

# NOTAS SOBRE O CLIENTELISMO POLÍTICO NO BRASIL<sup>1</sup>

ALCINDO GONÇALVES\*

## RESUMO

O texto aborda o clientelismo político no Brasil, partindo da antiga ideia de oposição entre política ideológica e política de clientela, expresso em ensaio de Hélio Jaguaribe, publicado em 1950. Busca estabelecer o conceito de clientelismo na Ciência Política e apresenta e descreve as formas de clientelismo: pessoal, político-partidário e de massas, abordando o fenômeno das máquinas políticas, organizações essenciais para a prática clientelista moderna. A evolução do clientelismo no Brasil, bem como as explicações para suas origens e causas, são detalhadas, bem como a permanência das práticas clientelistas na política nacional, vistas como instrumentos de ação política. A conclusão tenta mostrar caminhos, alternativas e possibilidades para sua superação.

## PALAVRAS-CHAVE

clientelismo político, clientelismo partidário, clientelismo de massas, política de clientela x política ideológica, clientelismo no Brasil.

## ABSTRACT

The article is an approach on Brazilian political clientelism, starting with the old idea of opposition between ideological politics and clientelist politics, as in Helio Jaguaribe's essay, published in 1950. It tries to establish the concept of clientelism in Political Science and shows and describes the clientelist configurations: personal, party-political, and masses, making also an approach on political machines, essential organizations for modern clientelist practices. The evolution of clientelism in Brazil, as the explanations for its sources and causes, are shown in details, as well the clientelist politics permanence in national politics, seen as political action tools. The conclusion tries to establish ways, alternatives and possibilities to overcome clientelism.

## KEYWORDS

political clientelism, party clientelism, mass clientelism, clientelist politics x ideological politics, clientelism in Brazil.

\* Alcindo Gonçalves é Doutor em Ciência Política pela FFLCHUSP e Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos - UniSantos.

<sup>1</sup> Texto originalmente escrito em 1989, mantido inédito, e revisado e ampliado para publicação em 2013.

## 1. INTRODUÇÃO

O tema do clientelismo político no Brasil é clássico. A carta escrita por Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, D. Manuel I, anunciando em 1500 a descoberta de novas terras realizada pela expedição chefiada por Pedro Álvares Cabral termina com um pedido em favor de seu genro:

E pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê.

Para analisar o clientelismo político no Brasil, fenômeno histórico e enraizado na cultura política do país – há quem diga que é impossível fazer política sem favores ou trocas que envolvam empregos, cargos ou verbas – é preciso compreender as raízes e fundamentos de sua existência.

O objetivo aqui é realizar tal percurso. Partindo de um ensaio do prof. Hélio Jaguaribe, publicado em 1950, “Política de clientela e política ideológica”, que sugere, já no seu título, a oposição entre duas formas distintas de praticar a política, buscar-se-á apresentar o conceito – clientelismo – e as várias modalidades de sua prática, com ênfase na criação e funcionamento das máquinas políticas. Em seguida, será discutido o caso brasileiro, abordando variedades correlatas de comportamento político, como o coronelismo e o populismo. Tenta-se aqui indicar suas relações com o fenômeno do clientelismo, visto este como instrumento de ação política, que pode assumir o caráter tradicional (onde desponta o clientelismo pessoal) e o caráter partidário e de massas. O grande desafio – a superação do clientelismo na política moderna – é o tema da última parte deste artigo.

## 2. POLÍTICA DE CLIENTELA OU POLÍTICA IDEOLÓGICA?

### 2.1 A visão de Hélio Jaguaribe, em 1950

A conferência pronunciada pelo professor Hélio Jaguaribe em abril de 1950 na Biblioteca Municipal de São Paulo foi publicada logo em seguida (julho de 1950) na Revista Digesto Econômico, com o título de “Política de clientela ou política ideológica” (JAGUARIBE, 1950). Mais de sessenta anos depois, ela permanece um paradigma sobre o tema. Apesar de alguns pontos terem sofrido o desgaste do tempo e dos fatos, a ideia básica do texto: a oposição, com mútua exclusividade, entre a política ideológica e política de clientela, com o evidente anseio que aquela possa triunfar permanece viva e atual, como o único caminho viável para a modificação substantiva das

estruturas políticas e dos sistemas de poder e de representação no país, capaz de viabilizar uma democracia autêntica, com ampla participação das massas.

O dilema com o qual se debate todo o pensamento político brasileiro (e, talvez, o próprio senso comum nacional) é precisamente este: a política boa, genuína, autêntica, não degenerada ou corrompida é a política ideológica, característica das classes sociais, desenvolvida de acordo com valores ou interesses universais e em perspectiva de longo prazo, contrapondo-se à política de clientela, ao pragmatismo, à fisiologia dos interesses imediatos e particulares (REIS, 1988a).

Jaguaribe vislumbrava, em 1950, a classe média, formada como força política nos últimos decênios do Império (o pequeno comércio, funcionários públicos, os empregados em escritórios e toda uma série de pessoas que exerciam atividades tipicamente urbanas), como tendo tido influência decisiva na construção da República. Sua doutrina, o positivismo; seu partido, não o velho Partido Republicano, e sim o Exército; suas bandeiras e ações efetivas, a Abolição e a República. Seu domínio é, porém, curto e se extingue após o governo Floriano Peixoto, perdendo rapidamente a supremacia para os grandes proprietários rurais. Relegada a plano secundário, a classe média passou à oposição e lá permaneceu, até que a década de 1920 começou a apresentar seus sinais de insatisfação que desembocaram na Revolução de 1930. E o Estado Novo, em 1937, acabou correspondendo “às necessidades básicas da classe média e constituiu a forma de assegurar os interesses pelos quais a mesma vinha lutando desde a Abolição” (JAGUARIBE, 1950, p. 45).

No entanto, como toda a economia da República Velha estava voltada para a lavoura e a pecuária, carecia a classe média de possibilidade econômica de vida. Sua única alternativa, dada a inexistência das atividades privadas características do desenvolvimento e da industrialização, acabou sendo o funcionalismo público, que foi ampliado pelo Estado Novo. Este ampliou seus quadros, estabeleceu o acesso por concursos e regularizou promoções, configurando, assim, um Estado onde a classe média logrou relativa superioridade política. Se existe, pois, a hipertrofia do funcionalismo público, ela ocorre por razões econômicas ligadas à formação histórica do Estado brasileiro, nunca à “malícia” dos nossos homens de Estado nem à “preguiça” de nossos concidadãos. É inegável, porém, que as classes médias, formadas e desenvolvidas como subproduto da urbanização de um país que permanecia agrícola e não lhes oferecia condições para que se inserissem no processo produtivo, acabaram condenadas ao parasitismo direto do Estado.

O Estado brasileiro, desde a Colônia, tornou-se Cartorial e assim persiste em nossos dias. Caracteriza-se o Estado Cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços

efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes. (JAGUARIBE, 1950, p. 41)

O Estado Novo isolou-se gradativamente. Sem conseguir substituir o apoio da classe média e a cumplicidade do capitalista pelo apoio proletário (sem volume e consistência necessária para se tornar em base do Estado), perdeu qualquer sustentação para seu poder. A redemocratização em 1945 se faz, contudo, de forma “suave”, permanecendo no poder quase todos os agentes do regime anterior. O PSD e o PTB, partidos gestados e nascidos no interior do aparelho de Estado, ganham facilmente as eleições de 1946. Essa aliança logo se rompe, mas o fundamental é que os trabalhistas não fazem causa comum com os partidos que haviam apoiado o candidato vencido<sup>2</sup>. A maioria destes, cansados da longa oposição, apressa-se em aderir ao novo governo; o capitalismo, que tem no Estado seu principal inspirador e melhor mercado, busca também adesão. Como destaca Jaguaribe (1950, p. 48),

houve uma febre de adesões e lavrou em nossa política o mais aberto e deslavado oportunismo. [...] Todo o mundo era governo. [...] Desaparecendo os partidos, a política passou a girar, exclusivamente em torno de pessoas. [...] Esse estado de coisas constitui o que podemos chamar de política de clientela.

Generaliza-se, pois, o fenômeno na sociedade brasileira.

A força política se acha feudalizada, dispersa, entre milhares de pessoas com influências locais. O eleitorado apoia este e aquele político, por se achar ligado aos mesmos por vínculos de interesse pessoal. Cada líder tem os seus clientes. Esses clientes são, na alta burguesia, pessoas cujos negócios terão financiamentos ou mercados se o político de quem dependem chegar ao poder. Na classe média, são a inumerável coorte dos que necessitam de empregos públicos, de promoções e de outros favores que lhes poderão ser dispensados se a pessoa influente de suas relações entrar para o governo. Apenas a classe operária, por razões que lhe são específicas, está, em grande margem, fora do jogo de clientela. (1950, p. 48-49).

É importante notar que, no texto de 1950, a política de clientela era vista como um estágio político, necessariamente provisório, representando uma fase transitória que marchava, rapidamente, para seu fim. As razões para isso podem ser resumidas em três pontos: a) o natural predomínio da chamada política nacional sobre a política municipal (*locus* privilegiado do poder personalista), provocando o deslocamento de formas individuais dos desejos de melhoria de vida para as manifestações genéricas, que adquirem raízes classistas; b) a vasta extensão do nosso território que tornaria impossível a existência de um “mercado político perfeito”, ou seja, cada chefe político acabaria por desconhecer a influência eleitoral dos demais; c) os empecilhos trazidos pela complexidade de nossa vida social tornando sempre instáveis os acordos: os políticos prejudicados pelos acordos buscam novas fórmulas

<sup>2</sup> Brigadeiro Eduardo Gomes, candidato da UDN – União Democrática Nacional. A UDN era em princípio uma frente ampla que reunia todos os que se opunham a Getúlio Vargas e ao Estado Novo.

para atrair, com vantagem, os eleitores que integravam combinações anteriores; estes, percebendo o jogo em curso, exigem cada vez mais compensações maiores por sua adesão. Além disso, há considerável parcela que, à margem do jogo eleitoral por sua condição social muito alta ou muito baixa, acaba desinteressada da política e constitui-se em rigorosa incógnita para as combinações: escolhem candidatos ao acaso ou na hora da votação, frustrando acordos e tornando imprevisíveis os resultados. Subjacente às três razões, deve ser acrescentada a grande contradição apontada no auge das teorias do nacionalismo e do desenvolvimento econômico: este exigiria a prestação de efetiva de serviços públicos, incompatível com as formas cartoriais e clientelistas do Estado.

É nesse ponto que se vem manifestando, de forma cada vez mais aguda, a contradição resultante de pretenderem as forças sociais ligadas ao Estado Cartorial persistir na política de clientela, desejando, ao mesmo tempo, as vantagens do desenvolvimento econômico. (1950, p. 42)

Há, segundo Jaguaribe, duas formas para as quais tende a política de clientela, ambas implicando em sua superação: a rigidificação e a fluidificação da dinâmica de poder. A primeira ocorre quando o eixo da política de clientela adquire um centro de gravidade permanente representado por um órgão próprio do Estado (para ele, na época, o Exército); a segunda quando os diversos grupos de influência política se neutralizam entre si, em proveito da parcela da população (a classe operária) menos comprometida com o jogo da clientela. As condições sociais da vida operária eram tão precárias que se tornava impossível a busca de melhorias pela via individual. Restava, então, a realização desse ideal através dos líderes da classe trabalhadora, que somente seriam capazes de destacar-se do padrão de vida de sua classe pela representação de seus interesses coletivos. Daí a possibilidade de uma solução populista, bastante para tal que se harmonizassem os três grupos que representavam as massas à época: o PTB, o PSP<sup>3</sup> e o clandestino Partido Comunista. Essa alternativa soava muito mais factível do que a clássica política de clientela: enquanto esta lidava com um sem número de pequenos centros de influência, o populismo estava reduzido a três facções, dirigidas por poucos chefes. É interessante notar, ainda, que o populismo, produto da fluidificação da dinâmica do poder, é visto como um caminho mais favorável, capaz de exprimir a cultura de uma sociedade<sup>4</sup>, mais do que a rigidificação, onde o poder do Estado, enquanto técnica, adquire primado sobre o poder do Estado enquanto finalidade, desaparecendo “o Estado como vontade política e, portanto, como um ser de cultura e liberdade, para surgir um Estado como efeito de si mesmo e portanto, como um ser técnico e irracional”. (1950, p. 51)

Em nítida oposição à política de clientela, manifestação do homem personalista, surge a política ideológica, na qual o “homem comum” e as massas atuam politicamente em função dos grupos sociais. Jaguaribe é claro a respeito: a política ideológica corresponde, no Estado moderno, à política de classes. Ora, se a política de clientela é algo “provisório e acidental”, surgida

<sup>3</sup>Partido Social Progressista, cujo principal líder era Adhemar de Barros, que foi governador de São Paulo (1947-1951 e 1963-1966) e candidato à Presidência da República em duas eleições (1955 e 1960).

