

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO



PUC-SP

1946·2006

Zenildo Soares de Souza Júnior

As elites em consenso

O clientelismo como fundamento do sistema político brasileiro

Mestrado

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS
SOCIAIS**

São Paulo, 2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Zenildo Soares de Souza Júnior

As elites em consenso

O clientelismo como fundamento do sistema político brasileiro

Mestrado

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS
SOCIAIS**

São Paulo, 2008

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em **Ciências Sociais – Política**, sob orientação do Prof. DSc. **Luiz Eduardo W. Wanderley.**

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

É extensa a relação de pessoas que contribuíram para tornar possível este trabalho. Seria impossível citá-las a todas, de sorte que alguma injustiça, por omissão, não ocorresse. Ainda assim, a algumas cabe mencionar, por seu papel decisivo e por representarem, em si mesmas, tantas outras que, por menor contribuição que tenham emprestado, foram imprescindíveis ao sucesso da empreitada.

Dentre as demais, tenho que estender minha gratidão ao Professor DSc. Abel Rebouças, Reitor da Uesb e, mais que tudo, um dileto amigo, cujo apoio e incentivo ocorreram à parte das limitações funcionais, testemunhando um genuíno e valioso apreço pessoal. Por seu intermédio, agradeço também aos diversos professores e funcionários da Uesb – Paulo Sérgio Cavalcanti Costa, Carlos Alberto Andrade Freitas, Otoniel Veiga Moraes, à Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação Profa. Cristiane Leal e toda a sua equipe de trabalho.

Aos mestres e educadores da Uesb, que contribuíram com seus ensinamentos e estímulo: Itamar Pereira de Aguiar, Isnara Pereira Ivo, Jorgeval Andrade Borges, Milene Araújo e toda a equipe do Museu Pedagógico.

Aos ilustres professores da PUC-SP, nas pessoas de Edson Passetti, Vera e Miguel Chaia, Paulo-Edgar Resende, e certamente ao meu generoso e paciente orientador, Prof. DSc. Luiz Eduardo Wanderley, bem assim à equipe do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Thalita e Marcos.

Aos meus irmãos, Cao Alves e Maria das Graças, pontos de apoio, sustentação e força, sempre quando necessário e ainda mais que o necessário

E, por fim, aos colegas do Mestrado Interinstitucional, cuja companhia, solidariedade e apreço muito inspiraram, ampararam e consolaram.

Dedico o resultado deste trabalho a Elisa, Filipe, Iara e Laura, meus filhos amados, luz da minha vida; a minha mãe, Neuza, bastião, abrigo e alma da virtude e da coragem; a Camilla, minha sobrinha renascida e profundamente querida.

Dezembro, 2008

RESUMO

Este trabalho se orienta pela hipótese de que o clientelismo, método de organização das relações sociais de origem ancestral, permanece ativo no interior do sistema político brasileiro, em dimensões muito mais significativas do que geralmente se supõe. Na realidade, o clientelismo se constitui em fator decisivo de promoção e preservação das lealdades políticas, assim como interfere nos padrões e nos critérios que orientam a ação do Estado.

Em conseqüência, o clientelismo compromete a integridade de fatores decisivos para a qualidade do sistema democrático em vigor no país; não se trata de simples imperfeição ou decorrência defeituosa de determinadas configurações do regime político em vigor no país, nem se constitui em prática exclusiva de determinados grupos.

A suposição é de que o clientelismo corresponde a certos tipos de práticas que têm, em si, caráter pré-político e pré-capitalista, e que seu efeito mais importante é o de comprometer decisivamente a possibilidade de realização da cidadania em termos democráticos, mesmo que este seja o regime previsto e definido institucionalmente pelo sistema jurídico do país.

Palavras-chave: *clientelismo, sistema político, democracia, cidadania.*

ABSTRACT

This work is guided by the hypothesis that the *clientelismo*, method of organization of the social relationships of ancestral origin, assets stays inside the Brazilian political system, in much more significant dimensions than it is usually supposed. In fact, the *clientelismo* is constituted in decisive factor of promotion and preservation of the political loyalties, as well as it interferes in the patterns and in the criteria that guide the action of the State.

Therefore, the *clientelismo* commits the integrity of decisive factors for the quality of the democratic system in the country, and it is not limited to a simple malfunction or consequence of certain imperfect configurations of the political regime, nor constituted in exclusive practice of certain groups.

The supposition is that the *clientelismo* corresponds to certain kinds of practices that have, in itself, pre-political and pre-capitalist character, and its more important effect is that committing the possibility of accomplishment of the citizenship decisively in democratic terms, even if this is the foreseen regime and defined in institutional terms for the juridical system of the country.

Key-words: *clientelismo, political system, democracy, citizenship.*

Os homens [...] não procuram tanto evitar serem enganados, quanto serem prejudicados pelo engano [...] É também em um sentido restrito semelhante que o homem quer somente a verdade: deseja as conseqüências da verdade que são agradáveis e conservam a vida [...] Somente por esquecimento pode o homem alguma vez chegar que possui uma “verdade” no grau acima designado. Se ele não quiser contentar-se com a verdade na forma da tautologia, isto é, com os estojos vazios, comprará eternamente ilusões por verdades.

Friedrich Nietzsche, *Sobre Verdade e Mentira no Sentido Extra-Moral*.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO UM	18
1.1 – O clientelismo: conceito, definição e abordagem teórica.....	18
1.2 - A dificuldade em elaborar uma metodologia.....	28
1.3 - Para compreender o clientelismo: esboço de uma tipologia da ação	32
1.5 - O clientelismo realizado. Alternância de poder em risco	42
CAPÍTULO DOIS	47
2.1 - Primeira vertente de explicação: os “vícios” da herança política	47
2.2 - Segunda vertente: Coronelismo, mandonismo local, o arcaísmo como explicação.....	60
2.3 - A dialética da decomposição. O mandonismo local e a ditadura paroquial.....	67
CAPÍTULO TRÊS	73
3.1 - O ensaio da explicação populista.....	73
3.2 - Os limites da compreensão teórica.....	82
3.3 - O clientelismo revelado	85
3.4 - Num estudo de caso, a melhor tradução	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
4.1 – Qual democracia: modelo social e modelo político	101
4.2 - A reterritorialização do clientelismo.....	108
4.3 - As instituições, o Estado e a cidadania	114
Conclusão.....	119
APÊNDICE	126
REFERÊNCIAS	132
ÍNDICE REMISSIVO	138

Introdução

Ultrapassadas duas décadas de vigência da Constituição Cidadã promulgada em 1988, é possível avaliar como democrática a qualidade do regime em vigor no Brasil? Considerando que a democracia não representa plenitude, e sim processo, mas que implica determinadas franquias essenciais inescapáveis pode-se efetivamente reconhecer no regime “a convivência e a fiscalização do mandante e mandatários, a serviço da sociedade”, de que falava Ulysses Guimarães ao promulgar o texto constitucional? Para os brasileiros, qual o significado da expressão Estado Democrático na atualidade?

Para apenas principiar a buscar respostas satisfatórias a tais perguntas, antes é preciso admitir que uma correspondência genérica e absoluta atribuída ao termo “democracia” não é mais suficiente. Designações como “ocidental”, “representativa” ou “participativa” revelam nuances a distinguir os regimes em um contexto – o que sucedeu a queda do Muro de Berlim e o colapso do “socialismo real” –, no qual a condição “democrática” parece ter se estabelecido como predominante em quase todo o planeta. De fato, todo um fértil campo de estudos dentro da Ciência Política se dedica a desenvolver métodos de análise que permitam situar regimes e tipos de governo em termos de maior ou menor grau de democracia.

Mas se a democracia está em toda parte, e se a observação mais elementar demonstra que o funcionamento dos regimes não é uniforme, é evidente que o caráter “democrático” atribuído a um Estado pode ser posto em questão. Se a democracia é processo, não um fim em si, não há de existir critérios que permitam admitir sistemas políticos e regimes em função de sua maior ou menor afinidade com o que seria um modelo ideal de democracia política.

O presente trabalho parte da convicção de que o sistema político em vigor no Brasil é afetado por fatores que comprometem a plena vigência do ordenamento democrático, não obstante a estrutura jurídica consagrar este modelo nos primados de sua constituição. Portanto, aqui não se procura avaliar se a democracia opera em plenitude ou não, mas sim se questiona as razões que distorcem seu funcionamento,

distorção admitida, *a priori*, como um fato. Especificamente, atribui-se aqui um papel de central relevância a um elemento determinado – o clientelismo – como agente decisivo na incidência de tal distorção.

De início, é preciso estabelecer os limites de tal fenômeno. Enquanto objeto de interesse sociológico e etnográfico, o clientelismo corresponde basicamente a certo tipo de vínculo, de caráter eminentemente político, cuja existência em sentido lato registra-se, pelo menos, desde a antiguidade romana. Estudiosos identificam, naquela conjuntura, a gênese etimológica do vocábulo *cliens*, precursor imediato de “cliente”, apontando diferentes radicais como possibilidades: *clinere*, indicando “apoiar-se em”; *cluere* (“o que está atento a”); ou ainda *colere*, significando “habitar com”. Enquanto nos dois primeiros casos presume-se uma estrutura social (de onde “apoiar-se” ou “obedecer”), a terceira possibilidade sugere um sentido inicial de nivelamento aparente. Que, todavia, não está mais presente, sem dúvida, quando o termo evolui em *colens* ou *colonus*. Especialmente no segundo caso, a assunção subjacente claramente incorporava a noção de “habitar com” e traduzia uma relação de dependência econômica.

Para Fernandez (2002), essa transição etimológica correspondeu à definição de uma estratégia que pretendeu fazer uso das relações de clientela para cooperar na diferenciação dos estratos sociais. Da simples diferenciação, então, evoluiu-se para a concessão ao clientelismo de poderes que antes não incorporava, em meio a fatores que contribuíam com a deterioração das relações sociais. Estas relações, que até então se desenvolviam em estruturas sociais separadas, não obstante serviam de instrumentos no intercâmbio de serviços em complementação. Com o tempo, os estratos e categorias se solidificaram, e a natureza do vínculo passou a incorporar a função de preservar e representar a desigualdade e a dependência econômica de certos grupos em relação a outros. Aquilo a que se poderia chamar de “funcionalidade positiva” do clientelismo cedeu espaço à incorporação de comportamentos e linguagem distintos, traços duradouros e de função simbólica profunda.

Perseverando ao longo dos séculos, o clientelismo a que se refere este trabalho consiste primariamente na operação de estruturas de poder para a concessão seletiva de benefícios aos cidadãos, tendo como necessária e condicional contrapartida a formação

de lealdades políticas, de forma independente das normas regulamentares previstas pelo regime jurídico e político que rege o funcionamento do Estado.

