

Clientelismo, Elites Políticas e Trocas Assimétricas: uma Análise das Relações Políticas no Município de Duque de Caxias

Mayra Goulart da Silva¹

Resumo

Algumas vertentes da Ciência Política brasileira endossam a associação entre o conceito de clientelismo e a chamada “Velha Política”. O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão dos processos de barganha e trocas assimétricas que constituem a dinâmica entre elites políticas, no caso, entre os membros do Executivo e do Legislativo, com o propósito de julgar em que medida esse conceito é pertinente para a análise dessas relações. Esse esforço será empreendido a partir de um estudo de caso: o município de Duque de Caxias, durante o período que se inicia com as eleições de 2016 e se estende até 2021. Para isso, buscar-se-á analisar a formação das coligações eleitorais e da coalizão de governo por meio da sistematização de informações obtidas nos portais da Câmara de Vereadores e da Prefeitura, além de dados do Tribunal Superior Eleitoral acerca das candidaturas apresentadas para as eleições municipais de 2016 e 2020. Através desses levantamentos, será possível mapear o comportamento dos partidos políticos ao longo do período estudado, delineando um panorama acerca das relações entre três variáveis intervenientes na dinâmica entre as elites políticas no âmbito municipal: (i) instituições/partidos, (ii) ideologia e (iii) personalismo/clientelismo. O resultado da pesquisa demonstra uma forte influência do Executivo sobre o Legislativo, expressa pela expansão do número de vereadores

1 Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DCP/UFRJ), do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCS/UFRRJ), Coordenadora do Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada (LAPPCOM), Doutora em Ciência Política (2013) pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ).

filiados a partidos da coligação do prefeito, o que nos permite observar a importância das variáveis i e iii na configuração das relações estudadas.

Palavras-chave: Clientelismo; Coligações Eleitorais; Efeito Coattail; NEP; Política Local.

Introdução

Notas sobre o Conceito de Clientelismo

Algumas vertentes da Ciência Política brasileira endossam a associação entre os conceitos de clientelismo, mandonismo, coronelismo e outros correlatos, ao que seria chamado de “Velha Política” pelo senso comum (Avelar e Lima, 2000). O conceito de mandonismo segundo Raymundo Faoro (2001) está relacionado à ideia de mando em uma época pré-moderna, ignorando o poder instituído. Nas palavras de José Murilo de Carvalho (1997), o mandonismo é uma característica da política tradicional que se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder baseadas no controle de algum recurso estratégico, que podem ser desde a posse de terras até o domínio por meio do uso da violência ilegítima sobre os moradores, como no caso das milícias.

O clientelismo, por sua vez, é definido pelo autor como um tipo específico de mandonismo que prolifera com o processo de urbanização e indica um tipo de relação entre atores políticos, que podem ser os cidadãos e as elites políticas, ou mesmo uma relação endógena entre elites (legislativas e executivas, por exemplo). Essa relação é estabelecida a partir da troca de apoio político por benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais e isenções. Ou, no caso das trocas entre elites, Murilo menciona deputados e vereadores que trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças a sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo (Carvalho, 1997, p. 4).

Em *O poder do clientelismo* (2003), Luiz Henrique Bahia se dedica a apreender a especificidade desse padrão de trocas: a assimetria. Sob essa perspectiva, o fenômeno estaria presente em todas as organizações sociais e o que determinaria sua feição política seria a natureza do que está sendo trocado: benefícios patrimoniais, máquina política por compromisso, apoio eleitoral e outros recursos políticos. O clientelismo é, portanto, um tipo particular de troca assimétrica inerente a toda forma de organização (Bahia, 2003, p. 22). Em suas palavras,

as relações sociais que se efetivam, segundo o modelo *patronus-cliente*, possuem caráter de permutas fortemente hierarquizadas (...). São trocas sem conotação monetária imediatamente visível e sem aparência mercantil, se bem que possam ter tais permutas hierarquizadas consequências e resultados monetários mercantis” (Bahia, 2003, 104). Segundo o autor, a ideia de patronagem tem como elementos constitutivos o “chefe” e a “máquina política”, e sua apreensão implica tanto no esforço de compreender como as elites políticas utilizam para seus próprios fins as instituições e os recursos públicos, quanto o modo como favores de vários tipos são permutados por votos. (Bahia, 2003, 123)

Como salienta Paulo D’Ávila (2003) em seu comentário ao texto de Bahia, não obstante a generalidade do conceito, haveria alguns condicionantes que estimulam o estabelecimento de “trocas políticas assimétrico-clientelistas”. Estas dizem respeito, sobretudo, à magnitude da assimetria, isto é, à ausência de canais institucionais autônomos e garantidos por lei de acesso aos recursos que tornam os cidadãos, principalmente os mais pobres, incapazes de obterem de modo impessoal, estável e constante os bens e serviços de que necessitam (D’Ávila, 2003, p. 153).

Na maioria dos casos, segundo Eli Diniz (1980), o clientelismo faz parte da própria “máquina” política partidária, que se estrutura através da configuração de uma rede de contatos, com o intuito de solucionar os problemas da população e se manter no poder. A lógica é conciliar os interesses privados e os de Estado, com uma integração dos primeiros na política estatal. A “máquina” faz a mediação política estabelecendo uma correlação entre as necessidades e as demandas dos clientes, consolidando um papel desigual e assimétrico. A autora desenvolveu esse raciocínio a partir de análises do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual Movimento Democrático Brasileiro (MDB), do Rio de Janeiro (Diniz, 1982), em especial da fração hegemônica liderada pelo então governador Chagas Freitas, conhecida como grupo *chaguista* (Diniz, 1980, p. 235).

