. Também quanto a essa questão deve-se considerar um possível viés de desejabilidade social. Além disso, ela pode abarcar outras atividades: por exemplo, ao destinar uma emenda para um município, o deputado pode entender que está atendendo seu eleitorado naquela cidade.

porção importante dos eleitores que apresentam pleitos junto a deputados o façam por meio de intermediários locais. Estes pleitos envolvem os mais variados assuntos, desde transferência de funcionários públicos, ajuda para realização de cirurgias, apoio na realização de eventos, entre outros. Quando o atendimento extrapola os recursos de que os políticos dispõem na arena local, eles acionam os gabinetes dos deputados. Todos os assessores relataram que os gabinetes são inundados de pedidos individuais e há evidências de que os que chegam por intermédio de vereadores recebem mais atenção.

“Ela [a cidadã] endereça esse pedido ao vereador. O vereador pega essa correspondência e entrega pra gente. Então, é um pedido da pessoa, mas direcionado pelo vereador. A gente recebe muito das pessoas cartas, e-mail, WhatsApp... O prefeito passa o nosso WhatsApp, e eles mandam aquele tanto de mensagem. Hoje o WhatsApp não para!” (Chefe de gabinete 8).

“O deputado [nome] mantém uma pessoa lá, única e exclusivamente, para cuidar da área da saúde. (...) Às vezes é uma internação e precisa de uma transferência, a gente liga para ela dá os dados todos e ela não vai passar ninguém na frente, mas ela fica o tempo todo no sistema vendo onde desse estado que vagou, aí ela pede transferência” (Vereadora A, município A).

A terceira abordagem da literatura destaca as atividades no período eleitoral. Nossas entrevistas trazem evidências díspares a este respeito. Mais de um assessor entrevistado minimizou a importância do período eleitoral, afirmando que realizam um trabalho contínuo e que o desempenho eleitoral é resultado de um trabalho realizado durante todo o mandato. Já os vereadores tenderam a dar mais centralidade a seus esforços durante a campanha, andando pela cidade, conversando com eleitores pessoalmente ou por meio das redes sociais.

“Eu deitado na minha cama arrumei mais de 300 votos pro [deputado] em [município]. Amigos e colegas, da igreja, igreja tal, pastor tal, eu deitado e mandando número, (...) e eles ligando pedindo o número do seu candidato, (...)” (Vereador C, Município B).

Assim, nossas evidências apontam que as atividades desempenhadas por vereadores mostram que tanto o argumento da assimetria informacional quanto o dos vínculos ascendentes ajudam a entender sua influência sobre os eleitores. Rocha e Silva (2017) já haviam mostrado que,

diferentemente dos prefeitos, os vereadores tendem a estar mais em contato direto com os eleitores. Eles são constantemente procurados por eles, especialmente para a apresentação de pedidos, o que dá aos vereadores acesso a informações sobre os eleitores. Se o vereador também conseguir construir vínculos com políticos em outros níveis, isso lhe proporciona um importante diferencial perante a comunidade.

Do ponto de vista dos deputados, os vereadores parecem ser valorizados por sua penetração no território, nas regiões, bairros e distritos da cidade. Eles emprestam sua confiança para os deputados e, se forem bem-sucedidos, podem transferir alguns de seus votos para eles.

“(...) eu tive 325 votos no bairro que eu moro hoje e ele [deputado] teve 325 votos na eleição, então assim os meus votos eu consegui transferir para ele na última eleição” (Vereador B, município A).

É comum, especialmente em municípios populosos, que os próprios prefeitos sejam dependentes de *brokers* locais (incluindo aqui os vereadores) para adquirirem informações sobre os eleitores espalhados por diferentes regiões da cidade (Hoyler, 2022). É possível, porém, que em municípios pequenos, os prefeitos mantenham relações face-a-face com os eleitores e adquiram informação refinada sobre eles. Assim, no caso dos prefeitos, a tese da assimetria informacional não parece universalmente adequada para explicar sua importância como *brokers*. Por sua vez, os vínculos ascendentes parecem ser valorizados por eleitores (Eduardo, 2016). Sobre o apoio dos prefeitos, um dos assessores entrevistados afirmou:

“Funciona. E prejudica também quando o prefeito é ruim, prejudica muito. Às vezes você morre de trabalhar por um determinado município e chega lá e falam “o prefeito não atende a gente, o prefeito não fica no município”, aí te desgasta tudo. (...) Se o prefeito está bem no município e ele te apoia você tem uma votação melhor, se o prefeito está mal no município e ele te apoia cai sua votação” (Chefe de gabinete 8).