Uma noção plausível das razões pelas quais esse tipo de prática subsiste em sociedades latino-americanas modernas em geral, não apenas no Brasil, é proporcionada pela sobrevivência de desigualdades entre estratos sociais que ainda têm grande relevância, não obstante as mudanças históricas. As novas configurações do processo político, sob diversos aspectos relevantes, não teriam sido suficientes. Decerto reduziram a visibilidade dos marcos divisórios entre as categorias, mas não os suprimiram por completo. Novas tendências e novas clivagens, produtos da modernização, encarregaram-se de reconstituir a cada vez tais marcos. Como resultado, o arcabouço moderno segue sob o efeito residual e transfigurado de práticas remanescentes herdadas da cultura social e política transmigrada, reconstituídas em novas bases. Explicações freqüentes para esse fenômeno ressaltam que o Estado não se tem revelado claramente capaz de responder às demandas apresentadas pelo sistema – o que é comum em fases de crise no mundo todo, mas seria endêmico no continente latino-americano – abrindo espaço à reiteração cíclica dos localismos. Estes seriam usados por atores marginais como base para a mobilização e apoio político. Nos localismos, e na vulnerabilidade do tecido social e da cidadania, reconhece-se a manifestação visível da herança política dos povos do continente.

Para os objetivos deste trabalho, significativa é a avaliação de que o clientelismo atua no acirramento das crises, representando não a integração de mecanismos políticos e econômicos que deslocam os recursos da sociedade, mas sim a idéia do sistema como expressão de um regime pessoal ou grupal. Em ambos os casos, o vínculo clientelista é entendido como *a materialização do Estado*. Sendo assim, ele não se adéqua às demandas partidas dos diferentes grupos presentes na sociedade, e as poucas respostas que pode proporcionar voltam-se contra o próprio sistema ou produzem resultados adversos. Por outro lado, o reforço da identidade grupal e dos localismos situa os indivíduos, configurando uma sociedade insegura, na qual os benefícios de uns são sempre obtidos à custa de outros. É este o fundamento da questão que se coloca aqui. Para além da constatação do clientelismo como um tipo de prática ancestral, ou de que comparece em intensidade e relevância variável, em diversos tipos de interação social, em todo o espaço latino-americano, europeu e norte-americano, interessa no caso

brasileiro o que se configura como uma presença peculiar. Dentro dos limites do sistema político, o clientelismo desempenha um papel hipertrofiado, afetando de maneira decisiva os procedimentos usuais que compõem o sistema. Interfere assim com a legitimidade mesma do processo político, contribuindo, em conseqüência, para a dissociação permanente entre a ação do Estado e o que se poderia considerar como aspirações genuínas da população, constituída em agente do mesmo processo.

O clientelismo político no Brasil opera de forma paralela aos mecanismos regulamentares que disciplinam e orientam prioridades na formulação de políticas, na concessão de benefícios, na realização de programas e na alocação de recursos por parte do Estado. Para compreender como isso ocorre, é preciso perceber que seu *modus operandi* inclui, além do *cliente* e do *patrono*, um elemento que se poderia qualificar de “móvel” da ação clientelista. Isto é, “algo” que representa, de maneira concreta ou simbólica, em primeiro lugar aquilo que, por ser objeto de aspiração de parte do cliente, imediatamente incorpora valor dentro do tecido social – sem restringir-se ao campo da política; em segundo lugar, que significa claramente uma distinção empreendida pelo patrono em relação ao cliente, estabelecendo, entre ambos, um vínculo de reciprocidade simbólica semelhante ao descrito por Mauss como *dádiva*; e, por fim, este “algo”, em sua inteireza e revestido de tal característica, adquire perante o patrono e seu cliente a feição de materialidade do Estado, encerrando em si mesmo e nas relações que proporcionaram essa concretização a justificação do laço político que os integra e associa.

Estudar o clientelismo político no Brasil, portanto, impõe compreender que sua evolução e sua visibilidade estão condicionadas pelas mudanças ocorridas e *percebidas* em todos os fatores que compõem a relação clientelista: o cliente, que é o cidadão investido da capacidade formal de agente ativo do processo político; o patrono, que é o intermediário das ações do Estado; e o móvel, que se constitui em necessidades ou demandas formuladas a partir dos indivíduos/cidadãos na expectativa de atendimento por parte das instâncias e possibilidades do Estado. Ao mesmo tempo, e acima de tudo, significa entender que esse procedimento, quando submetido a condicionantes extra-institucionais, contradiz princípios essenciais do modelo republicano e democrático, no qual a isonomia jurídica representa papel vital. O efeito negativo deve-se simultaneamente a dois fatores que a relação produz: primeiro, a reiterada convicção, de

parte dos indivíduos/cidadãos, de que sua ligação com o Estado é *coisa*, destituída de qualquer ontologia e produzida por iniciativa de terceiros. É dizer, o Estado – coisa – é *a obra dos políticos*, e não a realização política do conjunto da cidadania. O segundo fator é a “comprovação” de que a flexão das possibilidades do Estado é arbitrária, daí decorrendo que não faz sentido a submissão a mecanismos de coordenação e agregação de interesses para um embate franco, balizado por regras estáveis e equânimes.

A idéia de isonomia, nesse raciocínio, esvazia-se de todo sentido real. É então lógico presumir que a autonomia que a ordem democrática proporciona pode e deve ser empregada para satisfazer as aspirações dos indivíduos/cidadãos e de grupos, sem levar em conta necessariamente as aspirações e interesses dos demais. Naturalmente, tampouco são obstáculos as restrições regulamentares e institucionais destinadas a sustentar a dita isonomia e seus derivados: as “regras do jogo”, que disciplinam fatores como a alternância de poderes, o insulamento burocrático, a universalidade de procedimentos, os direitos de minorias políticas nos parlamentos etc. O fundamento último da disputa política passa a ser garantir acesso e controle dos mecanismos de distribuição seletiva e não-isonômica das possibilidades do Estado. O mandato ou ciclo de predomínio partidário não é mais uma circunstância episódica *per se*; é a oportunidade de estabelecer uma dominância permanente através do desequilíbrio das condições de competitividade dos demais grupos ou correntes ideológicas. O triunfo eleitoral, legitimador dessa capacidade, converte-se em um fim em si mesmo. A política é a guerra por outros meios e a vitória assegura a quem a obtém o poder de ditar os termos da paz.

Assim, se o aperfeiçoamento das técnicas de sufrágio, o acirramento das normas legais que regulam as eleições e as mudanças na distribuição de informações praticamente anulam os riscos imediatos de fraude eleitoral, é possível que o sistema, como um todo, esteja contaminado organicamente, desde a origem. Se se considera que a manifestação da vontade do indivíduo/cidadão, enquanto agente do sistema político, se expressa pelo voto; se esta manifestação é *conditio sine qua non* da legitimidade dos mandatários; e se esta vontade pode ser influenciada de forma decisiva, em etapas muito anteriores ao período eleitoral, por expedientes que não se configuram como regulamentares, mas que podem ser praticados de maneira discricionária – sem que os que não ocupam momentaneamente o poder detenham a mesma condição – o processo

eleitoral está, inevitavelmente, corrompido. Corrupção que se materializa quando a ação desses expedientes se dá **se, e somente se**, há garantia de reciprocidade da parte dos beneficiários, sob a forma de lealdade eleitoral; isto é, por meio de votos.

O interesse no clientelismo político surgiu da minha experiência de quase duas décadas em campanhas eleitorais no interior da Bahia, e da vivência por período semelhante em funções administrativas nos âmbitos municipal, estadual e, por breve intervalo, federal. Em todas essas oportunidades, foi possível observar em políticos e eleitores a influência do que aqui se denomina uma **cultura** clientelista: uma espécie de admissão *a priori* de que o “normal”, na política real, se assemelha muito àquilo que estatutariamente é objeto de condenação e opróbrio, mas que frequenta os hábitos por força da aceitação de certa hierarquização subjacente a fatores de tradição considerável. Assenta-se em padrões de referência material e simbólica inquestionavelmente sólidos, que ao contrário do que se poderia supor, não estão restritos a segmentos subalternos da sociedade política. À primeira vista, as diferenças se limitam a dois aspectos muito específicos: o *móvel* da relação, tanto mais sofisticado (e menos nítido com tal) quanto mais elevado é o estrato dos envolvidos; e a desenvoltura com que o cliente potencial se movimenta pelos escalões do poder constituído.

Observado o problema de outra maneira, era possível notar que o que mais freqüentemente se solicitava, de parte dos eleitores nas campanhas ou dos cidadãos, nas repartições, seriam “favores” que, a rigor, constituiriam direitos que lhes caberia em razão da própria cidadania. Na maioria das vezes, a solução de problemas burocráticos, a obtenção de serviços públicos elementares como consultas médicas, assistência jurídica, vagas em escolas, autorizações... Outra parte, por seu turno, representava sempre algo que sabidamente violaria explicitamente normas e regulamentos: nomeações de servidores sem concurso; cessão de bens; contratos sem licitação; fornecimento de todo tipo de gêneros – desde materiais de construção a cestas básicas e passagens de ônibus; autorizações para construção em terrenos públicos, anistia de tributos... Solicitantes mais pobres são sempre mais visíveis. Pleiteiam pequenos favores e miudezas, e necessariamente comparecerem em maior quantidade; além disso, sem acesso privilegiado aos figurões do mundo público, pela própria condição social, sua presença é sempre mais notória. Não obstante, é de se notar que um simples favor

pleiteado e obtido, por exemplo, por um grande empresário corresponde a centenas de pequenos obséquios dirigidos aos mais pobres. Nem por isso a natureza da relação é diferente.

O traço comum em todos os casos – fossem cidadãos que não se percebiam titulares de direitos, tidos por eles como privilégios; fossem as intervenções admitidas pelos próprios solicitantes como irregulares, ainda que tacitamente – era a forma como se pretendia compensar o agente do Estado: comprometendo-se a votar e a obter votos para o candidato que este indicasse. Não raro, os mais simplórios forneciam, por iniciativa própria, dados como os números dos títulos de eleitor ou o endereço das seções em que votavam, ou seus familiares.

Significativo em tudo isso é que a todos parecia usual, previsível e perfeitamente regular agir assim. Da mesma forma, mandatários e políticos eram avaliados pela capacidade em materializar favores, bem como por disporem de estruturas de atendimento, organização e encaminhamento de tais pedidos, com presteza e eficácia. Ainda mais desconcertante foi perceber, gradualmente, que não se tratava de anacronismo confinado a comunidades interioranas nem restrito a bagatelas. As redes de relações clientelistas alcançam dimensões inusitadas, permeando de alto a baixo o processo político brasileiro, e exercendo sobre ele efeito decisivo. Na verdade, a sofisticação crescente da sociedade e de seus mecanismos de organização induz a uma complexidade equivalente no clientelismo, que se torna cada vez mais difuso enquanto persiste afetando de maneira duradoura o sistema político como um todo.

No limite, a questão é saber se o sistema político brasileiro, cujos *inputs* e *outputs* sofrem a mediação extra-institucional de semelhante mecanismo, efetivamente corresponde a um sistema democrático. Isto é, se em uma compreensão rigorosa do termo, representa um sistema no qual as decisões e políticas governamentais refletem a soberania popular de forma íntegra, aproximando-se tanto quanto possível das intenções e aspirações dos governados. Ou se, bem diferente disso, não se trataria de uma *simulação* de representatividade, com seus mecanismos institucionais de legitimação distorcidos por estratégias ocultas de formulação de políticas e manifestação de lealdades. De modo que, ao final, o processo político estaria circunscrito aos limites impostos por esta simulação, correspondendo, assim, a um ajuste tácito do qual, em qualquer hipótese, as categorias mais diretamente vinculadas

ao dito processo não se afastariam verdadeiramente. Seria este o consenso das elites cuja existência se investiga aqui.