Desse modo, se o clientelismo é um tipo específico de mandonismo, o chaguismo é uma variação fluminense do clientelismo, uma vez que decorre da história do estado do Rio de Janeiro. De seu período como capital do país, o município herdou uma imagem de vitrine da nação e baluarte da unidade nacional, que, supostamente, pairaria sobre as dinâmicas localistas e clientelistas da política provinciana (Motta, 1999, p. 4), servindo de cenário para as disputas entre as ideologias e elites capazes de conduzir a nação. De fato, em nossa história recente, observamos que a política carioca tem sido utilizada como plataforma por parte de lideranças desejosas de serem catapultadas ao governo federal, o que supostamente aumenta

o peso das coligações determinadas em nível nacional. Porém, quando a análise leva em consideração o restante do estado, é possível observar certa autonomia das articulações e lideranças locais, estabelecidas através de dinâmicas territoriais, corporativas e religiosas restritas espacialmente. Daí a escolha, como estudo de caso voltado para a compreensão do feixe de relações que formam essa “máquina”, do município fluminense de Duque de Caxias, cuja prefeitura é ocupada por um membro do MDB. Analisaremos, pois, o governo de Washington Reis (2017-2022) e os instrumentos de construção e manutenção de sua base de apoio no Legislativo, com o propósito de observar em que medida os conceitos de clientelismo, mandonismo, coronelismo, chaguismo e outros correlatos nos auxiliam na compreensão das trocas assimétricas estabelecidas entre prefeitos e vereadores, compreendendo como a máquina político-partidária, as instituições, a ideologia e as relações pessoais atuam como variáveis na conformação do que entendemos por política local, política tradicional, velha política ou, apenas, política (Silva e Santos, 2022).

Representação Política em Âmbito Local

O que determina as escolhas dos atores políticos? Quais são as variáveis centrais a serem consideradas quando analisamos o comportamento de cidadãos, candidatos e lideranças políticas? Desde Anthony Downs (1999), a teoria da escolha racional se debruça sobre os condicionantes da ação política e desenvolve ferramentas analíticas para responder a essas perguntas. Desse modo, consideram-se três modelos que funcionam como tipos ideais do comportamento político: *vote-seeking*, *office seeking* e *policy-seeking* (Strom, 1990). O primeiro modelo aparece já na contribuição seminal de Downs e considera as elites políticas como atores cujo único objetivo seria a maximização do apoio eleitoral com o propósito de adquirir o controle do governo (Strom, 1990, p. 566-567). O segundo modelo entende que os políticos têm como propósito central não os votos, mas a maximização do controle sobre os cargos (*offices*), tendo em vista os benefícios a eles atribuídos, referidos na literatura especializada pelo termo *pork barrel* (Baião, Couto e Jucá, 2018). O terceiro modelo apresenta como principal objetivo das elites políticas as políticas públicas (*policy-seeking*), que, por sua vez, são concebidas a partir de valores e visões de mundo, organizados e sumarizados através de ideologias (Jorge *et al.*, 2020). No tocante ao comportamento dos atores políticos aqui estudados, os três modelos serão considerados. A distribuição de cargos e a garantia de uma base eleitoral são condições para a implementação de políticas públicas que, quando bem executadas, tendem a aumentar a satisfação dos cidadãos e, por conseguinte, as chances de vitória eleitoral. Por esse motivo, os três objetivos (*policies*, *offices* e

votes) serão levados em conta nesta pesquisa, que almeja oferecer uma abordagem empírica acerca do comportamento político de cidadãos e elites políticas.

Não obstante, a noção de política tradicional, ou *velha política* (Avelar e Lima, 2000; De Oliveira, 2000), enquanto conjunto de barganhas e trocas voltadas à obtenção de apoio eleitoral ou legislativo, é objeto desta pesquisa, que utilizará como estudo de caso a sua dimensão local, por observar nela um ambiente propício à contraposição, com os discursos acerca da *nova política* entendidos a partir da negação desses componentes pragmáticos em prol de discursos com forte conteúdo ideológico (Avritzer, 2020). Sendo assim, nosso principal objetivo é decompor esse objeto em seus componentes partidário/institucional e personalista/clientelista, sem, contudo, desconsiderar o componente ideológico.

O conceito de ideologia política é alvo de controvérsias que passam ao largo dos objetos desta pesquisa, que a entenderá como “sistemas de crenças compartilhadas por grupos com a finalidade de promover seus interesses e orientar suas práticas sociais e políticas” (Medeiros, 2018, p. 58). Sob esse prisma, os conceitos ideológicos tornam-se elementos centrais na análise do comportamento de eleitores e eleitos, uma vez que simplificam uma miríade de posições, identidades e valores, facilitando a compreensão e a dinâmica interna de cada sistema político (Medeiros, 2018; Freire, 2006). No entanto, apenas quando são definidas como sistemas estruturados de valores que se manifestam por meio de formulações explícitas e conscientes, as ideologias se tornam um objeto de análise passível de ser mensurado. É essa a orientação seguida nesta pesquisa. Por esse motivo, e sem ignorar sua polissemia, reduziremos o escopo semântico da categoria para analisar três dimensões nas quais ele pode ser mobilizado:

- (i) enquanto instrumento de classificação das posições políticas dos diferentes partidos (e/ou candidatos/eleitos); (ii) como código de comunicação entre forças políticas, meios de comunicação social e eleitores e finalmente, (iii) enquanto instrumento de orientação dos eleitores na interpretação dos fenômenos políticos e na tomada de decisões. (Freire, 2006, p. 31)

Cada dimensão, por sua vez, demanda um tipo de metodologia quando o objetivo é fazer inferências acerca do comportamento político de atores reais. O que não significa, contudo, que as diferentes abordagens não precisem ser combinadas. Por isso, uma vez que esperamos como resultado a compreensão do papel de cada uma das variáveis aqui delineadas (partidarismo, clientelismo e ideologia), utilizaremos distintas ferramentas metodológicas, cada qual capaz de lançar luz sobre um aspecto das relações que compõem o que definimos como *política tradicional*.