<sup>4</sup>Jaguaribe tem restrições ao populismo. Sua atenção é muito mais dirigida às classes capitalistas e médias, percebendo o proletariado como algo marginal, quantitativamente ainda pequeno, sem instrução, vivendo em condições de miséria física e social. Sua crítica ao populismo vai nessa direção: vê nele um perigo por emprestar à classe operária importância superior a que ela realmente possui no conjunto das forças sociais e por levar ao poder líderes que não representam os verdadeiros interesses da classe. Ao proletariado, ao qual ele dedica poucas linhas no final do ensaio, resta “combater a demagogia que lhe promete fins irrealizáveis”, lutar pelo “aumento da produção”, e enquanto “não tiver líderes autênticos e não atingir, em número e qualidade, um nível muito acima do atual, sua atuação se deverá restringir ao seu aumento de poder aquisitivo”. (Ibid., p. 61-62)<sup>4</sup>

primariamente como resposta individual à necessidade humana de busca de melhores condições de vida, uma sociedade complexa irá solucionar a questão através da forma geral, em que aqueles cujas circunstâncias de vida são semelhantes agrupar-se-ão buscando a melhoria de suas condições e a conquista do poder. Daí a divisão inevitável (e salutar) da sociedade entre diversos grupos e partidos. E, após reconhecer que é perfeitamente válido para cada classe elaborar sua ideologia (vista no campo estritamente político), Jaguaribe arremata: “qualquer partido só adquire significação para seus membros se ele representa os interesses de ordem geral que afetam esses membros. Ou seja, numa sociedade moderna, se ele representa o interesse de uma classe”. (1950, p. 53)

Também a política ideológica pode sofrer abalos, tal como ocorre com a política de clientela. Como no caso desta, pode acontecer igualmente a rigidificação e a fluidificação da dinâmica de poder. A rigidificação ocorre quando a classe dominante identifica sua ideologia com o absoluto e pretende privá-la de qualquer interação ou confronto futuro (é o caso do fascismo, em favor da classe média, e do comunismo, em favor da classe operária). Como na política de clientela, vem a asfixia política: o poder do Estado como técnica subjuga o poder do Estado como finalidade. Por outro lado, a fluidificação acontece quando as ideologias se desacreditam e perdem seu valor emocional e representativo dos interesses de classe, passando os políticos, desvinculados dos interesses de seus eleitores, a representar verdadeira classe parasitária do Estado, perpétua e imutável. Assim o descrédito das ideologias acaba propiciando a volta à política de clientela.

Trazida a teoria ao caso brasileiro, a expressão das classes sociais foi obscurecida politicamente pela unificação efetuada pelo Estado Novo e enfraquecida pela política de clientela. Assim, as classes encontravam-se (em 1950) afastadas de seus verdadeiros interesses políticos e empenhadas em reivindicações estereis. Faltava-lhes o instrumento adequado: o Estado, que necessitando das classes sociais para garantir sua segurança e continuidade de sua ação política, seguia sem o apoio e a orientação de que carecia. Não atendidos os interesses dos capitalistas e da classe média, o futuro surgia problemático e nocivo a todas as classes; mantida a política de clientela, os riscos no horizonte eram o militarismo irracional (a rigidificação da dinâmica do poder) ou o populismo (a fluidificação)<sup>5</sup>.

Jaguaribe vê com otimismo as perspectivas de uma verdadeira política ideológica no Brasil. As classes sociais achavam-se perfeitamente constituídas e possuíam interesses e possibilidades suficientemente determinadas para promover, com relativa facilidade, a superação do estágio da política de clientela rumo à autêntica política ideológica. A crise e as contradições da política de clientela abriam caminho para novos grupos ingressarem na política com consciência e aptos a congregar o eleitorado das diferentes classes em torno de programas que atendessem às suas aspirações. Os benefícios seriam enormes para o capitalismo, para a classe média e para o proletariado: o desenvolvimento, a recuperação econômica e o enriquecimento imediato fariam com que todos ganhassem. Haveria o predomínio dos capitalistas como classe capaz de empreender tal projeto, mas também a ocorrência do

<sup>5</sup> Neste ponto, a análise de Jaguaribe é profética quanto à crise de 1964.

pleno emprego (com maiores salários) para a classe média e, além da elevação salarial, a oportunidade de especialização e o incremento da assistência social privada para a classe operária. A conclusão óbvia é que “toda a crise brasileira, portanto, considerada sob o ponto de vista político, radica na separação entre o Estado e as classes, na falta de atuação política das classes e na inexistência de ideologias de classe que emprestem um sentido universal a suas aspirações” (1950, p. 62).

## 2.2 A persistência da política de clientela

A visão otimista de Hélio Jaguaribe frustrou-se. A política de clientela não foi algo provisório ou acidental. Não houve qualquer ruptura das velhas formas de clientelismo político. De certa forma, nas últimas décadas assistiu-se à sofisticação de sua aplicação, com novas técnicas e formatos, sem perder a característica original. O desenvolvimento econômico, a modernização, a industrialização e urbanização aceleradas não superaram os limites da política de clientela. Ao contrário, parece ter havido expansão e profissionalização de várias máquinas políticas e partidárias. A classe operária participa e faz parte do jogo do clientelismo.

A atualidade do texto de 1950 pode ser percebida, porém, num ponto: a insistência, que persiste em análises variadas, de diferentes matizes e inclinações, segundo as quais a saída do impasse político (ou das formas de fazer política no Brasil) passa necessariamente pelo estabelecimento de formas ideológicas de exercício e luta pelo poder, nas quais o interesse geral e universal sobrepõe-se ao interesse particular, mesquinho e fisiológico.

Não só a cultura política parece ter absorvido tal visão, quase axiomática. O senso comum nacional está fortemente enraizado nessa perspectiva: rejeita os políticos (e a política por extensão) como oportunistas preocupados com seus interesses próprios; os partidos são criticados pela ausência de conteúdo e consistência. Há, enfim, rígida fronteira entre dois mundos, o bem e o mal.

As práticas políticas brasileiras, calcadas no clientelismo, favorecimento pessoal, nepotismo e patronagem política são retrato vivo da incapacidade histórica de consolidação de autêntica democracia republicana. No entanto, é preciso ir além da crítica retórica. É preciso compreender as raízes do problema, e os conflitos sérios que existem. Se de um lado há a indignação contra qualquer ação política que não se pautar estritamente por princípios, e que revela forte conteúdo moralista, de outra parte há a política real, cotidiana, na qual as demandas e pressões devem ser processadas. Os partidos políticos que alcançam o poder devem fazer nomeações e distribuir recursos: governar pressupõe tais decisões. Vale aqui o depoimento de José Joffily, deputado da chamada Ala Moça do PSD na década de 1950: “nós da Ala Moça éramos tolerados até com certa simpatia, porque não estávamos disputando a política de clientela, para termos autoridade em nossos estados. Isto não quer dizer que eu não tenha nomeado ninguém. Nomeei, sim, mas não era tônica do grupo” (HIPOLITO, 1985, p. 145). Em linha semelhante, há o registro da declaração de Mário Covas: “negar o direito ao parlamentar de

pedir verbas para sua área de influência é ser antipolítico” (DIMENSTEIN, 1988, p. 68).

Em resumo: deve-se reconhecer que “nem o clientelismo nem o chamado voto ideológico podem ser interpretados unilateralmente” (DINIZ, 1982, p. 222).

### 3. O CLIENTELISMO E SUAS FORMAS DE MANIFESTAÇÃO

#### 3.1 O conceito de clientelismo

Antes de conceituar propriamente o clientelismo, é necessária atenção ao efeito por ele provocado de destruição sistemática das instituições que garantem a organização estatal do sistema democrático-republicano. O clientelismo transforma o voto em meio de pagamento, desnatura os partidos políticos, já que a máquina eleitoral substitui o conceito de representação por uma farsa demagógica em que o político se torna um mero “despachante” do eleitor (a política de atendimento popular, como um balcão, sobrepondo-se à atuação parlamentar), além de propiciar a anulação da racionalidade burocrática no funcionalismo público, promover o desrespeito à lei ou a qualquer norma que não reconheça as diferenças entre aqueles a quem se aplica e provocar a vacuidade do Poder Judiciário (MARTINS, 1982).

O clientelismo é definido através de uma base essencial diádica, ou seja, “uma relação direta envolvendo alguma forma de interação entre dois indivíduos” (LANDÉ, 1977 a, p. xiii). Uma relação diádica pode ser:

totalmente voluntária ou pode ser obrigatória apenas para um de seus membros. Pode ser difusa e vincular simplesmente uma promessa mútua de ajuda a cada um, ou pode envolver obrigações claramente definidas para cada membro. Pode existir entre duas pessoas do mesmo status socioeconômico ou entre pessoas de status desigual. Pode ser de pequena duração, manter-se durante toda a vida e até ser legada de geração em geração pelos descendentes daqueles que criaram a relação diádica original. O único elemento essencial a essa definição é que a relação deve ligar dois indivíduos entre si por um **vínculo pessoal direto**<sup>6</sup>. (LANDÉ, 1977, p. xiv).

As relações diádicas puras são as voluntárias e difusas, ou seja, sem obrigações formalmente estabelecidas, enquanto as alianças diádicas são acordos voluntários entre os dois indivíduos para **a troca de favores e para ajuda mútua em caso de necessidade**. Assim, as alianças diádicas podem ser horizontais (entre pessoas de mesmo status) e verticais (entre pessoas de status desiguais), sendo a relação patrão-clientela típica aliança vertical, na qual ocorre um acordo entre duas pessoas que possuem poder e recursos desiguais, sendo que cada uma julga conveniente possuir um aliado superior (o patrão) ou inferior (a clientela) a si mesmo. Para que existam as relações de

<sup>6</sup> Os grifos são nossos



clientela, três ingredientes básicos são praticamente inevitáveis: desigualdade, reciprocidade e proximidade (LECA; SCHEMEIL, 1983, p. 455).