O presente trabalho é desenvolvido no contexto do Mestrado Interinstitucional em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Pretende contribuir com a reflexão sobre o que pode ser a configuração moderna e atualizada de práticas que – e isso faz parte da elaboração –, a partir de uma trajetória histórica multiforme, se enfeixam e se congregam no fenômeno a que designamos clientelismo. Por força dos limites naturais de pesquisa dessa natureza, é certamente um esforço introdutório, sem a veleidade de contradizer ou confrontar estudos muito mais abalizados. Apenas intenta suscitar possibilidades para a compreensão do sistema político atual e, por meio deste, do Brasil moderno.

Partindo da convicção acima exposta – isto é, que o clientelismo corresponde a um conjunto de práticas, de características rizomáticas, momentaneamente territorializadas sob determinadas condições –, pode-se elencar algumas perguntas. Por exemplo, se não seriam certos aspectos, qualificados como vícios e distorções pela historiografia política, manifestações equivalentes ao que consideramos, hoje, como clientelismo; se os analistas e estudiosos de outras épocas, vinculados a modelos esquemáticos de análise, tiveram seus prognósticos sobre o desenvolvimento do sistema político esvaziados por não considerar essa multiplicidade rizomática do fenômeno; ou, ainda, se não terá sido o clientelismo o traço comum a unificar modelos históricos de organização das práticas políticas no Brasil, conferindo-lhes um tipo de identidade comum, não obstante as aparentes diferenças superficiais que atraíram a atenção dos estudiosos.

São estas as perspectivas examinadas nos três primeiros capítulos: o primeiro, contendo uma descrição do fenômeno e propondo o marco teórico para analisá-lo enquanto processo concreto de relações e enquanto objeto de debate intelectual e acadêmico. O segundo capítulo inicia a revisão de como o tema surgiu, gradualmente, na produção de alguns estudiosos da evolução política do Brasil, realçando a peculiaridade de que as práticas aqui indicadas como clientelistas não foram reconhecidas como tais senão a partir de certo estágio. Também neste capítulo é estudada a inserção do clientelismo nos estudos voltados para a notória formação

histórica que se denominou coronelismo, e observada a indistinção que ainda hoje muitos fazem entre um e outro caso. O capítulo terceiro, por seu turno, aborda as teorias sobre outro fenômeno histórico – o populismo – e o papel do clientelismo na sua estruturação, a partir das possibilidades de mediação com o processo de urbanização do país, conduzindo ao ciclo moderno da história do Brasil. É quando, finalmente, o clientelismo surge na produção intelectual brasileira dotado da distinção que lhe cabe, passando então a merecer estudos e análises específicos quanto a sua natureza, seu alcance e os efeitos que provoca.

Nas considerações finais, é retomada a abordagem teórica, dessa vez oferecendo possibilidades de explicação à luz de abordagens alternativas àquelas elencadas anteriormente. Nessa altura, a conclusão procurará descrever a inserção do clientelismo no moderno concerto político – considerando como tal o desenho institucional posterior à redemocratização de fins da década de 1980. A intenção é demonstrar os efeitos sobre o funcionamento dos mecanismos estatutários através da elaboração do tipo clientelista e seus vínculos com o contexto social e político do país.

Ao final, o que se pretende demonstrar é que o papel do clientelismo é maiúsculo na elaboração da forma particular de cidadania política em vigor no Brasil – cidadania cujas condições de existência e vigência são, simultaneamente, o ponto de partida e o resultado, dentre tantos outros fatores, da ação clientelista.

Por este caminho, talvez seja possível então responder a questão inicial e concluir que, de fato, a qualificação democrática atribuída ao sistema político brasileiro precisa ser tomada em termos. Como condição indispensável da democracia, a existência e o funcionamento plenos de determinados conjuntos de direitos, e de uma correspondente *cultura de direitos*, resta ainda como algo a elaborar no Brasil. Para tanto, não será dispensável entender os fatores que atribuem aos métodos clientelistas a importância de que se revestem, dimensionar e situar tais fatores em termos sociais e políticos.

Então, se o trabalho se inicia elencando argumentos que procuram demonstrar o porque de existir o clientelismo político em nosso país, prossegue expondo as razões de ele ter assumido as proporções que assumiu, e pretende concluir argumentando em torno das explicações possíveis para continuar a ter a força que tem.

CAPÍTULO UM

1.1 – O clientelismo: conceito, definição e abordagem teórica

Com o fim do regime de exceção em 1985, e a proclamação da nova Constituição, três anos depois, o sistema político brasileiro ingressou na fase mais duradoura de estabilidade institucional do ciclo republicano. Mesmo assim, não são raros os momentos de crise, tumulto e confronto retórico exacerbado. Muitas questões decisivas e de trato delicado permanecem em aberto, sem que a sociedade política consiga para elas soluções satisfatórias. Eventualmente, as tensões se acirram de forma incomum, sugerindo possibilidades de imprevisíveis agravamentos. O sistema republicano democrático representativo parece afetado por uma vulnerabilidade crônica; não obstante, e não sem desconcertar a muitos, consegue sobreviver, sem maiores sobressaltos aos fundamentos da “normalidade” institucional.

É preciso esclarecer que o conceito de “crise” aqui empregado comporta uma idéia de transitoriedade endógena ao sistema. Diverge daquele proposto por Immanuel Wallerstein, por exemplo: não é uma situação na qual “um sistema histórico desenvolve-se até um determinado ponto” além do qual “o efeito cumulativo das suas contradições internas impede [a resolução] dos seus modelos institucionais de funcionamento”. Não seria o prenúncio de que “a morte do sistema é certa [...], oferecendo aos que nela se encontram uma escolha histórica” que se resumiria a decidir qual o novo sistema histórico a construir (Wallerstein, 1984). A expressão “crise” é entendida aqui como um movimento orgânico ao contexto histórico, com tendências alternadamente sistólicas ou diastólicas, conformes com o grau de conflito induzido pelo desenvolvimento dos mecanismos estruturais sobre os quais se assenta a configuração básica do sistema; com a forma pela qual interagem as forças que o compõem; com as pressões sofridas e/ou presumidas pelos agentes ativos no ambiente; e com as circunstâncias exteriores com as quais o próprio sistema se relaciona. A função da crise, nessa interpretação, não é preannunciar a morte iminente do sistema, mas indicar flexões em sua trajetória. Essa perspectiva não se orienta pela inevitabilidade dialética, mas antes pela de uma constante “guerra” na qual forças se chocam pretendendo estabelecer ciclos de dominância que serão, necessariamente, provisórios e episódicos.

Caracterizando-se com nitidez crescente a partir da última década do Século XX, mudanças profundas afetam o mundo. Resultam de uma conjunção de fatores de magnitude significativa, dentre os quais sobressai o processo multifacetado que muitos rotulam de globalização. São tantas as interpretações a respeito desse fenômeno quantos são os prognósticos relativos a seus efeitos estruturais, nas mais diversas dimensões da vida social, econômica e política das sociedades modernas.

Sem derivar para os contrastes dessa polêmica, cabe mencionar apenas que a dimensão das transformações em curso é suficiente para produzir alterações substanciais em diversos planos no interior das sociedades contemporâneas. Uma noção mais “enxuta” do processo indicaria tratar-se de uma luta entre duas correntes situadas de ordenamento econômico, a saber: uma, derivada da tradição liberal, que preconiza a preponderância das regras de mercado; a outra, de cunho socializante, dependente em essência da planificação econômica estatal. A partir do colapso do modelo político e social que tinha na antiga URSS seu bastião mais sólido e notório, a virtual hegemonia (*sic*) é suposta como tendo se inclinado decisivamente em favor da primeira forma. Daí derivam, em síntese, as principais questões que afetam a ordem internacional e doméstica do mundo contemporâneo.

Boaventura de Sousa Santos observa que a nova divisão internacional do trabalho levou a uma compressão da autonomia política e da soberania efetiva dos Estados periféricos por parte dos Estados hegemônicos, “por eles próprios ou através das instituições internacionais que controlam (em particular as instituições financeiras multilaterais)”. Ao mesmo tempo, “acentuou-se a tendência para os acordos políticos interestatais”; e, por último, “o Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política” (Santos, 2005; 35-6). Por outro lado, o vertiginoso volume de conhecimentos acumulados em tempo excepcionalmente curto, característica indissociável desse processo, “tem um lado positivo, sem dúvida [...] Mas a verdade é que o dramático avanço tecnológico, sem um avanço comparável em termos institucionais, se torna explosivo para a humanidade” (Dowbor, 1997; 10). O cenário da crise política se desenha ao constatar-se que “O Estado moderno não pode se limitar a tentar gerir racionalmente o absurdo”, e sim buscar reformar a si mesmo norteando-se pelo propósito de “humanizar e reequilibrar a sociedade”; mas essa pretensão não tem se confirmado. Ao contrário,

enquanto o planeta encolhe e tudo se torna mais próximo, e as populações se encavalam nos espaços urbanos, o precipício econômico e social entre estas populações aumenta rapidamente. Esta proximidade e convívio íntimo entre riqueza e miséria, luxo e privações, constitui uma mistura explosiva e insustentável a médio prazo. O equilíbrio do terror já não é mais entre potências, se manifesta na porta das nossas casas (Dowbor, *idem*; 11).

Em situações precedentes, a sociedade política deu respostas diferenciadas às crises de modelos induzidas por transformações estruturais na cultura política. Via de regra, essas respostas se pautaram pelo recurso, em escala variável, a combinações de força e rearticulação interna do sistema. A intensidade do apelo à violência esteve condicionada à capacidade operacional, ou à factibilidade, dessas rearticulações.

Decerto, saíram de moda as intencionas, *putsches* e quarteladas que se espalharam pela América Latina tendo como pano de fundo o cenário da Guerra Fria.¹ No reverso desse ciclo, a crise da democracia representativa, amplamente majoritária no Ocidente, é um fenômeno contemporâneo, tema recorrente nas reflexões de políticos, cientistas e prosélitos de diferentes matizes. Assim, os rotineiros sobressaltos que afetam a democracia brasileira não apontam necessariamente para a possibilidade de sua remoção e eventual substituição por um regime de outro tipo. Não deixam, todavia, de colocar em questão, periodicamente, a *qualidade* do sistema. Isso porque os golpes que se abatem sobre ele com frequência têm sobretudo origem na corrupção de agentes públicos; ou, em outra forma, na insuficiência das garantias providas pelo Estado aos cidadãos – a clássica figura da “ausência” do Estado, que abre espaço seja a condições reprováveis de organização da vida social, seja à criminalidade ou conseqüências semelhantes.²

¹ Muitos são os que desconfiam da integridade com que o modelo democrático se disseminou na América Latina, mesmo reconhecendo que consegue sobreviver inclusive em países institucionalmente titubeantes. Para uma reflexão jurídica sobre o tema, ver Pulido, Carlos Bernal – *La democracia como princípio constitucional en América Latina*. Em *Cuestiones Constitucionales*, número 17 Julio-Diciembre 2007. A atualidade da preocupação com a democracia como princípio constitucional se justifica porque é possível que “a democracia formal seja só uma fachada que possibilite o império do pior dos autoritarismos: o autoritarismo de baixa intensidade”. Refere-se a dúvidas quanto à real presença de procedimentos deliberativos na tomada de decisões, a crítica pública (*Öffentlichkeit*) que Habermas considera basilar do sistema democrático, entre outros. E pergunta: “Será a democracia na América Latina apenas uma máscara para a perpetuação do domínio soterrado das elites tradicionais?”