Nesse tocante, as eleições municipais se justificam como um objeto particularmente interessante para a análise. Para os cidadãos, elas se sobressaem como oportunidade de aproximação com as elites políticas da sua localidade. Já sob o ponto de vista da Ciência Política, elas se destacam pelos números, na medida em que são realizadas simultaneamente em mais de 5.570 cidades, nas quais estão em disputa cerca de 60 mil cargos no Legislativo, além das prefeituras, o que envolve um montante de cerca de 450 mil candidatos (Dantas e Silva, 2020). Tal importância embasa o interesse em utilizá-las como objeto de análise para compreender, através de abordagens quantitativas e qualitativas, algumas das variáveis caras a essa área de conhecimento: comportamento dos atores políticos, desempenho dos partidos, competitividade eleitoral, volatilidade das preferências eleitorais etc.

Portanto, se o objetivo central neste artigo é observar a interação entre elites políticas, a análise das eleições surge como uma das etapas da investigação, a ser sucedida pela análise do período entre elas, isto é, da conformação do governo propriamente dito, sendo essa nossa segunda etapa. Na primeira, nossa atenção recairá sobre as coligações eleitorais e, na segunda, sobre as coalizões de governo². Em ambas, os partidos serão objetos de estudo. De acordo com autores como Krause (2005), Schmitt (1999), Dantas (2007, 2009), Machado (2007), entre outros, coligações podem ser bons indicadores do funcionamento do quadro partidário, ensejando processos de entendimento e acordo entre suas lideranças. Desde 2017, as coligações foram proibidas para os pleitos proporcionais, porém seguem sendo uma estratégia importante para as eleições majoritárias, incluindo os pleitos municipais (Dantas, 2009; Kinzo, 2004).

Por conseguinte, um dos objetivos secundários, desdobrados do principal, será demonstrar a validade desse objeto no tocante à interação dessas duas variáveis, contrariando as hipóteses de que a política local seria um ambiente de baixa institucionalização dos partidos, pouca competitividade e pouca volatilidade das preferências, como é possível desdobrar da hipótese de que ela seria dominada por lógicas clientelistas. Em resumo, essa hipótese, a ser testada na pesquisa, indicaria que tais lógicas implicam na baixa institucionalização dos partidos políticos nessa dimensão.

Na literatura, já encontramos indícios de que alguns elementos dessa hipótese não procedem. Vázquez (2016) apresenta um estudo cujos resultados

2 Deve-se ressaltar a diferença entre coalizão e coligação. A primeira se refere às alianças dos partidos durante o exercício dos mandatos, sendo a coalizão de governo aquela que envolve o partido do chefe do Executivo. Já as coligações se restringem à esfera eleitoral, na qual as legendas se aliam para lançar candidaturas.

demonstram que, de maneira geral, os pleitos municipais são competitivos e que os partidos políticos se alternam no poder. Fica em aberto, contudo, o quanto as legendas determinam o comportamento do eleitorado e das elites políticas, ou se elas existem apenas para o cumprimento do requisito formal de filiação partidária. Suprir essa lacuna é um dos objetivos da investigação aqui apresentada, que vai além do presente artigo³ e almeja observar a pertinência dos partidos políticos como determinante alternativa à lógica personalista/clientelista, de modo a testar o impacto de ambas as variáveis (institucional/partidária x personalista/clientelista) na política caxiense.

Metodologia

Uma vez que o objeto de análise são as elites políticas observadas sob o prisma da governabilidade, a metodologia escolhida diz respeito à mensuração das estratégias de construção e manutenção de apoio legislativo por parte do prefeito. Nessa medida, utilizando o arcabouço teórico estruturado em torno do conceito de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo, 1994; Limongi, 2007), foi possível elencar os incentivos disponibilizados pelo poder Executivo para a formação de maiorias legislativas. Tal base teórica nos traz quatro hipóteses preliminares.

Hipótese 1: Mesmo que na dimensão municipal os partidos tenham suas funções organizacionais diminuídas em relação às instâncias federal e estadual, no município de Duque de Caxias eles desempenham funções na construção da governabilidade.

Hipótese 2: Esse papel está relacionado à garantia de apoio legislativo ao Poder Executivo.

Hipótese 3: Esse apoio é obtido e mantido através da concessão de incentivos aos atores envolvidos.

Hipótese 4: Esses incentivos são de natureza eleitoral e não eleitoral, contemplando, principalmente, cargos de primeiro e segundo escalões.

3 Esta pesquisa, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), é realizada no âmbito do Laboratório de Partidos Eleições e Política Comparada (LAPPCOM) e contempla, ainda no eixo da oferta, a análise das indicações para o primeiro escalão da prefeitura. Ademais, a investigação buscará, através da realização de entrevistas semi-estruturadas com os eleitores e com as elites políticas do município (vereadores, ex-vereadores, assessores, ex-assessores, ocupantes e ex-ocupantes de cargos do primeiro escalão da prefeitura), mapear o papel dos brokers, bem como as expectativas e valores subjacentes ao plano da demanda, isto é, dos cidadãos em suas relações com seus representantes.