As relações patrão-clientela fazem parte, na origem, do conjunto de alianças efetuadas por grupos não associados ou articulados, que se distinguem de entes organizados, como famílias, clãs, tribos, guildas e, modernamente, partidos políticos e Estados nacionais. Estes possuem propriedades, aspirações e deveres inerentes aos grupos, que são distintos dos interesses dos membros individuais. Um modelo político baseado numa estrutura diádica vertical fundamenta-se no líder e seus seguidores, e obedece aos seguintes princípios (LANDÉ, 1977b, p. 508): 1) o sistema repousa no líder com sua fortuita coleção de seguidores; 2) na origem, a estrutura baseia-se na figura central do líder e não do grupo: um homem decide ser o líder e cria o grupo a partir da voluntária adesão de seguidores individuais; 3) os laços que unem o sistema são verticais e diádicos: há forte elo, típico das relações de patronagem, entre o líder e seus seguidores, e há pequeno senso de corporação, mínimo espírito de grupo; 4) os objetivos são primordialmente privados e particulares: os interesses que unem o líder e seus seguidores não são a busca de um objetivo comum geral; 5) os interesses das partes são distintos porém simbióticos: o líder busca prestígio e poder, os seguidores proteção e generosidade; 6) os elos residem na reciprocidade de todos: a frustração de uma das partes no atendimento de seus interesses pode significar a ruptura da aliança; 7) o sistema é ao mesmo tempo dinâmico e instável; 8) finalmente, o grande sistema líder-seguidores consiste em várias camadas sucessivas. Assim, já que a relação direta é essencial, o sistema forma uma pirâmide em que o líder principal tem seguidores imediatos que, por sua vez, possuem seus próprios seguidores, formando uma cadeia de relações diádicas verticais.

É evidente que se trata de um modelo “puro”, que pode ser contraposto ao clássico sistema político baseado nos grupos políticos organizados (típicos da Europa Ocidental e da América do Norte). Entretanto, “há genuínos Estados-nação cujos sistemas políticos contêm elementos substanciais da estrutura diádica mesclada em vários graus com elementos da estrutura de grupos” (LANDÉ, 1977b, p. 509), ou, em outras palavras, o que:

temos chamado de relações patrão-clientela e alianças diádicas horizontais tem sido observado em uma enorme variedade de ambientes nacionais e institucionais nos quais tomaram diferentes formas. Foram encontradas nas tribos primitivas, nas antigas cidades-estado e impérios, nos sistemas feudais, nas democracias ocidentais e do Terceiro Mundo, nas ditaduras militares e nos estados socialistas modernos. Foram observadas em funcionamento em vários níveis de sociedade: entre os mais miseráveis dos pobres, entre a classe média urbana e rural, e no centro da luta pelo poder entre os membros das elites dirigentes. As relações patrão-clientela e alianças diádicas horizontais existem no interior das burocracias civil e militar, nos parlamentos e nos partidos políticos, nas máquinas políticas urbanas e rurais, nas relações entre aqueles que cultivam a terra e os que a

possuem, entre massas e cidadãos, (...), entre superiores e inferiores nas grandes e modernas corporações e em certas profissões. (LANDÉ, 1983, p. 440).

Há outro aspecto importante a ser destacado. Frequentemente as alianças diádicas surgem de forma complementar (*addenda*) a instituições cujas deficiências tentam remediar<sup>7</sup>. Assim, ocorre a interpenetração dessas esferas, e a dicotomia entre as instituições e o complemento (*addenda*) explica porque o conjunto do sistema político deve ser analisado de outra forma:

Qualquer grande sistema ou instituição deve incorporar tanto as estruturas abstratas quanto as diádicas: aquelas para realizar suas tarefas institucionais, estas para permitir a conquista de certos desejos particulares de seus membros. A ânsia em encontrar maneiras de atender esses objetivos pessoais não pode nunca ser totalmente suprimida na longa caminhada em busca dos objetivos institucionais. Nem a luta de alguns, desprovidos de mérito, por tratamento especial, pode ser satisfeita pelas regras impessoais de uma grande organização. (LANDÉ, 1983, p. 450).

### 3.2 As formas de clientelismo

A excessiva ênfase ao caráter diádico das associações clientelistas é criticada por alguns autores, como Luigi Graziano. Ela teria decorrido de um “pecado original”: o tema do clientelismo surgiu com a antropologia, e só moveu-se para o campo da ciência política nos anos 1950 e 1960.

O que os antropólogos entendem por patronagem? Patronagem em sentido antropológico tem um significado especial ou técnico: é usado para designar um tipo particular de relação interpessoal [...]; é a análise de como pessoas de autoridade desigual, ainda ligadas por laços de interesse e amizade, manipulam suas relações para atingir seus objetivos. (WEINGROD, 1977, p. 324)

Por outro lado, a patronagem, do ponto de vista da ciência política, diz respeito às formas pelas quais os partidos políticos distribuem empregos públicos ou favores especiais em troca do apoio eleitoral, ou seja, de votos. Eis aí o contraste: o clientelismo tem sido estudado, na perspectiva antropológica, como um tipo de relação diádica, como forma de associação e comportamento, pouco relacionados com a estrutura da sociedade.

Estão minimizadas, pois, as determinações dadas pela estrutura social e privilegiadas as formas específicas de comportamento, o nível das relações interpessoais ao nível local (CASTRO, 1988a). A alternativa parece ser, então, entender a base de classe da política clientelista, alargando a ideia de clientelismo como simples troca de favores pessoais. Além desta, ele tem a função de estabelecer solidariedade em sociedades nas quais a credibilidade social está abalada. O clientelismo tem dimensão estrutural e não apenas funcional, permitindo contextualizar as regras de interação social, sendo assim **constitutivo** dos aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade. Assim, conforme tal visão, o clientelismo não é mera adaptação a

<sup>7</sup> Um exemplo típico da aliança diádica como “*addenda*” pode ser encontrado no estabelecimento de relações especiais entre um senhor de terras e alguns de seus arrendatários: a garantia de privilégio para estes através da fidelidade e deferência ao senhor constitui o complemento padrão-clientela à relação institucionalizada.

uma dada estrutura e não constitui simples complemento (*addenda*) à ordem institucional da sociedade, com a finalidade de remediar, através de trocas informais, as deficiências das instituições oficiais (GRAZIANO, 1983).

O clientelismo constitui-se, então, em combinação especial entre trocas específicas e generalizadas. Na perspectiva dos atores sociais, trocas generalizadas executam as funções de segurança e garantia contra os riscos e incertezas do mercado e da luta pelo poder, e são institucionalizadas por ampla variedade de mecanismos sociais e culturais. O importante a destacar é que a estruturação das relações entre trocas específicas e generalizadas desenha o perfil das ligações presente na desigualdade que existe em diferentes sociedades.

O que é peculiar no clientelismo como modo de estruturação das desigualdades sociais é que: 1) a solidariedade que liga patrões e clientela é contingente e baseada num pacto que limita e condiciona o acesso da clientela aos recursos do mercado aberto; 2) isso é feito pela violação direta das premissas universais (ou semi-universais) da sociedade. (GRAZIANO, 1983, p. 430)

Acontece a “abdição da clientela do seu acesso autônomo aos mercados (ou centros do poder político) exceto através da mediação de algum patrão (que pode ser uma pessoa ou uma organização”, e essa mediação “expressa a contingência da relação do cliente com o patrão” (EISENSTADT; RONIGER, 1980, p. 59-60). Logo, a proteção e a mediação representam muito mais do que um serviço prestado à clientela e sim **uma imposição forçada através de meios mais ou menos coercitivos**. Essa imposição se faz com frequência em sociedades onde os clientes, enquanto cidadãos, gozam, pelo menos em princípio, de acesso livre aos recursos públicos e privados, e sua adesão à relação de patronagem parece revestir-se de caráter absolutamente voluntário. Na verdade, o que ocorre é uma sutil mas firme ação dos patrões para limitar o acesso das camadas sociais aos mercados e centros de poder<sup>8</sup>. Essa limitação depende do rígido controle, por parte da patronagem política, de: 1) acesso aos centros de poder (restrição e manipulação de direitos políticos, controle de votos pelos patrões); 2) acessos aos centros que implementem bens e serviços públicos (saúde, educação, segurança, etc.); 3) acesso à distribuição de bens públicos, como, por exemplo, empregos na burocracia estatal e concessão de licenças para o comércio e a construção civil; 4) acesso à unidade básica de produção e mercados econômicos (empregos privados, créditos bancários, etc.). Trata-se, enfim, de manter o monopólio das fontes de benefícios para estabilizar a relação clientelista (AVELINO, 1993).

Castro (1988 a,b) resume os diversos tipos de clientelismo: a) a **patronagem pura**, que caracteriza uma certa estrutura de Estado onde a autoridade é dispersa, a intervenção estatal tem escopo limitado e é considerável a separação entre os níveis local, regional e nacional de governo; b) o **clientelismo partidário**, associado à proliferação das atividades estatais e também à crescente integração entre os níveis e estruturas de poder, na medida em que as estruturas partidárias vão se aproximando e instalando nos aparelhos estatais, marcando assim processos particulares de transição como

<sup>8</sup> No Brasil, essa é a regra em muitas situações. Eli Diniz, em *Voto e Máquina Política*, mostra que o bom funcionamento dos serviços públicos não é visto como um direito inerente à cidadania, e sim como concessão a quem possui grande poder de negociação

<sup>9</sup> A distinção entre patronagem pura e clientelismo partidário pode ser percebida em Weingrod (1977). Seu estudo de caso sobre uma região da Sardenha italiana mostra a evolução histórica ocorrida, salientando a diferença entre dois períodos: 1870-1922, quando predominaram as relações de patronagem pura, e 1923 em diante quando o clientelismo partidário se instala e consolida.

<sup>10</sup> Castro (1988 a, p. 26) faz referência a Paolo Ceri (*Le Condizioni dello Scambo Politico*, 1981) e mostra a diferença entre troca política e troca clientelista: “enquanto a troca política (baseada na extensão dos benefícios e no grau de consenso político) pode ser concebida como um fator de politização do mercado, o clientelismo atua como fator de mercantilização da política”.

<sup>11</sup> Landé (1977a, p. xxx - xxxi) mostra que o clientelismo de massas não difere do particularismo individual das relações diádicas interpessoais: “o fato de que os membros dos grupos podem ser distintos e que o espírito de corporação e comportamento solidário dão às novas clientelas seu real poder de barganha não muda o aspecto que a relação entre a clientela e seu patrão é essencialmente diádica”. Contra essa opinião pode ser levantado que o clientelismo na sua forma pura caracteriza-se por uma relação apenas entre indivíduos, envolvendo contato **direto**. A síntese das duas posições pode ser

a passagem de sociedades tradicionais para sociedades de massa, nas quais os partidos procuram usar as instituições existentes e os recursos políticos em favor de seus próprios fins, trocando favores por votos<sup>9</sup>; c) o **clientelismo de massa**, cujas clientelas são constituídas por categorias profissionais, coalizões de interesses, grupos comunitários etc., que desenvolvem mecanismos de intermediação tanto no plano administrativo quanto legislativo, resultando em “favores de massa” (como a alocação de verbas e projetos para localidades específicas) que são convertidos em votos para deputados ao se tornar pública sua mediação política.

Há um elemento unificador de todo o fenômeno clientelista, seja social ou político, tradicional ou moderno: a **troca de favores**<sup>10</sup>, na medida em que a natureza do grupo, enquanto categoria, não exclui um tipo coletivo de particularismo, semelhante, do ponto de vista qualitativo, ao particularismo individualista das relações diádicas<sup>11</sup>. Tanto o clientelismo partidário como o de massas caracterizam-se:

pela política de máquina e distribuição material de benefícios, causando, de um lado, a corrupção e a desideologização da política e, de outro, abalando a legitimidade e credibilidade dos líderes políticos, os quais não mais desfrutam da legitimidade dos ‘notáveis’ nem, tampouco, ‘da moderna legitimidade’ conferida por um projeto de transformação social. Além disso, o clientelismo partidário corresponde a uma estratégia de ação política que tem por objetivo reduzir a

incerteza<sup>12</sup> do processo eleitoral nas sociedades pluralistas, transformando a máquina – detentora do controle monopolístico sobre todos os tipos de recursos – em intermediador obrigatório entre os indivíduos e o poder público. (CASTRO, 1988 a, p. 26)

O clientelismo se desenvolve a partir da existência de dois mercados: o político e o econômico, com a competição surgindo como o motor do desempenho em ambos os casos. Envolve, portanto, “interesses privados, políticos e burocratas, mas só se realiza quando há votos para serem comprados e há um Estado (políticas governamentais) disponível para venda” (SANTOS, 2006, p. 245). No duplo processo de produção e consumo de bens, eles podem ser feitos de duas formas – privada e pública. Há bens produzidos privadamente e consumidos privadamente, constituindo o mercado por excelência; bens produzidos publicamente e consumidos publicamente, representando os bens públicos. O clientelismo denominado **concentrado** por Santos (2006) refere-se à produção de bens coletivos que são apropriados por alguns poucos indivíduos<sup>13</sup>.