² Santos e Avritzer apontam o problema de as elaborações voltadas para o significado estrutural da democracia não conseguirem dar conta da qualidade do sistema, revivido a partir da “terceira onda de democratização” que virtualmente transformou a democracia na concepção hegemônica de organização política na atualidade. A questão surge do paradoxo de que a extensão da democracia parece trazer consigo “uma enorme degradação das práticas democráticas”. A disseminação do modelo teria se dado concomitantemente ao surgimento de uma crise naquelas nações em que ele se encontrava, então,

Pode-se imaginar se no Brasil tanto a crise quanto as capacidades de sobrevivência do regime têm uma raiz, paradoxalmente, comum. Se o modelo republicano representativo é sacudido por uma aparente insuficiência orgânica, sem que daí evoluam mais, como em outras épocas, seduções golpistas – não no sentido convencional, pelo menos –, as duas coisas não se devem à existência, no interior de nosso sistema político, de um elemento que atua tanto numa quanto na outra direção. Operando como “cimento” a sustentar a coesão das estruturas de poder e assegurando a lógica funcional do sistema – entendido, este, como um processo de interação que opera uma atribuição autoritária de valores, como proposto por Carl Deutsch. O clientelismo seria este elemento, o fator estrutural mais poderoso do conjunto de mecanismos de que se vale a política brasileira para funcionar. Seu papel é garantir a coerência, previsibilidade e funcionalidade na operação das relações. E é ainda o que proporciona a existência de vínculos entre grupos conflitantes, que permite estabelecer fluxos de poder e controle e que determina o grau, o sentido e a eficácia da intervenção do Estado. Enfim, é elemento estrutural e também estruturante do sistema político brasileiro. É seu fundamento. E por isso, o sistema cujas feições ele contribui tão decisivamente para delinear corresponde em grande medida a uma caricatura de democracia.

A política do favor, no Brasil, tem dimensões de uma autêntica instituição paralela, que condiciona de alto a baixo as lealdades, as possibilidades de sucesso de indivíduos e grupos políticos – e, em grande medida, empresariais – os espaços de articulação de políticas públicas, e uma infinidade de manifestações que compõem o sistema como um todo. Isso se consegue operando uma forma extra-institucional de mediação entre os *inputs* e *outputs* que caracterizam o sistema enquanto campo de conflitos e enquanto sistema de relações que proporciona a regularidade do convívio político e social. Sob certo viés, essa afirmação pode certamente sugerir – sem de fato significar – uma pretensão reducionista. Mas não o é. Uma definição do fenômeno indica que, ao invés, trata-se de qualificar um quadro amplo de fenômenos convergentes, que tomados em sua inteireza compõem um quadro multifacetado, por vezes disforme e quase sempre repleto de sutilezas, ao qual o rótulo é apostado mais por afinidade do que por permitir um recorte de limites precisos. O conjunto de práticas e a cultura a que se denomina clientelismo é na verdade, então, um *nóduo* de relações, um

consolidado. Seria uma crise de “dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, [na qual] os cidadãos se consideram cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (Santos, Avritzer, 2002; 41-2).

bulbo na trama rizomática dos fluxos de poder que se vivencia no sistema político brasileiro.

A designação proposta pode ter o seguinte enunciado: **Clientelismo político: método de organização das relações no interior do sistema político, consistindo na intermediação ilegítima das ações do Estado no atendimento de demandas e necessidades emanadas da sociedade. Caracteriza-se essencialmente pela seletividade e pela violação do princípio da isonomia, no sentido Estado/sociedade; e na formação de vínculos políticos funcionais situados à margem dos mecanismos institucionais, no sentido sociedade/Estado.**

Assim dito, o clientelismo político contemporâneo que conhecemos no Brasil se parece com a prática reconhecida sob tal rótulo na História. A preocupação com a sanidade das práticas políticas é pelo menos tão antiga quanto as formas modernas de participação popular na tomada de decisões do Estado, principiando no período pós-revolucionário francês. Bobbio cita Tocqueville que, em discurso na Câmara dos Deputados em 27 de Janeiro de 1848 lamentava que “as opiniões, os sentimentos e as idéias comuns têm sido substituídos cada vez mais por interesses particulares”, perguntando “se não tem aumentado o número daqueles que votam por interesses pessoais enquanto diminuem os que votam sobre a base de uma opinião política”. Esta tendência seria expressão de uma “moral baixa e vulgar”, pela qual “quem desfruta dos direitos políticos procura... fazer deles um uso pessoal em interesse próprio”. O *do ut des*, a troca de apoio por favores, poderia muito bem ser incluída naquelas a que o próprio Bobbio alude, ao mencionar a promessa não-realizada da democracia de pôr fim ao “poder invisível”, resgatando a antiga questão de “quem controla os controladores?” (Bobbio, 1984)

Mas certas especificidades cruciais da contemporaneidade brasileira não autorizam confundir integralmente o clientelismo atual com aquele outro. Do próprio conceito revela-se, em caráter introdutório, que a perspectiva analítica que conduz a esse entendimento supõe a existência – seja real, seja presumida em função de sua própria historicidade – da plena separação entre Estado e sociedade. Trata-se na verdade de uma dissociação discursiva cuja relevância não é fortuita nem incidental. É preciso observar, neste ponto, que o presente trabalho não se detém em questionar *se* o clientelismo existe. Tal constatação é dada *a priori* como óbvia, dispensando portanto

comprovação. A questão deve desdobrar-se em outra direção: o clientelismo é verdadeiramente fator fundamental do sistema político em vigor no Brasil? Se for assim, como é possível a um processo fundado em práticas pré-capitalistas, sobreviver e preservar sua capacidade essencial de atuação mesmo diante da modernização social e política experimentada pelo país? Que particularidades e que aspectos do clientelismo político praticado no Brasil asseguram sua capacidade de adaptar-se às diferentes configurações do sistema, sem comprometer seu papel de agente estruturante? A convicção aqui é de que o clientelismo é engendrado no ambiente cultural em instância pré-política, condicionando assim a elaboração das estruturas institucionais e políticas desde o princípio. A presença e a importância que expõe nas dimensões relativas ao Estado são produtos – e não produtoras – de suas equivalentes na sociedade.

O caráter pré-capitalista percebido nas manifestações básicas do clientelismo precisa ser compreendido levando em conta a inserção do fenômeno em uma rede de relações que é aparentemente incongruente com tal condição. Isso realça o fato de que os procedimentos que envolvem essas práticas compõem – certamente não sozinhos, mas indispensavelmente – uma forma do *imaginário social* de que fala Castoriadis, um “magma de significações”; um léxico simbólico que pode ser traduzido como “A relação entre a significação e seus suportes” (1986; 276). Portanto, defini-las como pré-capitalistas nada mais é do que reconhecer sua autonomia frente à maneira específica como se articula a sociedade brasileira moderna – conformada, esta, a postulados discursivos, e não a qualquer lógica-ontologia. “As instituições não se reduzem ao simbólico, mas elas só podem existir no simbólico, são impossíveis fora de um simbólico em segundo grau e existem socialmente como sistemas simbólicos sancionados” (*idem*; 142). Para existir e funcionar com a abrangência e a capacidade instrumental que é presumida aqui, o clientelismo precisa ser dotado de semelhante perfil, e ser ativo na reelaboração da ligação entre determinantes (os símbolos) e significados dentro do sistema político, formalmente caracterizado como republicano.

Em termos puramente conceituais, o republicanismo se distingue pela promessa de suprimir a estratificação de base estamental das relações sócio-políticas, resultando daí a elaboração de um modelo democrático, ao menos em nível interno à comunidade política. O preceito de igualdade perante a lei será o traço distintivo dessa forma de governo, fundamento do léxico político de ascendência grega traduzido como isonomia e que subsiste com tanto maior relevância quanto mais complexa é a teia que vincula o

indivíduo à sociedade estatal. Nos termos da isonomia, a noção de igualdade comparece atualmente até em sociedades onde vigoram monarquias constitucionais, tampouco se limitando a regimes que se possa considerar como verdadeiramente democráticos. Em períodos recentes, compunha inclusive o panteão discursivo basilar de formas *anti*-democráticas, em regimes autoritários de esquerda e de direita vivenciados ao longo do século XX, variando tão-somente os critérios de acesso a dita isonomia.

Dos valores proclamados na tríade revolucionária de 1789 – liberdade, igualdade, fraternidade – terá sido a segunda que se consolidou como fundamento propagandístico central dos regimes liberal-burgueses, ainda que estes às vezes tenham se distinguido pelas condicionantes impostas para concretizar tal “igualdade” ou determinar seu alcance. Por elevá-la à condição de meta ou promessa central de sua própria legitimidade ideológica, contudo, esses regimes se vincularam necessariamente à similitude essencial entre *igualdade* e *democracia*, ainda que sua prática negasse – e ainda é assim, em certos casos – essa afinidade. Enquanto, grosso modo, se poderia qualificar *liberdade* como suporte básico das ideológicas liberais modernas, e *fraternidade* como ponto de partida das doutrinas socialistas – a igualdade é uma proposição comum a umas tanto quanto a outras, variando tão-somente sua explicitação mas nunca afastada como objetivo. Por outro lado, uma análise genealógica simples revelará a trajetória que fez com que “igualdade” transposta em “democracia” e “democracia” assimilada a “república” configurassem as molduras do ideário político moderno.³

³Sobre a trajetória da noção de igualdade: a Revolução Francesa adotou uma idéia de liberdade distinta daquela inglesa – na qual *liberdades*, ou seja, equivalência a franquias, imunidades e privilégios sedimentados pelo tempo. Na França, *liberdade baseada na igualdade*, ou seja, segundo Celso Lafer (1989) “na similitude da condição humana dos que, em conjunto, estão livremente construindo a comunidade política, e que, além do mais, não são apenas livres e iguais, mas irmãos, por obra da secularização do conceito cristão de filhos de Deus”. De onde a *fraternidade*, terceiro termo da tríade revolucionária. Conceitos relevantes no ideário da República no Brasil, como se observa no Manifesto Republicano de 1870, que nessa linha criticava a Constituição Imperial como “uma carta outorgada, de ranço dinástico, imposta à soberania nacional.” Por seu turno, o esvaziamento da oposição conceitual entre República e Monarquia é referido por Renato Janine Ribeiro, para quem a crença prevalecente ao longo do século XIX e parte do XX, dando por antônimas as duas formas de governo, não mais se sustenta. O termo *res publica* ressalta que se governa para o bem comum, definindo assim o *telos* da governança. Não conteria referência ao modo de operar, como em *monarquia*, *aristocracia* ou *democracia*. Por isso, uma monarquia pode ser republicana, como defendiam os juristas franceses do século XVII que falavam do rei absolutista como chefe da República. [...] Hoje, o antagonista da república só pode ser a corrupção e “qualquer oposição monarquia-república será, em nossos dias,

Desde meados do século XX, essa afinidade se tornou fator de equiparação entre as sociedades políticas modernas e as credenciais democráticas que alegavam. O vínculo ontológico entre a idéia democrática e a igualdade pode ser percebido na maioria das sociedades atuais. Enquanto nenhum modelo de democracia possa reivindicar aceitação universal, é útil considerar a democracia como um sistema que os membros de uma associação podem definir como possibilitando a eles tratar-se mutuamente como iguais políticos, para fins políticos. Os membros podem, e certamente vão ver-se como desiguais em outros aspectos. Mas se compreendem que os direitos de participar das políticas, das leis, das regras e outras decisões às quais esperam ou são obrigados a obedecer, a associação de iguais políticos formada para governar um Estado idealmente iria satisfazer vários critérios (Dahl, 2000; 37).