Essas hipóteses serão testadas a partir da análise dos mecanismos utilizados para incentivar a cooperação entre as elites políticas. Dentre eles, iremos nos deter com particular atenção sobre:

1. Participação na coligação eleitoral do prefeito, haja vista a expectativa de que ocorra transferência de popularidade eleitoral do candidato ao cargo majoritário aos candidatos ao legislativo a ele associados, através do efeito *coattail* (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Samuels, 2000).

Hipótese: a formação da coligação eleitoral é uma estratégia para a obtenção de apoio legislativo caso o candidato ao Executivo saia vencedor.

Metodologia: (i) comparar as coalizões eleitorais formadas em torno das candidaturas de Washington Reis em 2016 e 2020; observar se Reis expandiu seu apoio entre as elites políticas no legislativo atraindo vereadores de outros partidos.

2. Migrações partidárias. Nesse eixo, iremos observar se, durante as janelas partidárias ocorridas nas legislaturas analisadas, os vereadores mudaram de partido e, caso tenham mudado, se o fizeram para legendas que compunham a coligação eleitoral do prefeito.

Hipótese: vereadores que se sentem atraídos pelos incentivos à cooperação oferecidos pelo Executivo, mas que fazem parte de partidos que originalmente não apoiaram o prefeito durante a eleição, tendem a, quando possível, migrar para legendas próximas ao incumbente.

Metodologia: analisar as migrações ocorridas ao longo das legislaturas analisadas.

3. Loteamento de secretarias e cargos no primeiro escalão do Executivo, elencado como instrumento prioritário no estabelecimento de coalizões partidárias em sistemas de governo presidencialistas ou parlamentaristas multipartidários (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2007). Em regimes de coalizão, o loteamento desses cargos tende a ocorrer de modo proporcional ao tamanho das bancadas legislativas dos partidos que manifestam seu interesse em fazer parte do governo, bem como o compromisso em lhe garantir apoio legislativo.

Hipótese: o secretariado é formado por pessoas ligadas a partidos que fizeram parte da coligação eleitoral do prefeito.

Metodologia: analisar as nomeações para o secretariado do governo atual (2020) e anterior (2017-2020) de modo a observar se há um padrão nessas nomeações e, se existir, se ele contempla a hipótese acima. Por questões de espaço, a Hipótese 4 não será trabalhada neste artigo.

Ao final desta etapa da pesquisa, espera-se mensurar a relevância da variável institucional, isto é, dos partidos políticos na configuração da política municipal, analisando a relação de Washington Reis com as elites políticas no município, indicando, em particular, como é mantido e/ou expandido seu apoio legislativo.

Análise dos Resultados

Analisar a competição política a partir da competição partidária é uma tarefa desafiadora, considerando que temos um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo e um sistema eleitoral que enfatiza o candidato em detrimento do partido (Samuels, 1997). Esse percurso torna-se ainda mais árduo quando voltamos esse olhar para os municípios, dimensão na qual o personalismo é ainda mais determinante (Kerbaui e Dias, 2020).

Segundo Mair (1997), as disputas pelo governo na competição intrapartidária podem ser abertas, com alto grau de imprevisibilidade, ou fechadas, sendo assim mais previsíveis. Essa classificação possui 3 critérios: “(1) padrões de alternância no governo, (2) grau de inovação ou persistência nos processos de formação do governo, e (3) gama de partidos que obtém acesso ao governo” (*apud* Braga, 2010, p. 47). Nesse esforço de investigação sobre institucionalização partidária, Braga (2010) conclui, a partir da análise dos pleitos legislativos federais de 1990 até 2006, que a estrutura de competição brasileira vai se encaminhando para um cenário fechado, sobretudo quando olhamos para a entrada de novos partidos, o que reforça um maior grau de institucionalização das legendas. Observando o município de Caxias dentro dessa perspectiva, minha hipótese é a de que o sistema partidário da cidade ao longo dos últimos pleitos é aberto, mas o seu nível de previsibilidade é mediado pela relação entre Legislativo e Executivo por meio das migrações partidárias em direção à coalizão governamental. Esse movimento se estrutura em virtude da centralidade do prefeito como eixo de gravitação das forças políticas nos municípios.

Magnitude Eleitoral, Coligações e Migração Partidária em Caxias

A magnitude eleitoral, no caso dos municípios, parece ser uma variável central para determinar a importância dos partidos e suas lideranças como mecanismos de agregação dentro do Legislativo⁴. Mesmo com uma lógica de negociação local ainda enigmática para a literatura, a governabilidade municipal é condicionada à magnitude na medida em que, quanto menor a quantidade de atores envolvidos, mais fácil será para o prefeito negociar diretamente com cada vereador, sem a necessidade de estabelecer um arco de alianças partidário estável, isto é, uma coalizão de governo (Dantas, 2018, p. 193). Isso nos permite supor que a “força da gravidade” em torno do prefeito, no que tange a sua relação com os vereadores, é mais intensa do que a força de atração exercida por governadores e pelo presidente sobre os deputados.

O caráter direto e pessoal da relação com os vereadores e a ascendência do prefeito sobre suas carreiras políticas não significa, contudo, atribuir um papel meramente passivo aos legislativos municipais. “Pelo contrário, são produtivos e concentram a sua atuação no uso de um instrumento parlamentar específico, a indicação, voltada à solicitação de variados tipos de bens tangíveis ou intangíveis para pedir providências sobre problemas municipais ao prefeito” (Dantas, 2018, p. 199). Esse aspecto da indicação será investigado em futuros trabalhos, tendo em vista o enfoque de olhar apenas para a arena eleitoral neste primeiro momento.