### 3.3 As máquinas políticas

Se tanto o clientelismo personalista, baseado na relação líder-seguidores, quanto o clientelismo partidário ou de massas (preocupados mais com a identificação do eleitor com questões ligadas a interesses corporativos, comunitários ou de categorias específicas) se caracterizam e exprimem pela política de máquina, torna-se importante precisar melhor o conceito de **máquina política** como tipo de organização que se vale do clientelismo como expressão viva de sua ação e força.

As máquinas políticas são definidas como:

organizações partidárias que dependem essencialmente de causas que são ao mesmo tempo específicas e materiais. A máquina é por consequência apolítica: preocupa-se somente em distribuir recompensas materiais àqueles que lutam e trabalham nela. O princípio político é, portanto, estranho à máquina. (BANFIELD; WILSON, 165, p. 115-116)

O conceito de máquina política foi aprofundado pela ciência política norte-americana, pioneira nos estudos de poder local nos grandes centros urbanos daquele país a partir do final do século XIX. Inicialmente, o termo adquiria sentido espúrio e negativo, ao referir-se às organizações que não eram os partidos ou os clubes políticos. Estes utilizam meios legítimos de ação política, enquanto as máquinas, “o lado perverso da prática política, procuravam conquistar e manter o poder através basicamente do recurso a métodos pouco lícitos, quando não abertamente ilegais” (DINIZ, 1982, p. 24). Há, porém, evolução nesse conceito: o significado negativo passa à categoria de neutralidade, onde as conotações éticas são rejeitadas. Daí a ideia que toda organização política estável, com sua liderança, hierarquia e membros, deve ser considerada uma máquina política.

encontrada definindo-se o clientelismo de massas como uma forma intermediária entre o particularismo individualista das políticas clientelistas interpessoais e as amplas reivindicações não específicas da política de massas. Assim, estariam combinadas as duas técnicas: a solidariedade do grupo através do apelo à consciência coletiva, e, externamente, a tradicional técnica diádica do clientelismo.

<sup>12</sup> Numa verdadeira e autêntica democracia, “os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito à posição que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições políticas (...). O ponto saliente é que numa democracia ninguém pode ter a certeza de que seus interesses sairão vencedores em última instância”. (PRZEWORSKI, 1984, p. 37)

<sup>13</sup> Santos denomina os bens filantrópicos, em que pessoas e instituições privadas (isto é, não públicas) assumem os encargos de renda ou outros benefícios em proveito de grupos de consumidores carentes, de relações clientelísticas de distributivismo difuso. Seria o caso da produção privada de bens consumida de modo público.

O trabalho de Harold Gosnell sobre a política municipal em Chicago (publicado em 1937) chamou a atenção para os aspectos não destrutivos da máquina. Numa sociedade dispersa, desmobilizada, com elevado grau de diferenciação e fragmentação étnico-religiosa, a máquina atenua conflitos de interesses e permite a expressão de um leque diversificado de demandas. Ainda assim, a visão de Gosnell é voltada à superação da máquina:

com o corte da imigração, a diminuição da migração do campo para a cidade, o declínio da taxa de natalidade dos grupos imigrantes mais recentes, a maturação da Revolução Industrial no país, a crescente socialização da política do governo (particularmente do governo federal), as máquinas terão cada vez menos pessoas para agrupar em suas fileiras. (GOSNELL, 1968, p. 193)<sup>14</sup>.

Merton (1965), em ensaio sobre as funções latentes da máquina, vai além, apontando que a máquina política adquire persistência e estabilidade exatamente por buscar favorecer os interesses específicos de distintos segmentos da população urbana, satisfazendo necessidades individuais relegadas, tratando os eleitores não como abstração, mas como seres reais com problemas e aspirações concretas. Seu poder de mobilização decorre, pois, exatamente de seus apelos específicos, de sua capacidade de atender a diferentes tipos de clientela, variando de homens de negócios a grupos marginalizados e segregados (isto é, beneficiando negócios legais e ilegais), deixando para segundo plano os grandes temas políticos, gerais e abstratos.

A máquina presta serviços a grupos bastante amplos, incluindo filiados, adeptos e eleitores do partido, oferecendo favores como empregos, privilégios econômicos, assistência e ajuda pessoal, e benefícios que podem ser canalizados não só para comunidades ou categorias profissionais, étnicas ou religiosas. “As principais técnicas da máquina incluem, portanto, além da patronagem, a defesa e adoção de medidas ligadas aos interesses e necessidades de segmentos específicos da população moderna” (DINIZ, 1982, p. 29). De outra parte, as máquinas são uma espécie particular de partido político cujo funcionamento é baseado principalmente na utilização de incentivos materiais específicos, voltadas para uma linha de ação pragmática onde os princípios não ocupam local destacado. Assim, um contraste óbvio com os clássicos partidos europeus, classistas e ideológicos, aflora: a máquina partidária americana seria muito mais uma organização eleitoral, voltada à conquista de cargos. Entretanto, mesmo os partidos classistas acabam mobilizando apoios através de táticas clientelistas; partidos ideológicos podem comportar máquinas no âmbito local e muitas vezes a ausência do recurso a práticas clientelistas decorre apenas do fato de estarem eles fora do poder, sem acesso às agências controladoras de recursos materiais. Há, porém, diferença significativa. Embora as considerações ligadas a vantagens pessoais e partidárias não estejam excluídas dos partidos programáticos, nestes predomina o proselitismo político como principal força de manutenção e recrutamento, expressando compromisso com propósitos mais amplos da sociedade, enquanto as máquinas políticas são “organizações essencialmente

<sup>14</sup> No prefácio à segunda edição de *Machine Politics*, Theodore J. Lowi aponta o sucesso na atenuação dos conflitos como o único crédito positivo que Gosnell confere à máquina política, embora reconheça que essa simples proposição antecipou – e provavelmente influenciou – o ensaio de Merton sobre as funções latentes dessas organizações. De qualquer forma, é curioso destacar a convergência, em alguns aspectos, da posição de Lowi com a de Hélio Jaguaribe, em “Política de clientela e política ideológica”: “as máquinas políticas são uma fase especial no desenvolvimento das cidades americanas, uma solução para problemas que tende a desaparecer quanto os problemas para os quais são úteis for superada”. (LOWI, in GOSNELL, 1968, p. viii)

clientelistas, tendo um modo de operação clientelista e uma rede de ligações do tipo clientelista” (DINIZ, 1982, p. 36).

As máquinas políticas operam no sentido de ampliar a capacidade de obter votos. Assim, dirigem-se a grupos cada vez maiores, não se limitando a distribuição de favores pessoais, e estendendo-se a grupos amplos e diversificados. No entanto, prevalece o caráter tópico nas demandas articuladas pela mediação das máquinas, girando em torno de objetivos limitados, contidos no estrito limite das políticas oficiais estabelecidas. A técnica da organização é, portanto, de composição e ajustamento, jamais de enfrentamento, evitando, a todo custo, qualquer ação que possa conduzir à percepção de direitos comuns e gerais, próprios da ação coletiva organizada. Privilegiando a mobilização vertical, atuam de acordo com técnicas de não aguçamento da hostilidade potencial entre segmentos do eleitorado, cujo apoio procuram obter. Não há inimigos externos a combater (responsáveis pela coesão nos partidos ideológicos) e sua aglutinação decorre especialmente dos mecanismos internos de integração.

Adquire relevo o controle estratégico dos recursos a distribuir, e controle do poder local.

Monopolizando o acesso aos centros de poder, monopolizando as posições que viabilizam este acesso, a máquina impõe seu papel mediador, limitando de fato as possibilidades de acesso, em princípio livres, dos diferentes estratos da população aos principais recursos sociais e políticos. Os critérios universalistas são, portanto, enfraquecidos senão totalmente relegados, enfatizando-se as considerações de ordem particularista. O que a cidadania defende como um direito é concedido como uma dádiva daqueles que se situam em posição de poder. (DINIZ, 1982, p. 43)

A distribuição desses recursos exige, para eficiência plena, uma organização com alto grau de centralização do poder<sup>15</sup>. A máquina é, assim, altamente hierarquizada, organizada e centralizada (fatores que lhe concedem estabilidade), ao contrário de outras modalidades de relação clientelista que simplesmente vinculam políticos particulares a suas bases eleitorais, sejam elas urbanas ou rurais. Um traço comum, porém, é o clássico intercâmbio de favores, elemento central em todos os tipos de clientelismo.

Finalmente, cabe destacar o caráter essencialmente conservador da política nas máquinas. Baseadas no pragmatismo, elas reproduzem a lógica conformista, de aceitação e reforço do estado de coisas vigente. Além disso, leva ao enfoque particularista e individualizado dos interesses envolvidos e

privilegia um tipo de vínculo paternalista entre representantes-representados, substituindo o livre acesso de grupos de interesse organizados de forma autônoma pela conexão, mediada pelos políticos, entre clientes e órgãos públicos, configurando a clássica relação de troca entre votos, por um lado, e favores e proteção, por outro. (...) Portanto, o clientelismo representa um

<sup>15</sup> Embora em alguns casos a política de máquina possa coexistir com organizações partidárias descentralizadas, fragmentadas e pouco disciplinadas, como foi o caso do chaguismo, no Rio de Janeiro (DINIZ, 1982).

importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes. O traço conservador persiste mesmo nos formatos clientelistas mais complexos, nos quais estão em jogo não apenas demandas individuais, porém um amplo espectro de interesses. (DINIZ, 1982, p. 44-45)

## 4. O CLIENTELISMO POLÍTICO NO BRASIL

### 4.1 Coronelismo e populismo

Os conceitos de patronagem pura, clientelismo partidário e clientelismo de massas podem ser aplicados ao caso brasileiro. A patronagem pura, onde a autoridade é dispersa, a intervenção do Estado limitada e há grande distância e separação entre os níveis local e federal de governo, pode ser encontrada no patriarcalismo do período colonial (Duarte, 1966). O coronelismo, fenômeno típico da vida do interior brasileiro, também apresenta traços com a patronagem clássica: ele atua no reduzido cenário do governo local, sendo o isolamento fator importante na sua formação e manutenção. Além disso, o chefe local (o “coronel”) tem ampla jurisdição sobre seus dependentes e estão atribuídas a ele, oficialmente ou não, extensas funções policiais, acontecendo a típica relação diádica: o binômio representado pelo senhor e seus dependentes, aquele prestando favores e prestação, estes garantindo fidelidade e votos (LEAL, 1986).

O coronelismo tem, porém, características diversas do patriarcalismo colonial, situando-se numa escala intermediária na evolução para formas mais modernas de clientelismo, na medida em que é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura social inadequada” (LEAL, 1986, p. 20). Ou, em outras palavras: o coronelismo é manifestação do poder privado que exprime sua decadência em face do poder público fortalecido: é principalmente uma solução de compromisso, na qual o poder privado procura conservar seu conteúdo residual em um regime político de extensa base representativa.