A igualdade que assumiu nos tempos modernos essa feição idiossincrática na forma republicana, e que se metamorfoseou em sinônimo de democracia política tem um percurso certamente controverso. Poderia ser a resultante da solvência das individualidades ante o bem do Estado, como nos fascismos; nascida de uma comunidade de origem, de distinções pré-políticas compartilhadas ou derivada do suposto predomínio da coletividade, como em sistemas presididos pela segregação racial de matrizes pseudo-científicas... De todo modo, terá sido sempre elemento basilar sobre o qual se pretextou organizar os regimes modernos. Igualdade *de jure*, defenestrada a possibilidade de uma meritocracia inata no interior de corpos políticos que preenchesse os requisitos de pertencimento nacional. Especialmente no pós-guerra, quando até as ditaduras militares latino-americanas se proclamavam guardiãs da democracia contra a conspiração subversiva emanada de Moscou, a idéia mesma do Estado republicano moderno tornou-se indistinguível da isonomia jurídica como promessa. O papel do clientelismo político no Brasil é dissolver essa isonomia.

Esta é a principal razão por que se descarta aqui ser reducionista a tese que supõe o clientelismo como fundamento do sistema político brasileiro. Ele não está *em toda parte*: está na base do sistema, porque compromete diretamente a isonomia, elemento que caracteriza o próprio republicanismo. A preponderância subsequente do clientelismo decorre de as relações que necessariamente são afetadas por ele se

ilusória, servindo para retirar do regime republicano seu caráter de opção, sua vitalidade” (Ribeiro, 2002 – Mimeo).

contaminarem, daí em diante, por um instrumento que vai no sentido inverso à igualdade jurídica que o modelo republicano mais que preconiza: toma como *conditio sine qua non* da própria legitimidade. Para invocar uma imagem desenvolvida por Marc Bloch, o clientelismo está “no nó onde se mistura um punhado de traços convergentes, seja de estrutura social, seja de mentalidade” (Bloch, 2002; 58). Ao fim e ao cabo a soma das partes do processo político será inevitavelmente uma síntese na qual o clientelismo está disseminado, inscrito no *código genético* do sistema em si mesmo.

Mas a perspectiva, aqui, não está limitada por um estruturalismo simplista. O papel do clientelismo, sua efetividade funcional, sua abrangência e principalmente sua flexibilidade e adaptabilidade são características dotadas de historicidade. O clientelismo é fenomenológico, e para compreender isso é preciso visualizar *o poder em ato*, distinguindo-o da imagem cristalizada de algo dado por si mesmo, ou que sucede por alguma conjunção inescapável de circunstâncias extra-históricas. Dadas assim a definição do fenômeno e os problemas que ela suscita, é preciso situar as dimensões da análise, para permitir responder às questões levantadas acima e, por esse caminho, corroborar a extensão do quanto o conceito pretende. É possível que uma descrição prosaica facilite a compreensão do *modus operandi* clientelista e, daí em diante, se percebam os caminhos para a explicação mais elaborada.

É no nível mais primário do edifício político – o cidadão/eleitor em circunstâncias comuns e ordinárias de vida – que se manifesta o efeito inicial, e decisivo, do consenso clientelista. As demandas coletivas de que este cidadão/eleitor toma parte, ou as necessidades individuais que ele vivencia, conscientemente ou não, e que manifesta, sofrem o efeito imediato desse processo que, como se disse, é uma *técnica* de ação política. Ao operar, o clientelismo anula *ipso facto* a pretensão à isonomia conceitual entre os cidadãos e introduz uma distinção que, se não é inata, é todavia concreta. Por essa razão se insere no conjunto de fatores mesuráveis que os indivíduos consideram relevantes no enfrentamento das questões cotidianas de sua existência. É nesse percurso que sobressai o caráter simbólico do clientelismo: sua operação não está condicionada a qualquer código de valor reconhecido *a priori*. O objeto motor – o *móvel* – da relação clientelista pode ser qualquer coisa, desde que dependa, em alguma medida, da ação do Estado. Em qualquer caso, a ação clientelista consiste em subtrair o indivíduo da condição de “comum” e conferir-lhe certa especificidade, real ou simulada. Com isso, a ação isenta o cliente não apenas dos

inconvenientes de trâmites e delongas, mas também, e principalmente, garante-lhe a obtenção do quanto pleiteia – uma vez que sabidamente *não há suficiente para todos*. Ato contínuo, firma-se entre o indivíduo/cidadão assim alcançado pela distinção e o agente que a proporcionou um vínculo de solidariedade e interesse recíprocos: se ao agente intermediador das possibilidades do Estado interessa o compromisso, por obrigar o outro a si, e por tornar o outro mais apto a contribuir com seus próprios objetivos, também há a sensação de ganho para o beneficiário. A este, é benéfica a crença de que o agente com o qual se compromete preservará a “força” que tem, ou se possível a ampliará, para com isso intervir em seu favor repetidas vezes, no futuro. Mais uma vez a justificativa para tal convergência é a percebida insuficiência dos recursos de que dispõe o Estado; e porque ao “mais fraco” interessa sempre dispor do favor de um “forte” que lhe garanta a proteção e a distinção.

Nessa descrição breve e introdutória do clientelismo em ação, sobressaem alguns traços distintivos essenciais. Realçá-los ajuda a encaminhar a reflexão que o fenômeno como um todo suscita e permite situar algumas inferências que autoriza.

Primeira feição do tipo clientelista: a relação necessariamente se dá em torno de uma situação concreta, na qual se encerra uma expectativa de ganho nitidamente reconhecida de parte a parte – ou convencionalmente atribuída (o condicionante aqui é o que se poderia chamar de *regra da escassez*), mesmo que não encerre valor em termos econômicos. Segunda feição: o clientelismo pressupõe a existência de um tipo de assimetria entre as partes, de vez que a um lado assiste tão-somente o pleito/demanda e ao outro, a capacidade de atendê-lo (chamemos de *primeira assimetria*). Terceira feição: a ruptura do preceito da isonomia implica corromper conscientemente um dos fundamentos centrais do sistema político (o que dá origem a uma *segunda assimetria*). Segue daí a existência de um tipo de ajuste tácito, mantido à margem dos limites institucionais (dádiva funcional). E, finalmente, quarta feição do tipo clientelista: a tolerância para com a desigualdade estrutural da ordem sócio-política, que é sintoma, mas também agente indutor e perpetuador da desigualdade do conjunto social como um todo (conservadorismo intrínseco do sistema). Desigualdade que, a rigor, é o elemento mesmo que nutre a escassez primordial, e que por isso é fator crucial da relação assimétrica que submete os indivíduos “pelo estômago”, retroalimentando todo o esquema e preservando o caráter essencialmente conservador do clientelismo.

É possível resumir esses cinco elementos em termos sociológicos: a reificação do vínculo entre cidadão e Estado; a incorporação disforme da relação de direitos; a corrupção dos fundamentos conceituais do sistema democrático representativo; a interferência de instrumentos extra-institucionais na regulação das relações políticas; e a complacência intrinsecamente conservadora com a iniquidade de fato existente na sociedade nacional. O problema que se apresenta ao pesquisador é que para o devido exame de cada um é preciso recorrer a referências teóricas específicas, mantida a pretensão de, ao fim, encontrar um princípio filosófico que possibilite sintetizar o tema sem incorrer no risco de debilitar a análise.

1.2 - A dificuldade em elaborar uma metodologia

O tratamento conferido ao clientelismo por parte de estudiosos eminentes, sociólogos, historiadores e cientistas políticos, descreve um percurso que contribui para demonstrar a complexidade e a amplitude do fenômeno. Dois aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a duradoura tendência, nos textos, de focalizar elementos que atualmente se reconhece como afins com a idéia do clientelismo – sem que, quando da realização de tais estudos, esta associação estivesse clara. É possível observar que os estudos adquirem gradualmente a percepção de que certas manifestações e modelos de conduta, tratados isoladamente ou agrupados sob denominações episódicas, na realidade se inscrevem num conjunto específico ao qual, eventualmente, se passa a denominar de clientelismo.

A segunda dificuldade está em que, mesmo considerando os trabalhos em que o fenômeno surgia de modo fortuito, sem que se pretendesse tratá-lo como algo específico, quase invariavelmente os dados e reflexões se fizeram acompanhar por prognósticos sobre o comportamento futuro do sistema político, dadas tais e quais condições evolutivas. Não obstante, as previsões, com semelhante regularidade, não se cumpriram. O problema, no caso, é que esses estudos se pautaram por referenciais metodológicos totalizantes, esquemáticos, que não se mostraram capazes de abranger a complexidade rizomática do clientelismo. Quando pretenderam reduzir os aspectos focalizados a modelos monocausais ou relações simétricas e previsíveis de causa e efeito, redundaram na formulação de hipóteses inadequadas, por insuficientes. As condições previstas, em diversos casos, se materializaram, enquanto a evolução prognosticada não se confirmou. Na realidade, só a partir dos anos 1980 é possível

distinguir os primeiros trabalhos nos quais manifestações de cunho historicamente determinado – notavelmente as duas mais evidentes formas de mobilização de massas registradas no país, o coronelismo e o populismo – passam a ser consideradas como eventos episódicos. São dessa época as tentativas pioneiras em divisar, sob manifestações como aquelas, um feixe comum de práticas duradouras, às quais também se confere o rótulo de clientelismo.

Ainda assim, a importância desses estudos não pode ser subestimada. Ao se concentrar em certos fatores que entendemos aqui serem eixos da trama rizomática clientelista, os autores por um lado empreenderam análises profundas e competentes. Em segundo lugar, indicaram a complexidade adicional, e decisiva, de estas práticas se imbricarem ao próprio processo de formação da cultura política do país, o que corrobora a noção central desenvolvida no presente estudo, de que se trata de um fenômeno de dimensões muito mais significativas do que uma mera degradação do sistema. E, por fim, permitem visualizar o percurso dos elementos componentes do clientelismo em suas relações com formações históricas e eventos, o que é decisivo para compreender as razões de sua sobrevida e adaptabilidade.