Em nossas entrevistas, encontramos ainda outras explicações para a importância dos prefeitos como mediadores. Estas se relacionam com (i) a sua notoriedade no município, (ii) seu papel como *gatekeepers* e, especialmente, (iii) sua capacidade de “realizar coisas”, de canalizar bens coletivos para a localidade, decorrente de suas prerrogativas constitucionais (não possuídas pelos vereadores).

Por fim, em que medida as relações entre deputados estaduais e políticos locais padecem



dos riscos apontados pela literatura? Pelo lado dos incentivos, as atividades descritas acima podem ser lidas como estratégias dos deputados para mitigar os seus riscos nessas relações.

Quanto ao monitoramento, nossas entrevistas apontaram mecanismos formais e informais. Quase todos os assessores entrevistados nos mostraram planilhas com a relação dos “municípios do deputado”. Elas continham os nomes dos municípios, o número de votos dados ao deputado na última eleição e o nome do *broker* de referência. Também foi possível observar marcações em algumas planilhas para distinguir os apoios seguros dos mais incertos. Parte das expectativas eram definidas com base no desempenho passado:

“Era muito em cima da última eleição e muito daquilo que você sentia do prefeito, se ele estava junto, se não estava... Se estiver junto, vai repetir o número da primeira, senão, vamos colocar 50%? A gente ia muito na lógica do trabalho que tinha feito com aquela prefeitura” (Chefe de gabinete 1).

A comunicação entre os funcionários dos gabinetes é um mecanismo informal de monitoramento. É assim, por exemplo, que o assessor fica sabendo se um prefeito aliado ou demandante também passou por outros gabinetes solicitando ajuda e/ou prometendo votos. A rede de apoios locais dos deputados também é importante para dimensionar o esforço despendido pelo *broker* na ponta. Para além disso, as visitas dos deputados às regiões e os convites dos prefeitos e vereadores para eventos e inaugurações também funcionam como demonstrações de que os políticos locais estão empenhados na promoção do parlamentar. O monitoramento se dá, portanto, por meio de uma combinação de estratégias que visam construir e consolidar a reputação do *broker* junto ao deputado.

Outra estratégia, pouco explorada pela literatura, envolve criar canais alternativos de comunicação direta com a população, o que é facilitado pelas novas tecnologias e mídias sociais. Nossas entrevistas sugerem que, atualmente, deputados podem ser menos dependentes dos prefeitos e vereadores para reclamar o crédito do que supõe a literatura. Isto porque os próprios gabinetes dos deputados buscam trabalhar para dar visibilidade às suas ações. Neste sentido, haveria pouco espaço para a “captura” do crédito pelo prefeito:

“E hoje, se o cara chegar lá em [município], tem lá 400 pessoas que acompanham nossas redes e vão saber que é mentira. Em duas horas, isso vira um problema para o prefeito. Então ele não é louco de fazer uma coisa dessas. Por isso, essa interação do gabinete com a população” (Chefe de gabinete 5).

Se os prefeitos têm papel importante no sucesso eleitoral do deputado, é esperado que também sejam responsabilizados em algum grau pelas derrotas, quando elas ocorrem. Foram frequentes as menções a situações em que os deputados se viram desapontados com o desempenho dos *brokers*. Entre nossos entrevistados, dois trabalhavam para deputados que não se reelegeram em 2018. Questionados sobre as razões da derrota do deputado, os assessores tenderam a dar mais importância para outros fatores.

“Confiar em votos que viriam de prefeituras e municípios que não vieram. Tinha prefeitura que a gente esperava mil votos, e vieram 100. É mais nesse sentido de os outros 900 votos terem ido para o [candidato], para o [candidato] (...) O [deputado] teve uma votação muito expressiva, um candidato muito forte, muito preparado, mas teve o azar de estar em uma coligação pesada” (Chefe de gabinete 1).

“Agora mudou muito com essa questão de internet, com essa questão de divulgação de WhatsApp, mudou demais. As pessoas não estão seguindo 100% o que o prefeito fala, ela quer ver. Pode ser a pessoa mais simples do interior, não interessa, não precisa ser pessoa elitizada não, as pessoas sabem o que está acontecendo” (Chefe de gabinete 8).