A migração partidária pode ser vista sob duas perspectivas: a do candidato que migra e a da estratégia das elites partidárias (Freitas, 2008; Melo, 2004, Desposato, 2006). Está embutida em muitas das interpretações dessa primeira via que uma alta taxa de migração indica fraqueza do sistema partidário. Para Desposato (2006), as migrações não podem ser automaticamente interpretadas como uma fraqueza do sistema. Ao longo do seu trabalho, ele demonstra como essas janelas são sistemáticas e não apenas prerrogativas de atores individuais, sendo, portanto, um fenômeno controlado pelas instituições.

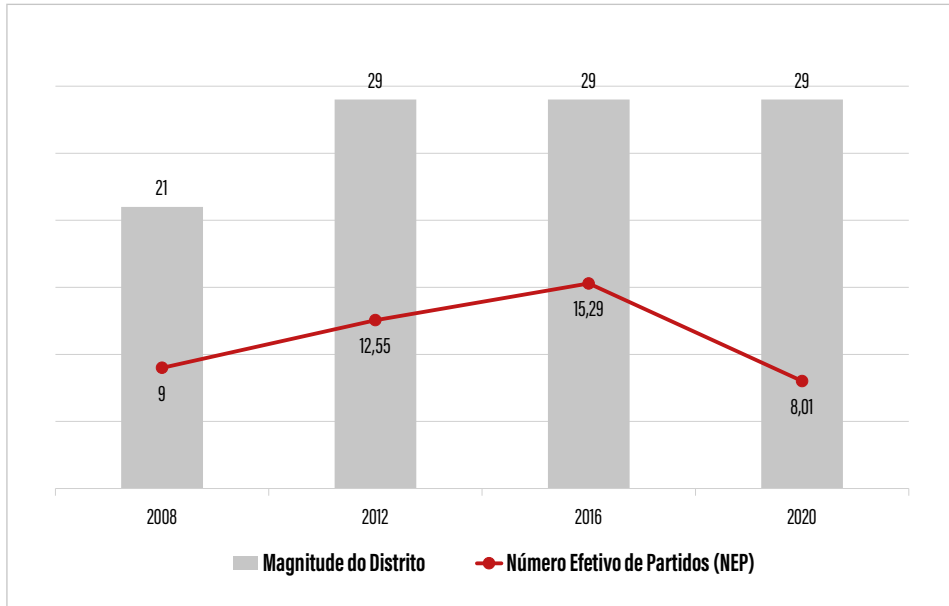
Freitas (2012), amparada em uma perspectiva centrada nas elites políticas e suas carreiras, observa as relações entre migração partidária e coalizão de governo. Diante da perspectiva que toma o sucesso eleitoral como *rationale* elementar das estratégias levadas a cabo pelas elites políticas, a migração para a

4 Como nos alertam Nicolau e Schmitt (1995, p. 7), a magnitude do distrito eleitoral, que é o número de cadeiras em disputa, é o aspecto mais importante do sistema eleitoral.

coalizão governamental torna-se uma opção valiosa, haja vista a possibilidade de acesso a recursos disponíveis ao Executivo. A popularidade e os recursos controlados pelo chefe do Executivo são colocados nesses termos como uma peça de incentivo central para as trocas de partido e para o desenho da arena eleitoral⁵.

Em termos descritivos, o município de Caxias passou por uma diminuição na quantidade de agremiações com representantes eleitos na Câmara dos Vereadores quando comparamos as duas últimas eleições. Em 2008, 11 legendas possuíam cadeiras, subindo para 15 em 2012, 18 em 2016 e 12 em 2020. O aumento desse número, entre 2008 e 2012, poderia ser explicado pelo aumento da magnitude do distrito, tendo em vista que esse é um dos efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário (Taagepera e Shugart, 1989). No gráfico 1 é possível visualizar a magnitude do distrito e o Número Efetivo de Partidos (NEP), indicador que mensura a fragmentação partidária em determinado distrito eleitoral. Mesmo com a constância na magnitude, entre 2016 e 2020 há uma queda de 47% do NEP, variação mais significativa do que o aumento de 17% entre 2012 e 2016 e o de 28% entre 2008 e 2012. Essa queda denota um momento de inflexão na política de Caxias entre 2016 e 2020, que ultrapassa a justificativa imediata da queda como consequência do fim das coligações em eleições proporcionais, regra vigente a partir do pleito de 2020. Essa via explicativa se debruça sobre a tese de que coligações auxiliam partidos pequenos a atingirem o coeficiente eleitoral, o que não seria possível caso se jogassem na arena eleitoral sozinhos. O fim das coligações diminuiria, portanto, a fragmentação e o número de partidos (Fleischer e Dalmoro, 2005 *apud* Freitas e Mesquita, 2010). Como aventado em outros trabalhos (Silva e Santos, 2022), minha hipótese é que, para além do efeito mecânico da proibição das coligações, a fragmentação diminuiu por conta da força aglutinadora de Washington Reis através do fenômeno da migração parlamentar. Essa força gravitacional é um indício do sucesso da estratégia do prefeito em atrair vereadores para sua coalizão de governo.

5 Freitas (2012) também adiciona um conceito importante para instrumentalizar os tipos de partidos, a categoria de "partido satélite": legendas que não compõem a coalizão mas que votam em sua maioria com o governo, também almejando obter acesso aos recursos por parte do Executivo.