Outra questão relevante para uma nova abordagem do clientelismo diz respeito à limitação da perspectiva contratualista. Esta proposta metodológica da Ciência Política pressupõe a vigência de um sistema de gerenciamento de conflitos que se encontra, *a priori*, a salvo das vicissitudes dos embates políticos. Existe sempre, como um fim possível e em cuja direção se avança, *algo* que representa a perspectiva de conciliação, significando que as disputas se produzem dentro de limites contratados, equânimes e “neutros”. Essa visão não corresponde à perspectiva aqui adotada. Antes, trata-se de estudar a técnica clientelista como um instrumento de luta política que envolve a reiterada tentativa de uns em suprimir os concorrentes. A intenção é de absoluto domínio, conquistando assim o “direito” de fundar um discurso de verdade que legitima e totaliza a vitória. Nesse contexto, a idéia do contrato é de fato o que, por meio do recurso ao arsenal de possibilidades que o clientelismo proporciona, pretende-se contornar sem derivar para o confronto explícito. Referindo-se ao contexto de 1945, Thomas Skidmore introduziu o conceito que, a seu ver, seria indispensável para compreender o que está em jogo nas disputas políticas no Brasil. Registrava, ali, que “a divisão mais elementar [...] era entre os ‘de dentro’ e os ‘de fora’”. Na terminologia

tradicional da política brasileira, o contraste era expresso pelos termos ‘situacionistas’ (donos do *status quo*) e ‘oposicionistas’” (Skidmore, 1982;80).⁴

A principal dificuldade com alguns estudos amparados em referenciais teóricos deterministas é a tendência em assimilar o clientelismo a formações históricas que, de fato, incorporavam muitas das suas técnicas, mas não são idênticos a ele. É um traço tanto mais freqüente nos textos inspirados no materialismo dialético, inspirador de certas construções discursivas, de determinada inclinação à reificação das relações políticas e, principalmente, da noção de *progresso* subjacente ao etapismo de um imaginado *processo evolutivo* das relações sociais.

Melhor resultado se obterá afastando-se de tais métodos, recusando-se a noção de um sentido extra-histórico inescapável, da monocausalidade ou de qualquer dinâmica teleológica.⁵ A multiplicidade de fenômenos concorrentes para a existência, a eficácia (no sentido de funcionalidade eficiente), a subsistência e a abrangência do clientelismo recomendam uma multiplicidade equivalente para compreendê-lo adequadamente. O que está em questão é a tentativa de perceber os pormenores da *governamentalidade* e das relações poder/saber/subjetivação que envolvem e explicam o clientelismo político

⁴ “Ou a verdade fornece a força, ou a verdade desequilibra, acentua as dissimetrias e finalmente faz a vitória pender mais para um lado do que para o outro: a verdade é um mais de força, assim como ela só se manifesta a partir de uma relação de força” (Foucault, 1999b; 62). Inescapável a evocação à análise feita por Gilles Deleuze à concepção foucaultiana da relação (originalmente proposta por Nietzsche) entre força e resistência, como uma complementaridade traduzida, inclusive, nos mesmos termos identificados por Skidmore: “A [dimensão do poder] se caracteriza principalmente pela relação entre o de fora e o de dentro, o *dehors* e o *dedans*. Essa relação é de constituição: o de dentro é constituído pelo de fora, por uma operação do de fora, mas de tal modo que nem se opõe, nem mesmo é fisicamente exterior ao de fora: lhe é coextensivo; ‘não outra coisa que não o de fora, mas exatamente o de dentro *do* de fora’. A razão desta relação intrínseca é que esta operação constituinte é uma dobra, uma prega, uma reduplicação; é a dobra do de fora que constitui o de dentro.” (Machado, 1990; 199) Aludindo ao comportamento político brasileiro, Faoro eventualmente descreveu como “O autoritário de ontem terá sido o totalitário da véspera, o liberal de hoje foi o autoritário do mês passado, o esquerdista se trasmuta em reacionário. Na oposição, fora do governo e do mando, há liberais em todas as tribunas...” (Prefácio a Medeiros, 1978; X)

⁵ Nas palavras de Nietzsche, “ao homem ninguém dá suas propriedades [...] Ele *não* é a consequência de um propósito próprio, de uma vontade, de um fim, com ele *não* é feito o ensaio de alcançar um ‘ideal de homem’ ou um ‘ideal de felicidade’ ou um ‘ideal de moralidade’”. A perspectiva de um movimento irresistível, exterior à História – porque promovido por forças que não são passíveis de flexionar a partir da própria História – seria o mesmo que “querer arremessar [a essência do homem] em direção a algum fim”. Este fim não existe, apenas existe aquele inventado pelos próprios homens. Este fim é histórico, não é dado por si mesmo. Por isso, “não há nada que pudesse julgar, medir, comparar, condenar nosso ser, pois isso significaria julgar, medir, comparar, condenar o todo... *Mas não há nada fora do todo!*” A conclusão era de que se imputasse à História mesma as consequências de seu próprio percurso, enquanto obra humana: “Que ninguém mais seja responsabilizado, que o modo de ser não possa ser reconduzido a uma *causa prima*, que o mundo, nem como *sensorium*, nem como ‘espírito’, seja uma unidade...” (Nietzsche, 1978; 335). Ou ainda, “As forças que se encontram em jogo na história não obedecem nem a uma destinação, nem a uma mecânica, mas ao acaso da luta” (Foucault, 1999; 28)

no Brasil. Acima de tudo, se essa abordagem não autoriza “enquadrar” o clientelismo em nenhum modelo esquemático de análise, certamente não permite prognosticar seu desenvolvimento futuro, condicionando-o a certas linhas evolucionárias que *a priori* não são admitidas.

A sociologia compreensiva de matriz weberiana, por outro lado, oferece perspectivas que orientam os trabalhos que melhor deram conta do tema. A vantagem de captar aspectos subjetivos e detectar dimensões de significado, partindo da compreensão de Weber de “poder político” como uma estrutura complexa cujo propósito é a elaboração de um consenso por meio de práticas tanto materiais quanto simbólicas é o que explica isso. A versatilidade maior vale-se de métodos de análise decisivos, como a pluralidade de modos na relação mando-obeiência e as tipologias ideais em relação às formas de autoridade, legitimidade e formas do Estado moderno.

A definição de limites entre os diferentes estágios em que a relação se manifesta demandaria metodologias específicas, ainda que não seja possível afirmar se tais fronteiras seriam passíveis de apreensão inequívoca. A própria disseminação da cultura clientelista no seio da sociedade política funciona como dificultador. Acrescente-se que, mesmo quando percebido que se trata de uma irregularidade, há uma tendência à dissimulação, seja pelo impulso de cada um em proteger seus interesses, seja pela crença de que se trata de um mal “menor”, ou ainda – com bastante frequência – pela convicção generalizada de normalidade. Mesmo tentativas de vulto esbarram com considerável dificuldade até para definir o que se pretende conhecer. A organização *Transparência Brasil* realiza, juntamente com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) levantamentos periódicos visando avaliar o grau de legitimidade do processo político brasileiro. As entrevistas, contudo, não conseguem ir além de questionamentos cujos enunciados introduzem, em si mesmos, distorções praticamente insuperáveis. Esbarram com frequência na necessidade de sofismar, sob pena de inibir os entrevistados, particularmente sensíveis quando há a suspeita de acusações de troca de votos por dinheiro.

De todo modo, isso deixa claro, primeiro, que efetivamente o clientelismo está ativo e coloca em questão a legitimidade mesma dos resultados obtidos nas urnas, se levada em conta sua manifestação mais extremada, que é a interferência direta do poder econômico no processo eleitoral em si. A dificuldade em apreendê-lo a partir de uma

matriz nomotética deve-se exclusivamente à inadequação desse tipo de abordagem no trato de problemas sociais, que se caracterizam mais pelo significado de seus componentes do que pela manifestação exterior de seus efeitos. Em segundo lugar, percebe-se que é impossível admitir a associação de práticas irregulares de aliciamento de votos com as corriqueiras classificações que pretendem qualificar o comportamento dos eleitores brasileiros em regiões ou por tipo de comunidade – urbanas ou rurais, cosmopolitas ou interioranas –, quando isso se associa a um ideal qualquer de “evolução”. A pesquisa indica comportamentos semelhantes em muitos aspectos, em toda parte. Se de fato as regiões e grupos mais “desenvolvidos” são menos vulneráveis a tais abordagens, é algo que resta a provar – como, aliás, muito do que se relaciona a essa questão.⁶

1.3 - Para compreender o clientelismo: esboço de uma tipologia da ação

A *utilidade* do clientelismo é permitir contornar os mecanismos institucionais estabelecidos na formação de lealdades políticas e, num outro sentido, evitar as restrições estatutárias na operação das possibilidades do Estado, de modo a propiciar o uso seletivo dessas possibilidades na formação daquelas lealdades.

Originalmente, no sistema democrático representativo de fundo liberal, os grupos de interesse legítimos para atuar no cenário político se restringiam aos partidos, necessariamente congregados em torno de afinidades ideológicas e identidade programática na disputa pelo controle do Estado. Naturalmente sem prejuízo da atuação permanente de sociedades de espectro restrito, como clubes de serviço, e sem tampouco desconsiderar a relevância de atores tais como a Igreja ou associações de trabalhadores

⁶ A própria Transparência Brasil reconhece os entraves. Na “nota sobre a metodologia” relativa a 2002, constatava-se que havia duas dificuldades práticas na questão específica da compra de votos: “Primeiro, a delimitação do fenômeno é tarefa difícil”, pois além de envolver num sentido estrito a troca de votos por dinheiro, bens materiais ou outros favores, a “negociação coletiva de votos, realizada por líderes influentes” se soma às trocas individuais; diante da dificuldade em alcançar a abrangência maior da questão com risco de imprecisões, a pesquisa opta pela definição mais estrita, que é então insuficiente. O segundo obstáculo diz respeito à “aproximação empírica à compra de votos”, considerada algo difícil por deparar-se com o “constrangimento dos entrevistados” em admitir participação em um “ato ilegal e passível de punição”. Isso leva ao estratagema de configurar a pergunta indagando se o entrevistado recebeu “oferta” de compra, transferindo psicologicamente a responsabilidade eventual para o pretenso agente corruptor (Transparência Brasil/UNACOM, *Relatório de compra de votos, 2006*). Quando da redação do presente capítulo, a A.M.B. – Associação dos Magistrados Brasileiros – divulgou pesquisa realizada a seu pedido pelo instituto *Vox Populi* que em grande medida consegue suplantar algumas das principais restrições metodológicas e expor certos aspectos das práticas clientelistas. Os dados desta pesquisa e suas conclusões serão abordados em detalhe no Apêndice.

especializados. A complexidade crescente do tecido social e as mudanças na própria natureza dos partidos abriram espaço a outras formas de associação. De maneira especialmente significativa para os objetivos deste trabalho, vale recordar o fortalecimento de sindicatos e grupos de ajuda mútua, influenciados por questões evocadas pela urbanização e pela industrialização, indutoras de transformações decisivas no perfil social e econômico do país.