Observamos que, em geral, as situações de desapontamento não eram expressas em termos de traição. Assim, consideramos que esses mecanismos de monitoramento não devem ser lidos apenas na chave do controle. Quando interpelados sobre o mau desempenho dos mediadores, os entrevistados mostraram compreensão em relação às pressões às quais os prefeitos estão sujeitos, como alterações na dinâmica da política local, mudanças na estratégia do partido, e o poder do Executivo estadual.

Com exceção das derrotas, os rompimentos parecem partir dos prefeitos, pois estes podem ir atrás de outros aliados em busca de recursos para o município. As entrevistas com vereadores, inclusive, sugerem que em muitos casos poderíamos falar em distanciamento e não rompimento:

“E depois houve um hiato da minha aproximação com o [deputado]. Porque aconteceu umas questões muito pessoais [...], aí aconteceu um hiato da nossa aproximação que agora tem voltado com força total novamente” (Vereadora A, município A).

O quadro a seguir traz um resumo dos nossos achados. Em síntese, destacamos que prefeitos e vereadores são *brokers* em potencial de deputados federais e estaduais. Isto porque eles constituem um apoio eleitoral relevante – ainda que ele não se estruture prioritariamente por causa de partidos – e realizam atividades de intermediação, que se diferenciam principalmente com base no cargo ocupado.

Prefeitos se dedicam principalmente a atividades que lhes permitem resolver problemas de natureza coletiva do município – emendas (*pork barrel*) e auxílio com questões burocráticas (*aspectos informacionais*). Já os vereadores se voltam a atividades mais individuais – o atendimento a demandas individuais de eleitores –, ainda que eles também busquem emendas. O papel desempenhado por ambos nas campanhas eleitorais é distinto. Prefeitos são um apoio importante pelo seu papel de *gatekeeper* no

município, além da sua reputação local, fortemente conectada a conexões ascendentes (mesmo que, em municípios pequenos, eles também possam ter contatos diretos e frequentes com eleitores). O apoio de vereadores, por sua vez, se mostra relevante pela assimetria informacional decorrente do seu contato direto com eleitores e penetração territorial, características que a literatura atribui mais comumente a *brokers*.

Quanto ao monitoramento, não obtivemos evidências sobre se/como ocorre o monitoramento dos *brokers* sobre os eleitores (aspecto comumente explorado pela literatura). Do lado dos deputados, verificamos mecanismos formais (retrospecto eleitoral) e informais de monitoramento (obtenção de informações por outras fontes; visitas aos municípios) sobre o trabalho de políticos locais. Esse monitoramento, porém, não ocorre somente sob a ótica do controle. Afinal, muitas vezes a frustração de expectativas não leva a rompimentos.

Quadro 1. *Resumo dos achados*

Dimensão		Prefeitos	Vereadores
Quem é broker?	Apoio eleitoral relevante?	Assessores foram quase unânimes em apontar sua relevância, o que seria esperado teoricamente pelo perfil da amostra. Ao expandirmos o escopo com os <i>surveys</i> , encontramos que mais que 30% dos entrevistados consideram esses políticos locais como um dos dois apoios mais importantes para a sua eleição.	
	Vínculos partidários?	Apesar do foco da literatura, não é apontado como um grande veículo para estruturar as alianças, tanto nas entrevistas em profundidade quanto nos <i>surveys</i> , ainda que parte dos resultados indique os partidos como um dos veículos.	
Fontes de capital político	Distribuição clientelista	Poucas evidências nesse sentido. Porém, vale destacar a possibilidade de viés de desejabilidade social nos instrumentos utilizados.	
	Resolução de problemas	Prefeitos têm foco em buscar emendas (<i>pork barrel</i>) junto aos deputados (entrevistas em profundidade), ainda que um baixo percentual de deputados afirme priorizar essa atividade. Além disso, segundo as entrevistas e os <i>surveys</i> , eles buscam auxílio para a resolução de questões burocráticas, especialmente para liberação de recursos. Logo, se destacam pelo uso de <i>conexões ascendentes</i> para resolver problemas de <i>natureza coletiva</i> no município.	Vereadores também se interessam por emendas. Contudo diante de obstáculos para reivindicar o crédito, eles buscam emendas para entidades. Enquanto prefeitos se concentram em resoluções de questões burocráticas, os vereadores focam no encaminhamento de demandas de eleitores, tendo em vista seu maior contato direto com eles, segundo nossas entrevistas. Os <i>surveys</i> apontam que o atendimento de pedidos individuais é uma atividade central no trabalho dos deputados.
	Atuação em campanhas eleitorais	Importantes <i>gatekeepers</i> para a realização de atividades de campanha dos deputados. Emprestam a sua reputação, pela sua notoriedade local e capacidade de entregas para a população.	Semelhante ao que a literatura tradicionalmente destaca sobre <i>brokers</i> : penetração territorial e contato direto com eleitores. Ou seja, há uma <i>assimetria informacional</i> entre o vereador e o deputado.
Riscos de delegação	Monitoramento	Mecanismo formal: avaliação dos votos obtidos pelo deputado no município do <i>broker</i> de referência. Mecanismos informacionais consistem numa combinação de estratégias de construção reputacional do <i>broker</i> : troca de informação entre gabinetes; visitas às bases; convites aos deputados para eventos nos municípios.	
	Rompimento	O monitoramento não é visto exclusivamente pela chave do controle. Quando as expectativas são frustradas, não necessariamente há rompimento das relações, pois elas se baseiam em outros vínculos, além de ser possível só um distanciamento. Casos de rompimento são observados principalmente por iniciativa dos brokers.	