Gráfico 1 - Número Efetivo de Partidos no município de Duque de Caxias (2008-2020)

Desse e modo, confirmando nossa hipótese original, é possível afirmar que a força de Reis se expressa, sobretudo, pelo total de vereadores pertencentes a partidos que fizeram parte da coligação em sua disputa para o Executivo municipal. Em 2016, apenas 7 vereadores faziam parte de partidos que compunham a coligação do MDB para prefeito ou para vereador. Em 2020, 83% dos vereadores eram, ou do MDB ou de partidos que se coligaram ao mesmo para a eleição majoritária, como indica a tabela 1:

Tabela 1 - Coligações eleitorais no município de Duque de Caxias (2000-2020)

Ano	Cand.	% Votos	Coligação	Câmaras (%)
2000	Zito 2	81,06% (1º Turno)	PMDB/ PTB/ PSDB/ PTdoB/ PPB/ PV/ PSDC/ PHS/ PST/ PSD/ PSC/ PPS	15 (71%)
2004	Reis 1	45,2% (51,91% no 2º turno)	PMDB/PPS/PSC/PMN/ PSL/ PHS/ PL PTC/ PSDCS	9 (42,85%)
2008	Zito 3	53,34%	PSDB/PT do B/ PSDC/ PP/ PSC/ PV/ PSL/ PR/ DEM/PTN	11 (52%)
2012	Cardoso	33,19% (55,51% no 2º turno)	PRB/ PDT/ PT/ PPS/ PMN / PSB/ PC do B	10 (34%)
2016	Reis 2	35,76% (54,18% no 2º turno)	MDB/PSL/ PPS/ PRP/ PHS/ PSB	7 (24%)
2020	Reis 3	52,55%	DC/AVANTE/PATRIOTA/ CIDADANIA/REPUBLICANOS/ MDB/PSD/PTC/PROS/ PTB/PMB/PODE/ SOLIDARIEDADE/DEM	24 (83%)

Entre 2008 e 2020, 29 partidos passaram pela Câmara dos Vereadores e apenas o MDB conseguiu estar nas quatro legislaturas. Em uma análise preliminar, pode-se afirmar que a estrutura competitiva no município é aberta à entrada de novos partidos, o que apontaria para uma institucionalização fraca das legendas. Por outro lado, os prefeitos que chegam fortes para a reeleição conseguem ter uma maior quantidade de cadeiras entre os partidos coligados. Foi o que ocorreu com Zito⁶, em 2000, e com Reis, em 2020, sendo essa uma evidência que reforça a importância da popularidade do prefeito para as eleições proporcionais. Silva, Cury e Vasquez (2021) introduzem um elemento explicativo para esse debate, a relação entre o tamanho da coligação majoritária e o potencial da governabilidade do prefeito. No caso de Caxias, essas eleições supracitadas tiveram nas coligações 12 e 14 legendas, respectivamente.

A coligação do MDB para o Executivo em 2016 foi “Rumo ao Futuro” (MDB, PSL, PPS, PRP, PHS e PSB). Olhando para a conquista de cadeiras dessa coligação, foram 7 no total: 3 do MDB, 2 do PSL e 2 do PRP. Dica, adversário que

6 José Camilo Zito dos Santos Filho foi prefeito de Duque de Caxias entre 1997 e 2005 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Antes disso, foi deputado estadual pelo Rio de Janeiro entre 1995 e 1996 e entre 2007 e 2008 pelo mesmo partido. Em 2011, migrou para o Progressistas (PP) e, em 2015, já por essa legenda, volta à Assembleia dos Deputados e fica até 2018. Também foi vereador entre 1988 e 1994.

foi ao segundo turno, participou da coligação “Nossa Gente, nosso Futuro” (PTN, PRB, PT, PSC, PMN, PV, PROS, PSD, PCdoB e PDT), que elegeu 13 vereadores: 3 do PTN, 1 do PRB, 2 do PT, 1 do PSC, 1 do PV, 1 do PSD, 1 do PCB e 3 do PDT.

Entre as eleições de 2016 e 2020, 6 partidos novos conseguiram cadeiras e 12 perderam; dentre esses últimos está o PP, que possuía uma das maiores bancadas no município. Sob essa perspectiva, poderíamos supor que teria havido uma grande renovação do quadro político da Câmara. Porém, quando olhamos para a nominata dos vereadores, essa lógica se contradiz, na medida em que houve uma taxa de reeleição de 62%. Dos 29 vereadores eleitos, 18 foram reeleitos e, entre eles, 14 trocaram de legenda. Nessas trocas, 12, 41% se direcionaram para partidos que faziam parte da coligação de Reis (MDB). Em duas dessas trocas, os candidatos Junior Uios e Clovinho Sempre Junto trocaram, respectivamente, o PT pelo DEM e o PDT pelo Patriota, partidos ideologicamente distantes. Essa informação é um indício de que o relacionamento entre as elites políticas em Caxias não se estrutura em termos ideológicos, haja vista o fato de que PT e PDT, legendas de esquerda e centro esquerda, encontram-se em posições bem distantes do espectro ideológico no qual estão DEM e Patriota, legendas de direita⁷ (Silva e Santos, 2022).

É importante salientar que Melo (2000) demonstra que a estratégia da migração partidária é mais frequente no espectro da direita. Ao estudar a dinâmica na Câmara dos Deputados, o autor demonstra que os deputados oriundos de legendas situadas neste espectro teriam uma maior autonomia em relação aos seus partidos, o que lhes proporcionaria uma maior flexibilidade na tentativa de otimizar os seus ganhos. Contudo, reforça Melo, isso não representa uma grande volatilidade entre os blocos ideológicos, na medida em que as migrações costumam se inserir dentro do mesmo espectro. As migrações vistas no espaço de tempo entre a eleição de 2016 para 2020 podem ser encaradas como uma tentativa dos candidatos de maximizar os seus ganhos, sobretudo através de uma relação de proximidade com o Executivo.