A diversificação das formas de representação deu-se gradualmente, ao longo do século XX, e de forma mais ou menos constante, considerando que diferentes regimes conferiram sanção variável à participação dos grupos no processo político. De todo modo, o espectro das entidades *autorizadas* institucionalmente a congregar interesses e vocalizar opiniões se ampliou. A plenificação do Estado de Direito a partir de fins da década de 1980, por fim, facultou uma inédita pluralidade, disponibilizando instrumentos relativamente efetivos de representação sob diversos vieses. Tal multiplicidade, aliás, já em diversas oportunidades foi apontada por críticos como elemento que contribuiria para a crise do sistema representativo, mercê da sua teórica flexibilidade frente aos partidos políticos e sindicatos, meios “clássicos” que muitos suspeitam ser obsoletos.

Ao par de todas essas transformações, contudo, o clientelismo subsistiu como verdadeira e eficiente técnica de formação de lealdades. Evoluindo a partir de origens tipicamente européias, em suas raízes se divisam métodos de organização das relações de domínio nos quais estão nítidas as normas de organização social estamental, a hierarquia social, o centralismo do poder político e a discricionariedade. Não obstante o discurso igualitarista do republicanismo, esses traços migraram da forma monárquica para a republicana com facilidade, graças à forte vinculação a idéias que perpetuavam tanto a estrutura econômica e política ancestral quanto a proteção do *status quo* de grupos historicamente dominantes. Com isso, o clientelismo contribuiu para a transição entre duas concepções de poder socialmente admitidas e que variavam intrinsecamente em um quesito fundamental – o princípio da *legitimidade*; isto é, desde uma liderança de perfil afetivo, característica da autoridade tradicional, para outra pretendida como de cunho racional, fundada sobre princípios estatutários racional-legais. Nesse movimento, o terceiro modelo da tríade weberiana de autoridade/legitimidade – a liderança carismática, de natureza utilitarista – surge incorporada nas práticas clientelistas, imbricadas quer na forma de governo ultrapassada, quer na que se instalou em seu lugar.

Presença que nada teve de fortuito, mas antes dominante, difundida e amplamente *normalizada* pelas práticas, pela ordem sócio-econômica, até mesmo pela ideologia de grande ascendência religiosa.

Lembra Richard Sennet que, na concepção de Weber, diversos tipos de autoridade correspondem a condutas igualmente diversas de parte dos que se encontram submetidos a ela. Se na forma tradicional a obediência se deve à submissão ao costume, na forma burocrática as pessoas “acreditam que as instituições assumirão a responsabilidade” por elas. Mas no caso da autoridade carismática, o que assegura a obediência é que “os que estão embaixo acreditam que a figura da autoridade completará e capacitará o que neles é incompleto e incapaz” (Sennet, 2006; 58). Assim, entre o Brasil monárquico e o Brasil republicano mudou a forma de exercer o poder, mas não mudou sua lógica interna. Apesar de propagandear-se como promotora de avanços e modernizações, a República de fato produzia e admitia mudanças apenas ao nível das manifestações exteriores do poder. Uma contradição em termos, pois cimentava num mesmo conjunto princípios de exercício da autoridade inconciliáveis a longo prazo – a liderança carismática e a burocrática. O fato é que a fórmula negociada e elitista da transição impediu que uma genuína transformação – aquela que situaria a legitimação do poder no plano dos indivíduos constituintes da sociedade – se operasse verdadeiramente, para além do plano meramente discursivo, e efetuasse uma nova subjetivação, em sentido realmente inovador. Na descrição desse pormenor, o conceito de modernização conservadora desempenha uma função analítica esclarecedora.

Por outro lado, é elementar esse paradoxo entre as manifestações exteriores e a natureza genuína do poder remodelado. O poder, sob a ótica das multiplicidades, não é dotado de uma essência para além dos agentes que constituem sua dinâmica, nem tampouco tem um *lugar*. O poder se territorializa em certas dimensões da trama histórica, mas tão somente por fazer delas os seus “canais de tráfego”, posições de reconhecimento para si e para as demais forças com as quais entra em interação. Exprime-se através de conexões que vinculam umas às outras as *dobras* da trama, de modo contingente, provisório e apenas indicativo, jamais determinante. Ao se movimentar dessa forma, compõe um *diagrama* em permanente e complexa revolução. Uma técnica de manipulação verdadeiramente eficiente e bem-sucedida tem que ser capaz de ocultar esse caráter, deliberadamente transferindo para as *feições visíveis* do poder em ação, mediante a prática discursiva conveniente a esse propósito, a noção de

um *lugar* do poder reificado. A duradoura percepção do simulacro como se fosse algo genuíno – poder feito “essência” – é, assim, o mecanismo por meio do qual a lógica clientelista obtém sua viabilidade primeira, encarregando-se daí em diante, ela mesma, de contribuir para sustentar a encenação. É dessa forma que o clientelismo serve para simular a *materialidade do Estado*.

A concessão operada em favor do indivíduo, em resposta a sua necessidade (singular) ou demanda (coletiva), nos moldes clientelistas, tem por base a inevitabilidade de uma forma qualquer de instância intermediária, usualmente agregada ao complexo burocrático que opera a ação do Estado. Este elemento não será necessariamente um político, ou mesmo uma pessoa; antes, a complexidade progressiva da sociedade induz crescentemente a que a intermediação seja exercida por grupos e organizações que, a rigor, fariam parte da estrutura social estatutária ou, mesmo, da sociedade civil. Mas ao operar segundo métodos clientelistas, essas entidades têm seu papel descaracterizado, algumas com bastante facilidade (caso dos sindicatos). Isso porque o clientelismo tanto serve de instrumento de articulação externa, vinculando tais entidades ao conjunto dos cidadãos, quanto é intensamente utilizado como mecanismo de organização interna a eles próprios, microcosmos do todo.

É necessário admitir alguns pressupostos do que aqui se designa como ação clientelista. A simplificação do recurso à burocracia, por força de voluntarismos, por exemplo, não terá caráter clientelista, se não incorporar certas características essenciais. Em primeiro lugar, a ação clientelista se caracteriza pelo já exposto, isto é, por se tratar de uma forma particular de vinculação entre os indivíduos/cidadãos e o Estado de que são constituintes, que obedece a mediações extra-institucionais como condição para sua eficácia. Em segundo lugar, esse processo dá origem e fundamento a uma dinâmica de formação de lealdades e estabelecimento de vínculos políticos igualmente situados ao largo das previsões estatutárias. E, finalmente, a combinação das duas primeiras características faz com que a ação clientelista se produza sem corresponder necessariamente às finalidades previstas para a atuação do Estado sob os princípios de legitimidade admitidos como racional-legais. Isso posto, pode-se determinar que no sistema político brasileiro moderno a ação clientelista, de fato, coloca-se como elemento estrutural disseminado de forma generalizada, assumindo ao fim a condição de fundamento mesmo do próprio sistema, apesar de não poder ser atribuída à totalidade dos procedimentos relativos à ação do Estado.

Recordem-se as duas características do enunciado que pretende oferecer um conceito do clientelismo, a saber, a violação do princípio isonômico entre os cidadãos a partir da forma como se materializa a ação do Estado e a formação de vínculos políticos funcionais extra-institucionais. Um primeiro nível da ação clientelista se distingue de forma quase imediata ao cidadão. Integram-no de um lado os que pleiteiam algo e do outro os agentes mais singelos da máquina do Estado. São despachantes, atendentes de primeira instância, gerentes de repartições, fiscais, policiais etc. E também cabos eleitorais, líderes comunitários, presidentes de sindicatos, ou pura e simplesmente o “conhecido” que tem acesso a um ou outro agente bem posicionado junto ao “poder”. De qualquer modo, embora se trate do nível em que as solicitações e os pleitos apresentam-se como minúcias, é nele que se firma o caráter essencial do vínculo clientelista. O padrão aí estabelecido se perpetua, se consolida e se sofisticava nos estágios subseqüentes. É no primeiro instante que o cidadão/pleiteante percebe a lógica elementar do sistema: não há como ter acesso a qualquer benefício da ação do Estado a partir da simples invocação da condição de cidadania, a que assistem direitos formalmente definidos e estabelecidos. A menos, evidentemente, que se trate de algo que não represente possibilidade de traduzir como “capital político”, o que, por sua vez, é raro; o simples fato de tal ou qual ação ser objeto de ambição ou necessidade, por indivíduos ou grupos, basta para conferir valor a tal pretensão.

Não faz diferença, tampouco, se a ritualística preconizada para o acesso é rigorosamente cumprida. O benefício, a obra ou serviço somente se conseguirão se houver a interveniência do “padrinho” – o agente intermediário. Na verdade, o modelo de ação clientelista mais eficiente, sob o ponto de vista do capital político que pode representar, é justamente aquele no qual *existe* um rito burocrático claro a vencer ou uma norma a suplantar. Em circunstâncias usuais e regulamentares, o cidadão que cumprir o rito ou obedecer à norma, será obrigado a longa espera, ou arrisca-se a não ser atendido. Acabou o medicamento, as vagas na escola se esgotaram, o emprego pleiteado exige tal ou qual qualificação de que ele não dispõe etc. É nesse contexto que dispor de um “padrinho” se torna ainda mais valioso e efetivamente faz a diferença... As regras do jogo se explicitam aos olhos do cidadão/pleiteante desde esse primeiro nível de maneira singela: para obter algo que requer a participação do Estado, existem formas regulamentares e estatutárias, mas o recurso estas formas *não* implica a garantia de sucesso. O contrário se dá quando existe a possibilidade de interferência do padrinho

político, já que, quando há “vontade política”, tudo se consegue. Consequentemente é preciso ser capaz de ter acesso ao padrinho: é ele, e não o fato da cidadania, a garantia de acesso ao próprio Estado. E é preciso igualmente ajudá-lo a sustentar-se no poder, já que outras necessidades futuras decerto existirão.

Este raciocínio singelo resume essencialmente o que é percebido pelo cidadão comum. Ao mesmo tempo, é ele o ponto de partida da maior parte das análises sobre o clientelismo, i. é., o plano em que a ação clientelista se manifesta como um fenômeno objetivo. É razoável admitir que, por se dar em torno de elementos facilmente apreensíveis por certos cânones teóricos – a dimensão econômica dos serviços e benefícios pretendidos, o fato de a vinculação entre mediador e cliente aparentar traços usuais de dominação – isso induza muitos analistas a crer que a coisa nasce da definição. Mas uma análise um pouco mais criteriosa distingue já neste primeiro nível não uma manifestação elementar, mas antes já as feições de um fenômeno mais complexo, induzido por causas múltiplas. Em outras palavras, se trata já de uma territorialização.

A percepção mais simples é sintomática da subjetivação do clientelismo. Sob suas dobras, entretanto, ocultam-se questões de fundo que fazem com que ela seja apenas a expressão atualizada de numerosas virtualidades, no sentido de “imagens” cuja emissão e absorção, criação ou destruição ocorrem em tempo menor que o mínimo de tempo contínuo pensável; virtuais que se poderia traduzir como *lembranças* que a percepção atual tem como “uma espécie de duplo imediato, consecutivo ou mesmo simultâneo. [Uma] imagem virtual que coexiste com a percepção atual do objeto [...]” (Alliez, 1996; 53).⁷ Nessa perspectiva, o presente – de que o indivíduo supõe ter *consciência* e sobre o qual pretende operar como sobre uma situação pronta, bastante a si mesma, é na realidade uma condensação de memórias fugazes, traduzidas no atual. A atitude complacente dos cidadãos perante a rotina que esvazia os direitos de que eles deveriam dispor sem qualquer óbice e os converte em privilégios, reflete a extensão e o poder formativo de conduta de um universo cultural efetivo, abrangente, “normal”. É desse modo que se opera a subjetivação.