Fonte: elaborado pelos autores.



5. Discussão

Nesse artigo, investigamos como os políticos locais eleitos (prefeitos e vereadores) desempenham, no Brasil, o papel de mediadores entre deputados, em especial os estaduais, e eleitores. Analisamos as especificidades de sua forma de atuação e os mecanismos subjacentes às relações entre esses *brokers*, deputados e eleitores.

Com base na literatura, identificamos que as características básicas atribuídas a um mediador político são: (i) exercer o papel de intermediários entre eleitores e políticos/partidos; (ii) manter contato direto com eleitores; (iii) controlar algum capital político que dá acesso a políticos em níveis hierarquicamente superiores, para atendimento de pedidos (individuais ou coletivos) de eleitores. Em seguida, a partir das nossas evidências quantitativas e qualitativas analisamos três dimensões deste fenômeno destacadas pela literatura: quem são os *brokers*, qual a fonte de seu capital político, e os riscos de delegação.

Nosso estudo desses *brokers eleitos* mostram evidências desses atributos. Assim, prefeitos e vereadores são mediadores potenciais de deputados. Os vereadores se aproximam mais do modelo tradicionalmente estabelecido pela literatura, alcançando os três atributos identificados, como demonstrado pelas atividades que eles exercem. No caso dos prefeitos, destacam-se as conexões ascendentes e sua reputação local. Contudo, esse potencial de mediação ocorre principalmente em cidades de menor porte, onde sua reputação é mais relevante e onde eles podem manter algum contato direto com eleitores (ainda que isso não seja necessário para que eles exerçam a mediação).

Boa parte da literatura comparada vê os *brokers* como agentes dos partidos, e os estudos sobre o caso brasileiro tendem a se basear na filiação partidária para avaliar os resultados das alianças. Nossos achados indicam que os partidos têm algum papel nessas parcerias, porém elas não se dão somente (ou principalmente) por causa deles, uma vez que existem outras lealdades relevantes, seja a geográfica, pessoal, familiar ou de grupo. A ausência de vínculos partidários não torna os políticos locais necessariamente atores independentes e livres de constrangimentos, como é sugerido em outros contextos (Aspinall, 2014; Muñoz, 2014), e as frequentes mudanças de legenda parecem ser um problema menor do que é argumentado (Novaes, 2018). Muitas entrevistas apontam a relevância de “grupos políticos” nas

disputas locais, sendo que diferentes partidos podem compor um desses grupos. Observamos, ainda, sinais de que partidos são mais importantes em alguns momentos, como no recrutamento de candidatos e na definição de coligações, e para certos atores, como dirigentes locais.

No caso brasileiro, os vereadores se aproximam mais do modelo de *broker* indicado pela literatura comparada, caracterizado pela penetração dos mediadores no território, com capacidade para resolver problemas e contatos em níveis superiores. A tese da assimetria informacional como fonte da influência dos *brokers* também explica melhor o trabalho dos vereadores, pois eles mantêm contatos mais frequentes com os seus eleitores. Dessa forma, não parece ser um acaso que o equivalente local dos vereadores seja o raro caso de político eleito incluído como *broker* em trabalhos sobre outros contextos (Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2014). Contudo, ao contrário do esperado pela tese da assimetria informacional, não encontramos evidências claras do papel do vereador em trocas clientelistas. Assim, ele se aproximaria também do modelo proposto em trabalhos que apontam para a importância das conexões ascendentes (Brierley & Nathan, 2021), pois elas são necessárias para a resolução de problemas dos eleitores.