No entanto, como foi visto pela literatura recente, essa conclusão não pode invalidar que os partidos, como organizadores dos recursos e atores com as prerrogativas de aceitar ou negar novos membros, também atuam na maximização dos ganhos. Nesse sentido, as legendas da coalizão de Reis atraíram candidatos já eleitos e fortaleceram a base de apoio do prefeito dentro do Legislativo, sendo essa ampliação de forças um importante indicativo de fortalecimento do sucesso de seu projeto político.

⁷ Para a classificação ideológica, utilizamos o trabalho de André Borges, elaborado com os dados do V-Party 2018, BLS 2017, PREPPS 2018.

Considerações Finais

Este texto foi dividido em quatro partes. Nas duas primeiras, foi apresentado um mapeamento dos conceitos que estruturam o que aqui denomino como política local, sobretudo aqueles que dizem respeito às trocas realizadas entre elites políticas na formação de coligações eleitorais e coalizões de governo, que, por sua vez, foram os objetos das duas últimas seções do texto. Como pressuposto, parti da ideia de que as eleições desempenham um papel crucial para o funcionamento de um governo representativo, na medida em que possibilitam que os Poderes Executivo e, sobretudo, Legislativo sejam de fato representativos dos diferentes grupos e identidades que compõem a sociedade (Kinzo, 2004). Por outro lado, há uma função relativa à responsabilidade/*accountability* desses vínculos representativos, posto que, durante os processos eleitorais, os incumbentes prestam contas aos cidadãos (Sartori, 1987). Em ambas as frentes, os partidos políticos são elementos centrais, uma vez que canalizam as preferências dos eleitores para o Estado, garantindo a representatividade, mas também atuam junto à sociedade civil, organizando e agregando os interesses, ideologias e identidades, de modo que estes se expressem em termos de preferências coletivas inteligíveis, sob o prisma da competição eleitoral, e passíveis de serem transformados em políticas públicas, sob o prisma da arena decisória (Kinzo, 2004). Ou seja, os partidos estruturam a disputa eleitoral selecionando a oferta de representantes possíveis e orientando, no plano da demanda, processos de reflexão e agrupamento de interesses.

Na literatura especializada, parece haver uma problematização sobre a capacidade dos partidos políticos de desempenharem esses papéis com a mesma congruência em âmbito local, que seria determinada por dinâmicas personalistas usualmente tipificadas pelo conceito de clientelismo (Dantas e Silva, 2020; Kerbauy e Dias, 2020; Lavareda e Telles, 2016). Esse raciocínio segue a seguinte lógica: no tocante à arena eleitoral, quanto menor a magnitude do distrito, mais próxima é a relação entre candidatos e eleitores, uma vez que os primeiros precisam menos dos recursos dos partidos para se fazerem conhecidos junto ao eleitorado, quando comparados aos pleitos estadual e federal, que pressupõem o estabelecimento de vínculos entre indivíduos distribuídos por um território maior. Como observado na seção dedicada à análise do número efetivo de partidos (NEP) no Legislativo relativo ao município de Duque de Caxias, na arena decisória, quanto menor o NEP, menor a importância dos mecanismos de agregação de elites políticas, na medida em que os processos decisórios envolvem um número menor de atores,

passíveis de serem acionados pessoalmente pelos prefeitos. Esse relacionamento pessoal entre o chefe do Executivo e membros do Legislativo torna-se mais difícil quando o último é composto por dezenas de membros. Nesses casos, as lideranças partidárias tornam-se atalhos no estabelecimento de acordos que garantam apoio legislativo ao prefeito. Porém, quando pensamos em municípios com um número menor de vereadores, a tarefa é menos árdua e as relações pessoais entre os envolvidos são mais intensas.

Sendo assim, uma das justificativas para a escolha do caso aqui analisado reside no fato de Duque de Caxias ser um município de magnitude grande⁸, com 30 vereadores, utilizando como parâmetro aquele mobilizado por Nicolau e Schmitt (1995), segundo o qual distritos médios teriam magnitude entre 8 e 12 cadeiras, distritos grandes entre 16 e 31, e megadistritos teriam mais de 39⁹. A importância da magnitude para o presente estudo, que se dedicou a observar o peso das variáveis institucional/partidária e pessoal/clientelista nas relações entre elites políticas e sociedade civil, reside no entendimento, amplamente respaldado pela bibliografia especializada, de que quanto menor a magnitude do distrito menos espaço para a representação da pluralidade social (Duverger e Sartori, 1988; Shugart, 1988; Taagepera e Shugart, 1989; Lijphart, 1989, 2003).

Sob o prisma da governabilidade e da relação entre poderes, a fragilidade dos partidos nos municípios, quando comparados com instâncias de maior magnitude como os estados, explica-se pelo fato de que eles tornam-se menos necessários em termos organizacionais, como colocado acima. Essa impressão é confirmada pela literatura, que indica que a governabilidade na dimensão local é articulada de maneira mais informal, através de negociações diretas entre as elites políticas, em particular, vereadores e prefeitos, cuja liderança pessoal torna-se uma variável determinante (Dantas e Silva, 2020; Rocha e Silva, 2017; Silva, Sandes-Freitas e Pires, 2018). Esses indícios sugerem que as coligações eleitorais, analisadas na terceira seção, são estratégias que aumentam as chances de eleição do prefeito, mas, também, aumentam o espaço das legendas menores, mediante o efeito *coattail* (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Samuels, 2000), isto é, a transferência de apoio eleitoral do candidato majoritário para os candidatos ao legislativo dos partidos que fazem parte de sua coligação (Figueiredo, 1994; Kinzo, 2004; Dantas, 2009).

8 Como nos alertam Nicolau e Schmitt (1995, p. 7), a magnitude do distrito eleitoral, que é o número de cadeiras em disputa, é o aspecto mais importante do sistema eleitoral.