O coronelismo é um fenômeno essencialmente rural, um sistema de dominação política fundado nas profundas injustiças da sociedade agrária. É lógico, portanto, que seja destacado que “a decomposição do coronelismo só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária” (LEAL, 1986, p. 257). O processo de urbanização, acelerado sobretudo a partir dos anos 1950, vai deslocar o eixo de análise social, política e econômica do campo para a cidade. Não é o caso aqui de insistir em diferenças entre o meio rural associado ao atraso e ao imobilismo e meio urbano como fonte de renovação e mudança, típicos da literatura sobre desenvolvimento social e modernização. Em perspectiva distinta, é mais pertinente observar o processo de urbanização e buscar compreender o alto grau de fragmentação e dispersão das massas urbanas, “a ausência de mecanismos de organização e participação políticas capazes de viabilizar formatos diferenciados e alternativas de ação coletiva” (DINIZ, 1982, p. 208).



Aproximam-se, pois, as camadas inferiores rural e urbana, fato reforçado pelas migrações campo-cidade. Surgem ainda condições amplamente favoráveis para o surgimento de lideranças carismáticas e para que vicejasse o populismo, de forte apelo no meio urbano.

Antes de mais nada, é importante distinguir o velho coronelismo do populismo.

O coronelismo expressa um compromisso entre o poder público e o poder privado do grande proprietário de terras, enquanto o populismo é, no essencial, a exaltação do poder público: é o próprio Estado colocando-se através do líder em contato direto como os indivíduos reunidos na massa. (WEFFORT, 1978, p. 28)

Se existem semelhanças entre coronelismo e populismo, já que ambos incluem formas de identificação pessoal entre o chefe e a base, as diferenças são, contudo, várias. Enquanto o coronelismo é típico do interior, o populismo ocorre nas regiões de intenso processo de urbanização, notadamente em São Paulo. No coronelismo, as relações entre o senhor rural e seus empregados e dependentes são absolutas; no populismo a relação é essencialmente política: os indivíduos que compõem as massas urbanas que aderem ao líder estão livres das formas tradicionais de dominação social e econômica. Dessa forma, não há sentido em identificar no populismo um “coronelismo urbano” ou limitá-lo apenas a tipos de lideranças patriarcais.

Os componentes fundamentais do populismo são “a personalização do poder, a imagem (meio real e meio mística) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade de participação das massas populares urbanas” (WEFFORT, 1978, p. 69). A incorporação política das massas urbanas exige, entretanto, pesada contrapartida: sua manipulação pelos grupos de elite, configurando clara instrumentalidade, que tem, porém, duplo sentido. O populismo configura-se, pois, como **forma de estruturação política** nascida no Brasil com o equilíbrio instável entre os grupos dominantes, capaz, ao promover a incorporação das massas urbanas à política nacional, de gerar um Estado de compromisso, controlado pelo chefe de Estado, árbitro desse compromisso, e cuja fonte de legitimidade deriva unicamente da participação dessas massas. Ianni (1971) observa ainda que a entrada das massas no quadro das estruturas de poder é legitimada pelos movimentos populistas. Logo, o populismo brasileiro é a **forma política** assumida pela sociedade de massas no país, favorecendo e desenvolvendo a politização dos assalariados. Como, no entanto, é sempre muito difícil legitimar, em uma sociedade burguesa, a participação política das massas trabalhadoras, e estas, na maioria dos casos, enredam-se nas técnicas, linguagem e interpretações populistas, o sistema entra em crise, e após 1964 ocorre a “radicalização da direita (...), a ditadura da burguesia desenvolve-se e consolida-se, em nome de uma concepção arbitrária de estabilidade social e segurança interna” (IANNI, 1971, p. 212).

O clientelismo não é uma forma ou estrutura política, como o populismo ou o coronelismo. É, ao contrário, uma **prática de ação política**, que tem sido sistematicamente utilizada por diferentes sistemas com o objetivo da

conquista e consolidação de posições de poder. Há práticas clientelistas nos regimes populistas, de modo quase inevitável. A distinção entre ademarismo e pessepismo é um bom exemplo para separar o populismo de sua máquina política (Sampaio, 1982). Enquanto o ademarismo (ligado à figura pessoal do líder Adhemar de Barros) é um típico fenômeno populista (a personalização do poder, a necessidade de participação das massas populares urbanas), o pessepismo (nome derivado do partido PSP), embora associado à figura de Adhemar de Barros, configura a máquina política, o **instrumento** clientelista a serviço do líder populista e de seus designios. Por outro lado, o janismo (associado à figura de Jânio Quadros) surge como um fenômeno populista que não construiu sua máquina política (sequer base partidária), embora praticasse formas não organizadas de clientelismo. Já o chaguismo (associado à figura de Chagas Freitas, que foi governador do estado da Guanabara entre 1971 e 1975 e do Rio de Janeiro de 1979 a 1983) representa a supremacia da máquina política, a organização em detrimento da liderança carismática (como chefe político, Chagas Freitas inauguraria um estilo de ação discreto, avesso à publicidade, exprimindo uma personalidade reservada, contida e austera, diferente das lideranças populistas clássicas).

O clientelismo político no Brasil pode ser notado na sua forma mais tradicional, caracterizado por forte conteúdo personalista, no qual os políticos relacionam-se com seus eleitores, geralmente concentrados em algum bairro ou região, existindo a relação de reciprocidade essencial ao vínculo. Enquanto isso, o clientelismo de massas trabalha em outra perspectiva: não atender propriamente as demandas individuais, e sim as solicitações de grupos, organizados ou não. As máquinas políticas, geralmente partidárias, buscam atender clientelas grupais, embora não descuidem totalmente da assistência individual. O atendimento clientelista aos grupos baseia-se em questões locais, de objetivo limitado, não ultrapassando jamais os limites estritos do grupo atendido. Há o cuidado extremo de beneficiar clientelas com um mínimo de atrito possível, sempre com ênfase no papel do político como mediador capaz de processar as demandas e atingir os resultados desejados.

O clientelismo partidário e de massas emerge na política brasileira após o surgimento do populismo na política brasileira (após 1945), sendo um fenômeno urbano, acompanhando o desenvolvimento industrial, a modernização do país e o aumento nos índices de participação eleitoral, e terá nas máquinas políticas formadas nas últimas décadas sua mais viva expressão. Entretanto,

o conteúdo clientelista da política de máquina estimula o prevalecimento de um enfoque particularista e individualizado dos interesses envolvido. Nesse sentido, a participação política suscitada pela máquina tende a favorecer um padrão fragmentado e atomizado de demandas, bem como uma percepção da política como um campo para os iniciados, inacessível sem a interferência da rede de relações pessoais (DINIZ, 1982, p. 218).

## 4.2 O clientelismo no Brasil, na perspectiva sociológica e antropológica

Como surgiu o clientelismo no Brasil? E por que existe de forma tão permanente e resistente, desafiando os tempos e as teorias que o encaravam como algo provisório e instável e prognosticavam seu fim como decorrência natural do desenvolvimento político associado ao processo de modernização e urbanização? Pode, enfim, o clientelismo prosperar em um contexto urbano marcado por alto grau de complexidade e diferenciação social? As causas são econômicas e sociais, ou estão no estrito campo da política, ligadas à criação e funcionamento institucional do Estado?

Uma primeira tentativa de explicação do fenômeno pode ser encontrada no pensamento político preocupado com a matriz cultural e psicológica do povo brasileiro. Um trecho de Oliveira Vianna, em *Pequenos Estudos de Psicologia Social*, de 1923 (apud DAMATTA, 1985, p. 8), é exemplar a respeito:

De Nunes Machado costumava dizer o Marquês de Paraná que era capaz de todas as coragens, menos de resistir aos amigos. O grande estadista do Segundo Império fez, sem o pensar talvez, a síntese de toda nossa psicologia política: é a incapacidade moral de cada um de nós para resistir às sugestões de amizade e da gratidão, para sobrepor às contingências do personalismo os grandes interesses sociais, que caracteriza a nossa índole cívica e define as tendências mais íntimas da nossa conduta no poder.

Partindo de uma análise que ele mesmo define como “pluricausalidade da cultura social”, Oliveira Vianna (1987) busca uma explicação da evolução da sociedade brasileira sob o aspecto múltiplo, eclético, conciliador. As causas são a raça, o meio e a cultura. “Com estes elementos é que (a ciência) está recompondo o quadro moderno dos fatores da Civilização” (VIANNA, 1987, I, p. 59).

Oliveira Vianna vê a sociedade brasileira como basicamente oligárquica, familística e autoritária. As origens estão na formação colonial brasileira: um território vasto com índices muito baixos de densidade populacional levou à constituição de grandes domínios individuais, os latifúndios, com a ocupação acontecendo “familiarmente”, em terras isoladas e áreas distantes entre si e da vida urbana. Os latifúndios representam um universo próprio, independente do mundo externo, fazendo com que não ocorresse a especialização e a divisão social do trabalho. Chega-se assim ao quadro geral da formação da sociedade brasileira: uma multidão de grupos isolados econômica e socialmente, sem qualquer atividade política, articulando-se apenas sob a forma de **clãs feudais**, tipicamente rurais, “a única forma de solidariedade do povo-massa dos campos que a nossa nobreza territorial conseguiu organizar” (VIANNA, 1987, p. 181), e de **clãs parentais**, característicos das elites, e que se constituíram em um “dos mais ativos agentes da constituição do nosso direito costumeiro” (1987, p.184). De tal análise resulta que o multimilenar regime de clã domina e rege o comportamento dos homens na vida pública e no plano do governo e da administração (e não é rompido nos tempos

seguintes, segundo Oliveira Vianna, exatamente pela inadequação das instituições liberais impostas, de fora, à população brasileira). Os homens, dessa forma, “sempre se mostram propensos a colocar acima dos interesses da coletividade nacional os interesses de seus clãs e de suas clientelas”; faltaram em nossa evolução histórica

pressupostos funcionais de uma estrutura democrática moderna, de tipo Estado-Nação [...], a capacidade de cada cidadão de subordinar, ou mesmo sacrificar, os seus egoísmos naturais e os seus interesses pessoais (de indivíduo, de família, ou de clã) aos interesses gerais ou coletivos de grupos ou comunidades maiores, a que ele pertence (aldeia, comunidade, província, Nação). (1987, p. 143-145)

A alternativa era, para Oliveira Vianna, o autoritarismo instrumental (Santos, 1978), onde a intervenção de um Estado forte seria indispensável para romper os elos da sociedade familística, tornando assim o liberalismo político viável.

Essa perspectiva cultural-psicológica não é exclusiva do pensamento autoritário ou conservador. Sérgio Buarque de Holanda aponta traços semelhantes:

O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade. E é tão característica, entre nós, essa maneira de ser, que não desaparece sequer nos tipos de atividade que devem alimentar-se normalmente de concorrência. Um negociante da Filadélfia manifestou certa vez a André Siegfried seu espanto ao verificar que, no Brasil como na Argentina, para conquistar um freguês tinha necessidade de fazer dele um amigo. (HOLANDA, 1971, p. 109)

Roberto DaMatta, em uma perspectiva antropológica moderna (DAMATTA, 1985, 1986 a,b), trata de separar a questão das relações político-sociais brasileiras em dois planos: o universo da **rua** e o universo da **casa**. A esfera da política se relaciona exclusivamente como o mundo da rua, mundo onde as coisas tendem a se passar com grande velocidade e se inserir resolutamente na história, enquanto o que está inscrito no mundo da casa, do lar e da família está fora do tempo e do espaço. A dicotomia é tal que a política deve ser excluída da “santidade” da casa, logo assimilada à malandragem (a política e a politicagem se confundindo). Ora, com a separação estrita e excludente desses planos, resulta muito simples perceber (e praticar) a política como arte do engodo (enganam-se os outros, não a família, protegida na casa) e, assim, a conversa e a atitude são muito diferentes. A atividade política é concebida como arte de dupla face:

há certamente um conjunto de promessas e de princípios que se fazem ao microfone e em público, mas também uma prática social relacionada às demandas

da casa e dos amigos que são imperiosas e constituem um outro lado básico embora nunca mencionado por ninguém. (DAMATTA, 1986 a, p. 43)

Há, de um lado, as leis universais e válidas para todos; de outro, as relações imperativas com parentes e amigos. A amizade e a gratidão sobrepõem-se ao interesse coletivo exatamente porque não conseguimos romper o pacto promovido e mantido no Brasil dividindo o universo da rua e o universo da casa.