No caso dos prefeitos, os vínculos ascendentes despontam como diferencial, e deles se espera mais em termos de entrega de votos. Diferentemente dos vereadores, eles tendem a priorizar a intermediação de demandas coletivas, materializadas principalmente nas emendas parlamentares e no auxílio burocrático com demandas municipais. Ao adotarem principalmente políticas *pork barrel*, eles se distanciam de um modelo estritamente clientelista, pois ainda que não programáticas (Stokes et al., 2013), essas políticas não permitem punir ou recompensar eleitores individualmente. Com isso, não afirmamos que não haja prática de clientelismo entre os prefeitos e vereadores, apenas que essa não parece ser sua principal forma de atuação como *brokers*.

Outro traço que ajuda a entender sua influência é a notabilidade local e a autoridade decisória decorrente de sua posição institucional em um contexto que concentra no Poder Executivo a capacidade de tomar decisões, executar ações e políticas no município. Diferentemente do *broker* típico, em muitos municípios sua atuação como mediador reside em sua capacidade de converter os recursos canalizados pelos deputados em benefícios coletivos tangíveis para a população (Eduardo, 2016), e em auxiliar o deputado a

construir uma boa reputação na cidade. Assim, teríamos no nível local dois tipos diferentes de *brokers* eleitos, com diferentes prerrogativas decisórias e recursos, ambos úteis para os deputados, cada um a seu modo.

Por fim, nossos resultados sugerem especificidades relacionadas aos riscos de delegação e ao monitoramento. Embora as alianças e parcerias sejam cercadas por algum grau de incerteza, riscos e decepções, observamos que seus benefícios potenciais superam as desvantagens. Os incentivos para comportamento dos agentes (destinação de emendas, auxílio com a burocracia ou atendimento de pedidos) são úteis para ambos os lados da relação²¹. Existem mecanismos formais e informais de monitoramento, mas eles não parecem acompanhados de punição em casos de fracassos. Nossas evidências não permitem avaliar a importância dos *brokers* no monitoramento de eleitores, elemento central nas teorias sobre assimetria informacional. Diante da gama de atividades empreendidas por esses atores, na verdade, eles se aproximam do aspecto de “resolver problemas”, destacado por Brierley e Nathan (2021) em contraposição à importância do monitoramento para ganhos de escala e cumprimento (*enforceability*).

Este artigo apresenta algumas limitações a serem destacadas, pois elas implicam em limites no nosso argumento e em agendas de pesquisa futuras. A principal delas é não incluir diretamente a perspectiva dos prefeitos, um dos dois tipos de *brokers* em análise. Esta perspectiva é identificada de forma indireta, por meio da resposta de deputados aos surveys e de vereadores e assessores de deputados nas entrevistas. Também não foi possível explorar as relações entre os momentos eleitoral e não eleitoral (Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022; Dosek, 2023), que merecem ser aprofundadas em trabalhos futuros. O papel das mídias sociais nas dinâmicas de intermediação foi outro ponto frequentemente levantado nas entrevistas. Será interessante avaliar a possibilidade dessas ferramentas em promover ou romper essas dinâmicas em diferentes contextos.

Esperamos que esse trabalho adense a discussão sobre relações de intermediação de interesses e o papel dos *brokers* nas democracias. A análise de nossas evidências à luz da literatura recente pode contribuir para gerar hipóteses sobre o papel dos *brokers* detentores de mandatos ao enfatizar as especificidades de sua atuação.

Nosso estudo também pode ser útil para compreender a atuação desses *brokers* em outros contextos, em especial aqueles caracterizados por descentralização política-administrativa onde os políticos eleitos na esfera local são atores relevantes

do jogo (Nunes, 2015), ou aqueles em que o sistema partidário possui um nível intermediário de institucionalização e de força dos vínculos partidários. Diferentemente dos casos argentino e mexicano que se caracterizam por um sistema partidário institucionalizado com a presença de grandes máquinas políticas, ou dos casos peruano e colombiano, onde se observaram processos dramáticos de desagregação do sistema partidário, o Brasil seria um caso intermediário, que poderia ensejar diferentes padrões de atuação desses operadores.