9 Essas três faixas levam em conta a alteração realizada pela Emenda Constitucional 58/2009, que modificou o artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal, aumentando o número de faixas entre o mínimo (nove) e o máximo (55) de cadeiras nas Câmaras legislativas dos municípios brasileiros.

Outro ponto interessante a ser considerado, colocado por Lamounier (1991), diz respeito às relações entre as três variáveis analisadas ao longo do artigo: instituições, ideologia e clientelismo, sendo os dois últimos mecanismos concorrentes de agregação de demandas sociais a serem canalizadas pelos partidos. Segundo o autor, corroborando as definições discutidas na primeira seção deste texto, na qual nos dedicamos a discutir o conceito de clientelismo, legendas sem contorno ideológico definido teriam mais afinidade com práticas clientelistas/personalistas, uma vez que tenderiam a canalizar demandas sociais de natureza apenas “extrativa - centradas nos *outputs* do governo, sob a forma de verbas e favorecimentos, e não na formulação e implementação de políticas consistentes e de longo prazo” (Lamounier, 1991, p. 12). Em contrapartida, partidos com alta carga ideológica tenderiam a estar afastados das demandas, problemas e interesses cotidianos/locais dos cidadãos. Sob essa perspectiva, esta pesquisa não parte de pressupostos normativos acerca da natureza necessariamente ideológica da prática representativa, compreendendo-a como um amálgama de dinâmicas concretas e abstratas, locais e nacionais, egoístas e altruístas.

Referências

- AVELAR, Lúcia; LIMA, Fernão Dias de. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2000. p. 195-223.
- AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo. Articulações Intrapartidárias e Desempenho Eleitoral no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2020.
- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 47-86, jan./abr. 2018.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

- DANTAS, Humberto. *Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004*. São Paulo, tese de doutorado apresentada ao DCP-USP, 2007.
- DANTAS, Humberto. Coligações nas eleições municipais de 2000 a 2008: a força dos partidos dos governadores. *Revista Liberdade e Cidadania*, Ano II, n. 6, 2009.
- DANTAS, Humberto; SILVA, Bruno Souza da. Eleições legislativas municipais: a porta de entrada na política e a mãe de todos os pleitos sob a realidade de 2020. In: *Eleições municipais e os desafios de 2020*. Cadernos Adenauer XXI (2020), n. 2, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2020.
- D'ÁVILA FILHO, Paulo. O clientelismo como gramática política. *Universal. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2003.
- DINIZ, Eli. Máquinas Políticas e Oposição: o MDB no Rio de Janeiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, 1980.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DUVERGER, Maurice; SARTORI, Giovanni. *Los sistemas electorales*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.
- FIGUEIREDO, Marcus. A lei de ferro da competição eleitoral: a aritmética eleitoral. In: *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, jul. 1994.
- FREIRE, André. *Esquerda e direita na política europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada*. Lisboa: ICS, 2006.
- JORGE, Vladimyr Lombardo; FARIA, Alessandra Maia Terra de; SILVA, Mayra Goulart da. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33, 2020.
- KERBAUY, Maria Teresa; DIAS, André Luiz. Eleições para cargos no executivo e nos legislativos municipais no Brasil: desempenhos congruentes

- ou incongruentes?. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *Eleições municipais: novas ondas na política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.
- KINZO, Maria D'Alva G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, nº. 54, 2004.
- KRAUSE, Silvana. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994 – 1998 – 2002): coligações eleitorais x nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In: KRAUSE, S.; SCHMITT, R. (orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fund. Konrad Adenauer; São Paulo: UNESP, 2005.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade*. Idesp, 1991.
- LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.
- LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Cultural, 2003.
- MACHADO, Carlos Augusto Mello. *Identidades diluídas: consistência partidária das coligações para prefeito no Brasil – 2000 e 2004*. Distrito Federal, dissertação de mestrado defendida na UNB, 2007.
- MEDEIROS, Neuci Pimenta de. *A influência da ideologia partidária na formalização de orçamentos participativos no Brasil*. 2018. 220 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/17182>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 129-147, 1995.
- OLIVEIRA, Evelina Antunes F de. *Nova cidade, velha política: poder local e desenvolvimento regional na área mineira do Nordeste*. Ufal, 2000.
- ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Bruno Souza da. O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. Cadernos Adenauer, v. XVIII, n. 2, p. 185-208, 2017.
- SAMUELS, David. The gubernatorial coattails effect: Federalism and Congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 62 (1), 240-253, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House, 1987.

- SCHMITT, Rogério. *Coligações eleitorais e sistema partidário no Brasil*. Rio de Janeiro, Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1999.
- SHUGART, Matthew. *Duverger's Rule, district magnitude, and presidentialism*. Tese de doutorado. University of California, Irvine, 1988.
- SILVA, Bruno Souza da; SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; PIRES, Caio José Leitão. *O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, Humberto. Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 1 ed. São Paulo, 2018.
- SILVA, M. G.; SANTOS, P. F. *O Hegemon da Baixada: as eleições de 2020 e a construção hegemônica de Washington Reis*. In: BORBA, F.; FIGUEIREDO, Argelina. *Política local no estado do Rio de Janeiro: disputa partidária e comportamento político nas eleições municipais de 2020*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.
- STROM, Kaare. *A behavioral theory of competitive political parties*. *American Journal of Political Science*, Austin, v. 34, n. 2, p. 565-598, maio 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111461?seq=1>. Acesso em: 25 jun. 2020.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- VASQUEZ, Vitor. *Ao vencedor, a prefeitura: competição em eleições municipais (1996-2012)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.