Em outras palavras, porque essas esferas estão muito separadas e distantes entre si, de modo que credos públicos não conseguem penetrar no seio da casa e da família que se constitui num grupo regido por normas hierárquicas e não por leis que valem universalmente para todos. (DAMATTA, 1986a, p. 44).

A história do Brasil tem mostrado, pois, que insistimos em ler e interpretar o país pela via exclusiva da linguagem oficial que se forma no espaço da rua, mas esta crítica social e política é sempre incompleta, pois só leva em consideração um dado da questão.

Como se poder corrigir o mundo político brasileiro por meio de leis impessoais, se não se faz simultaneamente uma séria crítica das redes de amizade e compadrio que embebem toda a nossa vida política, institucional e jurídica? (...) Tudo isso, diria eu, no sentido de somar um pouco mais a casa, a rua e o outro mundo, aproximando essas esferas. (DAMATTA, 1986b, p. 121)

### 4.3 A perspectiva marxista e sua crítica

A perspectiva marxista contempla a questão do clientelismo de forma menos complexa. Nela, o Estado representa o poder e a expressão da classe dominante. Logo, o clientelismo é visto apenas como um instrumento de dominação, prática destinada a manter alienada, sem consciência de classe, a maioria da população. A superação do clientelismo e da patronagem política somente é possível com o socialismo, num estágio inicial, e com o comunismo, quando acontece a abolição das classes sociais e da exploração do homem pelo homem. Inegavelmente, o clientelismo tem forte componente de alienação social, de burla aos princípios gerais e universais. A máquina política está preocupada em não acirrar conflitos de classe ou tocar em questões que transbordem os limites do grupo atendido ou da localidade (ou comunidade) beneficiada. No entanto, a experiência dos países socialistas ao longo do século XX parece negar a abolição do clientelismo como prática política usual. A burocracia soviética com sua pirâmide de privilégios e favores a alguns funcionários aflora como exemplo significativo. Tarkowski (1983) vai além ao estudar as relações de patronagem na Polônia e estender suas conclusões ao sistema socialista centralizado:

são elementos estruturais do sistema político (e não desvios patológicos nem restos de uma herança capitalista

ou mentalidade feudal) – uma resposta das unidades mais baixas do sistema ao estreitamento dos canais de articulação de interesses, à escassez e à supercentralização do sistema (TARKOWSKI, 1983, p. 495).

Em posição diametralmente oposta, Faoro (1984) e Schwartzman (1988) negam que o sistema político funcione como representante ou agente de grupos ou classes sociais determinados. Ao contrário, o Estado tem dimensão própria e independente, autônoma em relação às classes sociais. Assim, o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão patrimonial: persistente secularmente, com “o domínio, junto ao foco do poder, do quadro administrativo que, de aristocrático, se burocratiza”, e dessa forma, “sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político<sup>16</sup> – uma camada social, comunitária mas nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando” (FAORO, 1984, II, p. 737). Ou, como sugere Schwartzman, neopatrimonial: “forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil fraca e pouco articulada” (SCHWARTZMAN, 1984, p. 14).

O Estado pesado e todo-poderoso (embora ineficiente e pouco ágil) tem como contrapartida uma sociedade civil acovardada e submetida, e, portanto, dependente das instituições e agências estatais para obter empregos, autorizações, regulamentos, benefícios, subvenções. O modelo dominante não é o da representação política, típica dos grupos de interesse, e sim o da **cooptação**, característico de um sistema de participação política frágil, controlado hierarquicamente de cima para baixo. Daí a persistência e a força do clientelismo na política brasileira, exatamente como instrumento (e, de certa forma, como manifestação e expressão) do patrimonialismo histórico, incapaz de distinguir entre as esferas da atividade pública e privada, que acaba transformando a burocracia e a chamada classe política em focos de dominação e levam o Estado a ser, historicamente, o centro de onde emana o clientelismo político.

A fraca atuação dos grupos de interesse ou de classe, responsáveis pela política de representação, e o elevado grau de autonomia do Estado na área da política econômica, levam inevitavelmente à política de clientela, que, de forma circular, acaba realimentando a capacidade governamental de manipular os interesses dos grupos (LEFF, 1968) e provoca ainda a concentração do poder, centrada no Brasil na figura do presidente da república, também ele um político de clientela. Nesse contexto, torna-se importante destacar a forte concepção orgânica da sociedade e da política que prevalece na cultura política brasileira, segundo a qual não só o interesse geral na nação deve prevalecer sobre todos os indivíduos (com forte sabor rousseauiano), mas que “os esforços dos interesses privados em influenciar políticas públicas são considerados fortemente ‘corruptos’” (LEFF, 1968, p. 113).

<sup>16</sup> Não se deve perder de vista que o estamento burocrático, peça-chave na construção de Faoro, é uma **forma política**, distinta da burocracia, camada profissional que assegura o funcionamento do governo e da administração, e, portanto, um aparelhamento neutro em qualquer forma de poder.

#### 4.4 O clientelismo na perspectiva da política institucional

A abordagem que Maria do Carmo Campello de Souza (1983) faz do clientelismo começa não só a desvendar outro lado dos mistérios e enigmas ligados ao problema, mas também responde a algumas questões cruciais sobre a questão. O clientelismo, em sua análise, deixa de ser uma característica específica ou estágio de desenvolvimento da política brasileira: é “uma modalidade de controle sobre recursos políticos e de sua utilização por organizações políticas [no caso, os partidos] que desta forma procuram gerar poder para si próprias e se consolidar como instituições” (SOUZA, 1983, p. 37). A importância do partido como instituição é inversamente proporcional à centralização do Estado. Assim, a existência de uma estrutura estatal e centralizada (como ocorreu no Estado Novo, precedendo o regime partidário de 1946-1964) constituiu séria dificuldade para a institucionalização do sistema de partidos e, de outra parte, um sério estímulo à política clientelista. No quadro apontado por Leff (1968), fica evidente que uma das funções do clientelismo termina por ser a proteção do Executivo das pressões sociais, dando-lhe grande autonomia no processo decisório governamental, na medida em que limita e impede a ação dos grupos de interesse e dos próprios partidos. Logo, as organizações partidárias resultam diluídas e dispersas, deslegitimadas de seu papel como instituição política. Resta-lhes uma única função, já que estão privadas da participação efetiva nas decisões do Estado: valer-se do clientelismo para gerar poder e consolidação para si mesmas. Daí o clientelismo representar, em sentido estrutural, “a força e a fraqueza dos partidos”. (SOUZA, 1983, p. 37)

Finalmente, nesse rápido percurso das origens, causas e consequências do clientelismo tratadas na literatura política brasileira, torna-se obrigatória a referência à análise que Guillermo O’Donnell (1988) faz do quadro sociopolítico brasileiro, ressaltando os hiatos e contrastes que marcam a sociedade nacional. Há uma relativa ausência: o setor popular, marcado pela herança escravagista, dominado socialmente, ausente como sujeito sociopolítico autônomo, e uma particular presença: a burguesia, sujeito sociopolítico profundamente autoritário, sem interlocutor que não seja o aparelho estatal. Existe um hiato formal e denso, um contraste acentuado entre os muito ricos e os muito pobres. Nossa relação é arcaica e nela

não há reconhecimento de sujeitos coletivos (estritamente, não se reconhecem sujeitos), nem negociação com os mesmos. Manda-se, e quando muito, concedem-se algumas vantagens e favores aos indivíduos que, a critério do “patrão” (palavra cuja sobrevivência de per si, já diz muito), “merecem”, e dos quais se espera em troca, que continuem sendo “leais”. Esta é, como se sabe, a anatomia do clientelismo. Na medida em que esse tipo de relação consegue prevalecer, um antecedente e um resultado disto é a fragmentação e desorganização do setor popular e – contracara do mesmo – a tenaz resistência contra os setores dominados se constituírem enquanto sujeitos coletivos e a ser representados como tais. (O’DONNELL, 1988, p. 77)

A enorme distância socioeconômica que separa as classes dominante e dominada é transposta para o campo da política através das diferenças entre a elite e o povo. Assim, os hiatos se reforçam e impedem a emergência das instituições políticas próprias da democracia republicana. E é dessa maneira “que o elitismo reproduz os seus correlatos: o patrimonialismo como estilo político preponderante e o clientelismo como modo preponderante de vinculação com o setor popular”. (O’DONNELL, 1988, p. 82).

## 5. A SUPERAÇÃO DO CLIENTELISMO

### 5.1 O clientelismo é transitório ou permanente?

Em geral, as teorias e explicações sobre o clientelismo político no Brasil convergem em dois pontos básicos. Ressaltando seu caráter permanente e persistente ou percebendo-o como fenômeno transitório, dando maior ênfase às questões econômicas e sociais ou às questões político-institucionais, relacionando-o, ou não, com as origens históricas e culturais do povo brasileiro, todos têm em mente, num futuro próximo ou distante, **a superação do clientelismo** como modo preponderante da expressão e prática política. Em segundo lugar, divergindo quanto às causas e consequências das práticas clientelistas ou da ação das máquinas políticas, os autores parecem igualmente concordar que **o ponto de ruptura do clientelismo passa pela conquista plena da cidadania**, entendida como expressão e representação institucionalizada de identidades e interesses de todos os setores, especialmente o popular.

Persiste, entretanto, o velho espectro do clientelismo. Há uma expressão consagrada na política brasileira, que diz: “Voto só de parente, amigo ou favor – o resto é conversa fiada”. Tal frase revela a percepção que políticos, candidatos e eleitores têm quanto à política ideológica: ela pode ser admirada e respeitada, mas é vista como algo impossível, inacessível e inalcançável no tempo e no espaço.

Faltam pesquisas consistentes e detalhadas sobre o comportamento, aspirações e expectativas de políticos e eleitores quanto às práticas clientelistas, especialmente nas versões partidária-eleitoral e de massa, capazes de fornecer elementos completos e seguros às interpretações sobre o assunto. Eli Diniz, em 1982, queixava-se disso:

o clientelismo propriamente, enquanto modalidade de participação eleitoral, em suas relações com o sistema político mais amplo, não foi suficientemente estudado [...] Por outro lado, as referências ao clientelismo de massas [...] situam-se, em geral, num nível aquém da complexidade do fenômeno, dado o insuficiente refinamento analítico das abordagens mais correntes. (DINIZ, 1982, p. 210)

Passados trinta anos, a crítica continua válida e presente. Há generalizada crítica ao clientelismo e à corrupção na política, mas pouca preocupação



em compreender a natureza das relações que se estabelecem entre, de um lado, políticos e partidos, e, de outro, os grupos beneficiados.