Embora frequentemente malvista na mídia e entre os especialistas, a política distributiva é um elemento inerente da dinâmica democrática. Ela coloca em movimento atores, arenas e recursos e produz efeitos sobre a competição política, a formulação e implementação de políticas públicas, o acesso dos cidadãos a bens públicos e a qualidade da própria democracia. Quanto melhor conhecermos as dinâmicas de intermediação entre os atores de um sistema político, melhores serão as nossas condições de avaliar suas consequências políticas e sociais.

Referências

- Ames, B. (1994). The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, 88(01), 95–111.
- Ames, B., Baker, A., & Rennó, L. (2008). The “Quality” of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork? Em T. Power & P. R. Kingstone (Orgs.), *Democratic Brazil Revisited* (p. 107–133). University of Pittsburgh Press.
- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 46(4), 545–570.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.
- Avelino, G., Biderman, C., & Barone, L. S. (2012). Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, 55(4), 987–1013.
- Bezerra, M. O. (1999). *Em nome das “bases”: Política, favor e dependência pessoal*. Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política.
- Brierley, S., & Nathan, N. L. (2021). The Connections of Party Brokers: Which Brokers Do Parties Select? *The Journal of Politics*, 83(3), 884–901.
- Bueno, N. S. (2018). Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. *Comparative Political Studies*, 51(3), 304–340.



- Camp, E. (2017). Cultivating Effective Brokers: A Party Leader's Dilemma. *British Journal of Political Science*, 47(3), 521–543.
- Carneiro, L. P., & Almeida, M. H. T. de. (2008). Definindo a Arena Política Local: Sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2).
- Carvalho, N. R. de. (2003). *E no início eram as bases: Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Revan.
- Castro, M. M. M. de, Anastasia, F., & Nunes, F. (2009). Determinantes do Comportamento Particularista de Legisladores Estaduais Brasileiros. *Dados*, 52(4), 961–1001.
- Dosek, T. (2023). El clientelismo en Paraguay: ¿Compra de votos o compra de participación electoral? *Latin American Research Review*, 58(3), 612–630.
- Eduardo, F. L. (2016). *Committed Brokers: A união entre prefeitos e deputados no Brasil* [Tese de Doutorado]. Universidade Federal de Minas Gerais. <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASAEZN>
- Holland, A. C., & Palmer-Rubin, B. (2015). Beyond the Machine: Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1186–1223.
- Hoyler, T. (2022). *Representação política e conexão territorial: Uma etnografia de vereadores em São Paulo* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. 10.11606/T.8.2022.tde-30092022-144145
- Hoyler, T., Gelape, L., & Silotto, G. (2021). A construção de vínculos político-territoriais na cidade: Evidências de São Paulo. *Opinião Pública*, 27(2), 549–584.
- Langston, J., & Castro Cornejo, R. (2023). Why Do Clientelist Brokers Go Rogue? Parties, Politicians, and Intermediaries in Mexico. *Perspectives on Politics*, 21(1), 43–58.
- Martin, C. J. (2013). Crafting interviews to capture cause and effect. Em L. Mosley (Org.), *Interview Research in Political Science*. Cambridge University Press.
- Meireles, F. (2024). Política Distributiva em Coalizão. *Dados*, 67(1).
- Miller, G. J. (2005). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203–225.
- Muñoz, P. (2014). An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79–98.
- Novaes, L. M. (2018). Disloyal Brokers and Weak Parties. *American Journal of Political Science*, 62(1), 84–98.
- Nunes, F. (2015). *Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America* [PhD Dissertation, University of California Los Angeles]. <https://escholarship.org/uc/item/8v85r1g1>
- Palmeira, M., & Goldman, M. (Orgs.). (1996). *Antropologia, voto e representação política*. Contra Capa.
- Ranulfo Melo, C. (2011). Individualismo e Partidarismo em Doze Estados Brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(75), 57–71.
- Rocha, M. M. da, & Silva, B. S. da. (2017). O poder de indicar: Preferências legislativas de vereadores mineiros. *Cadernos Adenauer*, XVIII(2), 185–208.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2014). Political parties and rallies in Latin America. *Party Politics*, 20(3), 456–466.
- Zarazaga, R. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(03), 23–45.