Fala-se muito em desarticular as redes de clientela em favor de uma política mais universalista, mas não se atenta ao problema real “do fluxo de benefícios, das esperanças individuais e da confiabilidade. A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes” (AVELINO, 1993, p. 231). Não atentar para esse importante ponto – o clientelismo tem clara função, e em geral cumpre-a com sucesso, tanto na ótica do patrão quanto do beneficiário – torna inútil qualquer crítica, e deixa de lado o fato real que a clientela não pretende arriscar mudanças que ao final possam prejudicá-la, trocando “o certo pelo duvidoso”. (AVELINO, 1993, p. 231)

A essa altura, é razoável concluir que a velha contraposição política ideológica x política de clientela, com mútua exclusividade, resulta destituída de fundamento: “simplesmente definir o clientelismo com simétrico perverso do sistema político universalmente institucionalizado é perder de vista os pontos de interação entre os dois e incapacitar-se para enfrentar o problema da passagem de um sistema para o outro” (Ibid, p. 231). Santos (2006) salienta que a questão relevante não é a de saber se uma sociedade contém ou não políticas clientelísticas. Sua resposta a essa questão é direta: “Todas as contêm” (SANTOS, 2006, p. 253). Mas o essencial é esclarecer que “tipo de interação entre políticos, eleitores e burocracia pública aumenta a probabilidade de que se produza este ou aquele tipo de resultado, inclusive o de alimentar as disparidades sociais pelo protecionismo ao clientelismo concentrado”. (SANTOS, 2006, p. 253)

Reis (1988 a) vai no mesmo sentido. Ressalta, no plano genérico, que o interesse individual não é, em princípio, ilegítimo, e que o ideal não é a política ideológica como tal, mas antes a condição “em que, na vigência de um marco solidário abrangente, os indivíduos socializados seriam deixados, por assim dizer ‘soltos’ para a busca da livre realização individual” (REIS, 1988 a, p. 298). Além disso, chama a atenção para o fato de que as agremiações eleitorais exigem a soma de interesses diferenciados, rompendo assim as fronteiras das classes sociais e fazendo com que os partidos de massas, originalmente baseados em membros filiados e na militância aguerrida de sua base, transformem-se em partidos eleitorais de massa.

No plano específico, Reis destaca no quadro brasileiro o alheamento, a desinformação e a desorganização dos setores populares, que, entretanto, conseguem perceber “no processo político-eleitoral ‘lados’ que são captados e definidos de maneira tosca, mas reiterada e consistente, em termos que redundam em contrapor o ‘popular’ e o ‘elitista’ e optar pelo popular” (Idem, 1988 b, p. 23). Esse “popular” é algo precário: representa muitas vezes a identificação de “torcida” (a “síndrome do Flamengo”, como aponta Reis) e pode significar o PTB pré-1964, o êxito do MDB em 1974, ou o PT, principalmente após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva à presidência da República em 2002, mas também pode remeter para opções personalistas como Jânio Quadros, Adhemar de Barros, Leonel Brizola, ou o próprio Lula. As conclusões de Reis (1988 a), a partir dessa valiosa interpretação, são ousadas.

Para ele, não se podem separar, mecanicamente, de forma dicotômica, a sofisticação e a consistência ideológica das estruturas clientelistas, máquinas políticas e movimentos populistas deixando de captar e compreender motivações e aspirações subjacentes a estes. A dúvida é se os partidos-frente seriam a forma capaz de produzir agremiações populares e eleitoralmente viáveis e de absorver positivamente o eleitorado do tipo “Flamengo”, ou seja, incorporar as massas populares<sup>17</sup>.

## 5.2 Práticas clientelistas na atualidade brasileira

Uma das causas do grande sucesso e êxito do fenômeno moderno do clientelismo, tanto tradicional (relação político-eleitores) como partidário de massas reside na imensa capacidade de receber e integrar excluídos no processo político. O clientelismo estabelece na sua prática cotidiana, principalmente no singelo “atendimento” ao eleitor que vai em busca do favor político, um canal efetivo de expressão dos anseios e necessidades básicas de sobrevivência que as instituições oficiais, e mesmo as agências e organismos da sociedade civil, raramente conseguem proporcionar. Vale aqui notar que existe um componente de subjetividade nesse contato e acesso: o povo gosta da relação direta com o político – eis aí a confirmação do caráter diádico da relação clientelista – e quer conhecer e até tocar fisicamente nos candidatos em campanhas eleitorais. Isso jamais é contemplado pela clássica e rígida política ideológica, onde a universalidade nas relações e a impessoalidade no trato são marcas registradas.

Não se imagine, porém, que a política clientelista, mesmo na versão tradicional (o político-patrão relacionando-se com seus potenciais eleitores), a relação é sempre de cordialidade e muito menos de carinho e deferência. Esta é reservada, se tanto, para auxiliares e cabos eleitorais diretos. A clientela é tratada quase sempre com dureza e rispidez, embora o patrão (ou o intermediário que atende, em seu nome, o cliente) faça distinções no tratamento. Quando percebe a possibilidade real de atendimento da demanda ou do favor pleiteado, o tratamento é distinto, uma vez que este é um cliente provável, com o qual será possível estabelecer relação duradoura (ou pelo menos garantir seu voto na próxima eleição). Entretanto, quando o pedido é impossível de ser atendido, ou absurdo, ou quando o indivíduo solicitante não traz garantia alguma de reciprocidade futura, há notória má vontade ou, no mínimo, desinteresse (o caso extremo dessa situação representado pelos constantes pedidos de dinheiro aos políticos ou às máquinas, quando os pedintes são rejeitados e afastados).

Outro dado importante que merece destaque é o fato de que a figura do clientelismo tradicional – o político em relação direta com sua clientela eleitoral – tende, mesmo no nível municipal (excetuadas talvez as pequenas cidades), a ser rapidamente substituídos, ou pelo menos complementado, por **máquinas pessoais** que aplicam, em menor escala, os mesmos princípios e práticas das grandes máquinas. A preocupação com a organização passa a ser dominante para todos os políticos, interessados em manter escritórios (fora do Parlamento), conjuntos de funcionários hierarquicamente dispostos dentro da máquina, com infraestrutura que vai de veículos próprios a

<sup>17</sup> Contrariamente a esse argumento, pode ser apontado que os partidos-frente jamais incorporarão, de modo efetivo, as massas populares ao sistema político, deixando amplo espaço de manobra (e de confusão) para a manutenção das formas clientelistas e estruturas populistas

recursos de informática para controle da clientela e de suas reivindicações. Torna-se para isso essencial gozar de excelentes relações com o Executivo, capaz de proporcionar-lhes recursos materiais para suas próprias máquinas (cessão de funcionários, por exemplo), além de estabelecer canais de acesso às secretarias, departamentos e empresas estatais para processar os pedidos, possibilitando assim o pleno funcionamento da máquina. Contribui nesse ponto a fragmentação partidária e, com frequência, a ausência de lideranças carismáticas que tenderiam a aglutinar políticos em extensas máquinas horizontais, como o caso do pessepismo ademarista e do chaguismo.

O clientelismo é quase sempre associado a sociedades nas quais a escassez e a miséria estão presentes em larga escala. Mesmo no caso de grupos organizados, como, por exemplo, os de natureza religiosa ou comunitária, parece existir um traço de inferioridade social e econômica que os impele, inevitavelmente, a se tornar dependentes dos políticos ou das máquinas. Tal ideia é mais ou menos a transposição das relações clientelísticas do coronelismo rural para o meio urbano, com toda a carga de dependência econômica e social.

Não há dúvida de que isso existe e constitui a base de extensas redes de clientela. No entanto, é preciso ter em mente que a clientela não é composta apenas pelos pobres, ou pelas classes operária ou camponesa. Se no caso dos ricos e poderosos fica mais difícil caracterizar a relação como clientelista, embora o apoio financeiro de empresas em campanhas tenha como contrapartida a prestação de serviços futuros pelo político, garantindo negócios e contratos, no caso da classe média fica patente a presença do clientelismo e a ação da política de máquina.

Os segmentos de classe média constituem clientelas voluntárias de numerosos políticos<sup>18</sup>. Estão ávidos por privilégios e vinculam seu voto à prestação (passada ou futura) de favores. Seus pedidos não são tão explícitos como os dos mais humildes, que literalmente barganham o voto por favores nas campanhas eleitorais. O eleitor de classe média participa e integra-se às campanhas muitas vezes sem manifestar seus desejos e expectativas quanto à reciprocidade futura, mas a cobrança, implacável e obstinada, vem depois e sempre revestida da obrigação do atendimento.

A demanda típica que a classe média faz aos políticos e máquinas é o emprego. É claro que os eleitores populares também o fazem, mas seus pedidos são na maioria das vezes ligados à sobrevivência material. Tal atitude dos segmentos médios representa, por um lado, o anseio pela colocação pessoal no serviço público (apesar de todas as exigências de concursos) que parece à maioria como ao alcance dos políticos (pelo menos no provimento de cargos em comissão) e principalmente com estabilidade, além de moderada (ou pequena, ou até nula) carga de trabalho. Para fazer frente a essa realidade, os políticos e máquinas precisam ter acesso às agências governamentais para empregar a clientela, e muitos estabelecem fortes vínculos com empresas privadas que absorvem contingentes de mão de obra, permitindo assim o fluxo contínuo de atendimento aos pedidos de emprego. No caso da classe média, a avidez por valer-se do político como agenciador de empregos revela um fenômeno típico da sociedade brasileira: a ausência completa de valores

<sup>18</sup> É evidente que se trata de uma observação genérica, que comporta exceções, notadamente nos setores de maior escolaridade. A respeito, a pesquisa *A cabeça do brasileiro* (ALMEIDA, 2007) é bastante elucidativa. Nas perguntas para medir o patrimonialismo, nota-se claramente que as pessoas de escolaridade mais alta tendem a ser menos patrimonialistas que as de escolaridade mais baixa (p. 108). Almeida mostra, a partir dos dados sobre o patrimonialismo, que “é possível uma reafirmação das constatações já feitas: o Brasil está dividido entre aqueles que moram nas capitais, são mais jovens, têm escolaridade mais elevada e fazem parte da População Economicamente Ativa (PEA), e os que moram em cidades que não são capitais, no Nordeste, são mais velhos, têm escolaridade mais baixa e não fazem parte da PEA” (Ibid., p. 103).

universais, gerais, comuns a todos. As pessoas julgam que a seleção para o trabalho, principalmente no setor público, não segue jamais normas impessoais, nunca contemplando a competência, o preparo ou a real habilitação dos candidatos. Daí o recurso aos políticos como derradeira e única maneira para conseguir os sonhados empregos.

Essa característica vale para outros aspectos da vida cotidiana: os procedimentos burocráticos são tão complexos e intrincados nas repartições públicas que a simples obtenção de uma certidão, licença para pequena empresa, ou aprovação de um projeto de edificação acaba exigindo a “eficiente” (e indispensável) intermediação do político. Por outro lado, como já ressaltado, este precisa ter o controle (ou pelo menos o acesso privilegiado) a centros de prestação de serviços públicos, como, por exemplo, vagas em determinadas escolas ou hospitais públicos, e até sepulturas em cemitérios, para as quais a presença do político (ou de seu preposto) é fundamental. É a forma concreta de manter o estoque de favores abastecido e sempre apto a funcionar.

A política de clientela não é praticada exclusivamente por parlamentares (vereadores, deputados). Os chefes do poder Executivo (notadamente os prefeitos) também usam recursos de atendimento à clientela. Não necessitam de máquinas pessoais nem precisam estar associados a máquinas partidárias: valem-se do aparato estatal, da burocracia permanente, da infraestrutura e dos recursos que têm à sua disposição. Muitos são extremamente eficientes no clientelismo de massa – procuram relacionar-se e atender a clientelas formadas por grupos ou comunidades, cujas reivindicações são de serviços públicos ou melhoramentos urbanos, ao alcance do poder de realização das Prefeituras. E assim cumprem dupla função: 1) alimentar e ajudar os parlamentares (vereadores, no caso municipal) donos de clientelas próprias, num jogo particular de troca de apoio político (na Câmara Municipal) por essas vantagens (uma microrrelação clientelista num universo de clientelismo generalizado); 2) manter para si mesmos posição privilegiada de patrão em relação às suas próprias clientelas, sejam elas individuais ou de massa.

Há ainda prática clientelista curiosa, típica da política municipal brasileira: o político (em geral vereador) que percorre a cidade, sozinho ou através de sua máquina pessoal, em busca de microproblemas urbanos, com buracos na pavimentação de ruas, falhas e vazamentos nas redes de água e esgoto, árvores que precisam ser podadas, iluminação deficiente, etc. Seu objetivo é estabelecer vínculos de prestação de serviços (obviamente em troca de votos futuros) priorizando sua atuação na Câmara Municipal através da apresentação de requerimentos ao Executivo para o atendimento dessas demandas. Nesse caso ficam evidentes dois aspectos: a apresentação e o atendimento individualizado do pedido, que nunca é de um bairro ou de uma comunidade, e a clara configuração do clientelismo como *addenda* ao sistema oficial: já que tais serviços não são prestados naturalmente pelo poder público, nem há canais ou agências oficiais capazes de, fácil e rapidamente, serem acessadas pelos munícipes, o clientelismo opera complementarmente às instituições oficiais.

Excetuados os grupos organizados, como movimentos pela habitação (sem-teto), algumas sociedades de bairro e grupos comunitários bem defi-

nidos, que fazem reivindicações e mobilizações em prol de causas comuns, as demandas são particulares e exclusivas. De outra parte, os políticos clientelistas modernos não descuidam de algumas tinturas ideológicas em seus discursos. Sabem que há um verniz, um recobrimento de caráter geral que deve envolver (e, de certa forma, mascarar) o clientelismo puro e deslavado. O atendimento a demandas coletivas é excelente alibi nessa direção, uma vez que generaliza e amplia sua atuação política.

Não deve ser deixado de lado que a relação clientelista envolve dois parceiros que captam com clareza o jogo em curso. O povo percebe que as ações e conquistas se dão fora dos canais e mecanismos previstos na legislação e pelo arranjo institucional. O indivíduo reconhece-se não cidadão, excluído de direitos básicos. Resta-lhe, pois, a apatia e o cinismo em relação ao poder. Assim, se não há caminhos de participação efetiva, tolo será aquele que levar a política a sério. Muito mais do que prestar-se à manipulação da política de clientela, o que muitos fazem é driblar os esquemas estabelecidos, recorrer a várias máquinas e políticos, prometer votos a muitos sem cumprir; obter, enfim, o máximo possível do clientelismo comprometendo-se o mínimo com as redes de reciprocidade e lealdade. Parafraseando José Murilo de Carvalho (1987), pode-se dizer que o povo brasileiro está longe de ser bestializado: ele é muito mais bilontra do que se imagina.

Na moderna sociedade de massas, onde o Brasil está inserido, há acentuado declínio do interesse pela atividade pública, fato que propicia brecha e espaço para o clientelismo para prosperar. O desaparecimento do gosto pela liberdade política, ou seja, pela participação efetiva no governo e na política, significa o recuo do indivíduo para uma esfera interior da consciência; desta, como de uma fortaleza destrocada, o indivíduo, derrotando o cidadão, passa a defender-se da sociedade que, por seu turno, se sobrepõe à individualidade (ARENDDT, 1988). O afastamento das pessoas da participação e do interesse pela política é avenida aberta para a prosperidade da esperteza e do pragmatismo, da fisiologia e do clientelismo. A verdade é que:

a maioria dos cidadãos mantém suas relações com o Estado dentro de um espírito de resignada aquiescência, mas essa debilidade pública tem um alcance muito mais amplo do que os assuntos públicos. Os costumes e os intercâmbios rituais com os estranhos são percebidos, na melhor das hipóteses, como formais e frios, e na pior, como falsos. O próprio estranho representa uma figura ameaçadora e poucas pessoas podem desfrutar plenamente desse mundo de estranhos: a cidade cosmopolita. Uma “res publica” se mantém em geral por aqueles vínculos de associação e compromisso mútuo que existem entre pessoas que não se acham unidas pelos laços de família ou união íntima; trata-se do vínculo de uma multidão, de um “povo”, de uma política, mais do que aqueles referidos a uma família ou grupo de amigos. Assim como nos tempos romanos, atualmente a participação na “res publica” é demasiadamente uma questão de seguir adiante, e os foros para esta vida pú-

blica, como a cidade, estão em decomposição. (SENNET, 1978, p. 11 e 12)

O individualismo exacerbado é, no fundo, um ataque formal e direto à política. Nada valendo como cidadãos, tornando-se pessoas sem qualquer responsabilidade, os indivíduos passam a descrever de leis e códigos. Valores, regras, ética, compromisso são vistos como racionalização que encobre a violência, e assim todo um universo simbólico desmorona.

No Brasil, você começa a ter uma desvalorização da política em favor de uma cultura marginal, de delinquência, e dos interesses particulares de cada um. Se a política deixa de ser o espaço próprio ao exercício da liberdade para tornar-se o lugar privilegiado da delinquência, os cidadãos intimidados retraem-se nos mecanismos cegos de sobrevivência que o pensador americano Christopher Lasch chamou de “mínimo eu”. Estamos num país fragmentado em pequenos e cínicos eus. Mas eis a serpente enroscada em si mesma: na cultura da sobrevivência, em que os indivíduos investem todas as energias na defesa enfurecida de um terreno mínimo de sobrevivência, a conduta social de regra é a própria delinquência. (CASTELLO, 1988)

## 6. CONCLUSÃO

A política, mesmo nos regimes democráticos, não é atividade de anjos, como ressalta O'Donnell (1988)<sup>19</sup>. O clientelismo e as práticas clientelistas existiram sempre ao longo dos tempos, nos mais variados regimes e épocas. O problema brasileiro não é, portanto, peculiar: ele tem mais a ver com o **grau de intensidade da ação clientelista**, praticamente esmagando as condições de existência e da sobrevivência de um regime democrático-republicano no país. E assim não há como imaginar que ocorrerá mudança rápida nesse quadro, e é razoável concluir que “o clientelismo estará presente na vida política nacional por um bom tempo” (AVELINO, 1994, p. 240).

O desafio da superação do clientelismo não deve ser visto, porém, como mera exclusão, exorcismo do demônio que corrói as estruturas da política brasileira. Como salienta Avelino,

talvez este seja o momento em que a relativização das diferenças entre o clientelismo e a institucionalidade público-representativa seja mais frutífera, uma vez que permite observar a transformação não como salto ou ruptura, mas como um processo que incorpore os supostos vícios e virtudes do sistema político brasileiro. (1994, p. 240)

O essencial é compreender a subjetividade do clientelismo, absorver o aspecto não destrutivo das máquinas partidárias, e romper a velha dicotomia que contrapõe, com mútua exclusividade, a política ideológica e a política de clientela. Trata-se ainda de não ver os partidos como agremiações neces-

<sup>19</sup> Essa ideia já aparece nos Artigos Federalistas, publicados em 1787-1788. No artigo 51, Madison, ao desenvolver o tema da separação dos poderes, é claro: “Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos” (MADISON, HAMILTON e JAY, 1987, p. 350).

sariamente estéreis e inconsistentes, entender a imbricação do fenômeno clientelista com as estruturas sociais e econômicas do país, compreender os mecanismos de autoexclusão dos indivíduos do processo político ativo, empreender a construção de instituições e, por conseguinte, da cidadania plena como um caminho capaz de reduzir as práticas clientelistas a dimensões razoáveis e compatíveis com a complexidade de uma sociedade como a brasileira. Isso não é, provavelmente, suficiente. Mas pode ser um bom ponto de partida.

## REFERÊNCIAS

- A CARTA DE PERO VAZ DE CAMINHA. Disponível em: <<http://www.biblio.com.br/default.asp?link=http://www.biblio.com.br/conteudo/perovazcaminha/carta.htm>>. Acesso em: 16/9/2013.
- ALMEIDA, Antonio Carlos de. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ARENDDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática & UnB, 1988.
- AVELINO Filho, George. Clientelismo e Política no Brasil – Revisitando Velhos Problemas. In: *Novos Estudos Cebrap*, n° 38, março 1994. p. 225-240.
- BANFIELD, Edwin J.; WILSON, James Q. *City Politics*. Cambridge: Cambridge Harvard University Press, 1965.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- CASTELLO, José. A cultura da razão cínica. In: *Jornal do Brasil*. 21/5/1988.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Clientelismo, Política Partidária e Governos Locais. In: *Cadernos de Pesquisa 3 - Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um balanço bibliográfico*. Campinas: NEPP-Unicamp, 1988 a. p. 22-60.
- \_\_\_\_\_. Clientelismo e Corporativismo na Política Social Brasileira. Texto preliminar como proposta de pesquisa para elaboração de tese de doutorado. São Paulo: Departamento de Ciência Política FFLCHUSP, 1988 b.
- DAMATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. Do liberalismo no Brasil: ou a teoria na política é outra coisa. In: DAMATTA, Roberto. *Explorações – Ensaios de Sociologia Interpretativa*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986 a, p. 37-51.
- \_\_\_\_\_. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986 b.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *A república dos padrinhos*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. 2 ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1966 [1939].
- EINSENSTADT, S. N.; RONIGER, L. Patron-Client relations as a model of structuring social exchange. In: *Comparative Studies in Society and History*. 22 (1), p. 43-78.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Volumes I e II. 6 ed. Porto Alegre: Globo [1958].
- GOSNELL, Harold F. *Machine Politics – Chicago Model*. 2<sup>nd</sup>. Ed. Chicago: Chicago University Press, 1968 [1937].
- GRAZIANO, Luigi. Introduction – Political Clientelism and Comparative Perspectives. In: *International Political Science Review*. Vol. 4, n° 4, 1983, p. 425-434.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 6 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971. [1936].
- HIPPOLITO, Lucia. *De Raposas a Reformistas – o PSD e a experiência democrática brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 2 ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- JAGUARIBE, Hélio. Política de clientela e política ideológica. In: *Digesto Econômico*, VI (68), julho, 1950.



- LANDÉ, Carl H. Introduction – The Dyadic Basis of Clientelism. In: SCHMIDT, Stephen W. et als (ed). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977 a, p. xiii-xxxvii.
- \_\_\_\_\_. Group Politics and Dyadic Politics – Notes for a Theory. In: SCHMIDT, Stephen W. et als (ed). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977 b, p. 506-510.
- \_\_\_\_\_. Political Clientelism in Political Studies: Retrospect and Prospects. In: *International Political Science Review*. vol. 4, nº 4, 1983, p. 435-454.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 5 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986. [1949].
- LECA, Jean; SCHEMEIL, Yves. Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe. In: *International Political Science Review*. vol. 4, nº 4, 1983, p. 455-494.
- LEFF, Nathaniel H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York: John Wiley & Sons, 1968.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987. [1788].
- MARTINS, Carlos Estevam. Prefácio. In: DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política*. São Paulo: Paz e Terra, 1982. p. 17-22.
- MERTON, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Glencoie, Ill.: The Free Press, 1968.
- O´DONNELL, Guillermo. Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley e O´DONNELL, Guillermo (org.). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 72-90.
- PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. In: *Novos Estudos CE-BRAP*, nº 9, julho 1984. p. 36-46.
- REIS, Fábio Wanderley. Partidos, Ideologias e Consolidação Democrática. In: REIS, Fábio Wanderley; O´DONNELL, Guillermo (org.). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988 a, p. 296-326.
- \_\_\_\_\_. Consolidação Democrática e a Construção do Estado. In: REIS, Fábio Wanderley; O´DONNELL, Guillermo (org.). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988 b, p. 13-40.
- SAMPAIO, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global, 1982.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Práxis Liberal no Brasil: Propostas para Reflexão e Pesquisa. In: SANTOS, Wanderley Guilherme. *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p. 65-117.
- \_\_\_\_\_. *O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3 ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SENNET, Richard. *El Declive del Hombre Público*. Barcelona: Ediciones Península, 1978.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.
- TARKOWSKI, Jacek. Patronage in a Centralized, Socialist System: The Case of Poland. In: *International Political Science Review*. vol. 4, nº 4, 1983, p. 495-518.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Volumes I e II. Belo Horizonte, São Paulo, Niterói: Itatiaia/USP/UFF, 1987. [1949].

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEINGROD, Alex. Patrons, Patronage and Political Parties. In: SCHMIDT, Stephen W. et als (ed). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977.