⁷ Ainda em Alliez: “Mas é também no virtual que o passado se conserva, já que o efêmero não cessa de continuar no “menor” seguinte, que remete a uma mudança de direção. Os dois aspectos do tempo, a imagem atual do presente que passa e a imagem virtual do passado que se conserva, distinguem-se na atualização, tendo simultaneamente um limite inassimilável, mas intercambiam-se na cristalização até se tornarem indiscerníveis, cada um apropriando-se do papel do outro.” (p. 55)

Observe-se que as cinco categorias de problemas que reclamam uma análise de cunho sociológico, mencionadas anteriormente, comparecem já plenamente expostas no nível mais incipiente da relação clientelista, se observado o cunho fenomênico das influências que interagem com suas virtualidades sobre o indivíduo visto como cidadão. (1) Tem a imagem de “coisa” o laço que vincula o cidadão ao Estado – este mesmo, aliás, entendido igualmente como “coisa” (2), uma *exterioridade* de existência autônoma e causalidade indiscernível. (3) A conexão com o Estado sendo uma ação passível de mediação, não cabe discernir *a priori* a existência de uma cultura de direitos, idiossincrática de um tipo de cidadania bem diferente deste. (4) De onde a anomalia decisiva e inevitável nos princípios de atuação do Estado na sua configuração republicana e democrática e, conseqüentemente, (5) a admissão de tal desenho como sintomático do “normal”, como o que “sempre foi assim” e quanto ao que “nada se pode fazer”, explicitando o caráter conservador do esquema clientelista como um todo.

Transposta dessa maneira a barreira da origem, o sistema edifica-se em direção a níveis crescentemente mais sofisticados, perdendo nitidez enquanto acrescenta escalões que se irradiam sem contrariar a lógica essencial. Naturalmente, uma sofisticação equivalente afeta os vínculos, os mecanismos de operação e também os objetos (*móveis*) em torno dos quais se organizam as transações. É, contudo, a combinação dessas duas circunstâncias – a obviedade decrescente do ajuste clientelista, de um lado; e a visibilidade das normas estatutárias, de outro – que em grande medida se encarrega de diluir gradualmente a visibilidade do arranjo. Intuitivamente, os cidadãos podem perceber que o esquema, alheio às prescrições normativas, corresponde a um tipo de corrupção. Todavia, este sentimento só se evidencia quando, escalões acima, passa a envolver “prêmios” – na verdade incentivos indispensáveis a sua própria dinâmica – cujo valor se combina à sensação de que se trata de algo fora do alcance da maioria. Nesse caso, a promiscuidade, quando denunciada, contribui para fortalecer ainda mais a noção da exterioridade do sistema político em relação aos cidadãos-constituintes. É remota a possibilidade de que os indivíduos reconheçam no tráfico de influência, no paroquialismo tão freqüente na mídia, no nepotismo e no fisiologismo traços virtualmente idênticos aos do favor cotidiano, que consiste no conteúdo básico do acerto clientelista comum.

No entanto, existe um parentesco inegável, por menos evidente que pareça à maioria. O clientelismo é uma forma de associação de efeito político determinado. Seu

objetivo está sempre considerado como o de proporcionar sustentação eleitoral aos grupos que se qualificam como mediadores da ação do Estado, e são reconhecidos pelos cidadãos como tais. Sob uma perspectiva weberiana estrita, é um jogo racional, no sentido de preconizar um ajuste necessário de fins e meios mutuamente referenciados. Ao se expandir “para cima”, os métodos, os processos e, por vezes, os protagonistas da ação clientelista perdem nitidez – mas não perdem coerência.

Um segundo estágio é identificado na dimensão que freqüenta, alternadamente, tanto a sociedade civil em sentido lato quanto os primeiros escalões que indicam a presença física e estatutária do Estado. É quando se divisam os primeiros indícios da presença dos partidos políticos – e nessa altura, também os traços iniciais de outro fator da permanente crise do sistema representativo no Brasil: a relativa desimportância de um critério ideológico qualquer que explique a adesão dos indivíduos aos partidos, seja como militantes, seja como simpatizantes. O fator que efetivamente define essa aproximação é a eficácia quanto ao atendimento das aspirações manifestas no plano das relações de clientela. O que determina o sucesso ou o insucesso do proselitismo partidário, quanto à atração de novos quadros, à mobilização de grupos em apoio a suas propostas e, principalmente, quanto ao desempenho nas eleições, é sempre a possibilidade de contemplar concretamente as demandas e as necessidades dos eleitores *dentro do esquema clientelista*, ou da lógica de máquina política, das “igrejinhas” etc. Evidentemente, não se está afirmando aqui que toda e qualquer adesão aos partidos obedeça a essa lógica; mas a eficácia funcional do proselitismo partidário, sim.

Essa característica tem responsabilidade direta na crônica debilidade dos laços entre os partidos políticos e a população. A filiação partidária, enquanto opção por certo conjunto de princípios ideológicos e programáticos, é entendida como algo sem relevância efetiva. Reiteradamente, pesquisas de opinião pública são divulgadas contendo indícios dessa noção, revelando maiorias esmagadoras de eleitores que declaram votar “no homem”, e não em partidos; que não são capazes de recordar em quem votaram em eleições recentes; que desconhecem as siglas dos partidos que disputam as eleições; e que declaram não ter simpatias com qualquer partido. Seria o caso de presumir que o partido político – essa instância indispensável ao próprio conceito de democracia representativa – em muitos casos não passa de uma ficção normativa sustentada pela legislação eleitoral, distinta da adesão consciente dos eleitores que lhe atribuem votos. Em termos precisos, a identidade entre os partidos e

seus filiados ou simpatizantes formais – os que votam em seus candidatos – é subjetiva e não guarda necessária coerência.

A adesão aos partidos é condicionada pela eficácia dos grupos que os controlam, em nível primário, no manuseio das possibilidades de ação do Estado para o atendimento das aspirações clientelistas. Dentro das estruturas partidárias, por sua vez, a hierarquia está vinculada ao mesmo princípio. Líderes são aqueles cuja condição lhes dá maior ascendência sobre os mecanismos de atuação que possam servir para arregimentar apoio para si em detrimento de outras correntes. Não têm significado concreto habilidades de oratória, capacidade de convencimento, afinidade com princípios programáticos, quando o que está em jogo é a possibilidade de colocar-se em posição favorável, dentro do partido, para alcançar os “cordões do poder”. A hierarquia tem na base o cabo eleitoral, o prosélito iniciante; passa por burocratas e assessores – indivíduos em posição intermediária, que podem ou não estar em crescimento; e alcança as “lideranças”, dentre as quais se disputa tanto o controle da célula partidária quanto o direito de receber a “legenda”, isto é, o direito de candidatar-se a um cargo pelo partido. Descrita dessa forma, a estrutura não revela nada de extraordinário. Mas é preciso que se observe com atenção a maneira como tais escalões são delimitados, e como é mantida essa hierarquia, e então os sinais familiares da prática clientelista se expõem.

Mesmo dentro dos limitados meios de atração de lealdades, os partidos recorrem intensamente ao clientelismo na formação de subgrupos, correntes e tendências. Especial notoriedade – e fator freqüente de conflitos internos – é a filiação maciça de eleitores sem qualquer traço de militância, em períodos que antecedem as convenções. Cabos eleitorais deste ou daquele interessado em obter a hegemonia interna encarregam-se de arrebanhar grandes quantidades de pessoas que, não raro, são conduzidas em lotes para filiações em massa. Com isso, afeta-se o equilíbrio de forças, levando a “rachas” e inspirando dissidências. A definição legal de que a organização dos partidos é objeto de sua “economia interna” conduz, na prática, a uma hipertrofia no poder das “igrejinhas” e dos caciques em cada agremiação. Estatutos e regimentos internos não protegem as instâncias inferiores de intervenções arbitrárias; com isso, colaboram com a volatilidade programática e debilitam, em sentido prático, as possibilidades de debate *intra-corpore*. Com isso, fortalecem-se os poderes da cúpula, conseqüentemente valorizando ainda mais as perspectivas de controle da agremiação. O

fluxo geral favorece a transformação do predomínio partidário em elemento de barganha personalizado, “grupista” e doutrinariamente esvaziado.

O que importa perceber é que, ao afetar o nível em que se situam os partidos políticos, mesmo em suas células mais incipientes – os diretórios municipais, executivas e escritórios locais e regionais – esse tipo de prática alcança, pela primeira vez, a dimensão estatutária do Estado. Os indicados – os “cargos de confiança”, eufemismo que designa os que ocupam esse tipo de espaço na burocracia – são introduzidos, pela atuação dos partidos, na “máquina”. Dali, operam diretamente em benefício dos interesses da agremiação à qual devem sua posição. Ou, mais especificamente, em benefício do líder que personifica o partido – que, a rigor, seria um ente impessoal.

Não é a ação do Estado que induz à formação do esquema clientelista. Este chega “pronto” ao ambiente político, elaborado que foi no plano comunitário, e meramente ajustado para ser “inserido” com seu perfil já delineado e suas práticas consolidadas. O contato com a burocracia, assim, transpõe o efeito anti-isonômico típico do clientelismo para dentro da máquina do Estado. A presença de agentes de interesses particulares – já que o personalismo anula qualquer perspectiva de *práxis* partidária e gera uma espécie de esquizofrenia estatutária e doutrinária, submetendo-os às conveniências das lideranças – é uma forma concreta de particularização do Estado. Sem embargo, muitos dos “indicados” limitam-se a cumprir tarefas definidas burocrática e estatutariamente. Sobre estes, o efeito imediato do clientelismo será praticamente limitado ao fato de convertê-los em devedores do “favor” a quem obteve sua nomeação. Todavia, eles amiúde contribuem para agravar alguns problemas crônicos da dimensão pública estatal, como a hipertrofia burocrática, a ineficiência e o alto custo da máquina administrativa. Além do mais, o efeito de sua presença contribui para a precarização das relações de trabalho no setor público, contribuindo para enfraquecer o poder de pressão dos servidores de carreira e pressionando as limitações orçamentárias dos governos.

De mais a mais, a disciplina burocrática que, em algum grau, refreia os escalões incipientes da máquina administrativa do Estado afrouxa-se paulatinamente quanto mais alto é o escalão ocupado pelos servidores de indicação política. Grosso modo, pode-se estabelecer que quanto maior o poder de decisão do agente público de livre-nomeação, menor sua restrição a princípios de regulação estatutária, e mais evidente a submissão

aos interesses específicos do partido ou grupo político que o indicou. Conseqüentemente, ainda que nos escalões inferiores a pressão clientelista não se faça tão evidente, os chefes imediatos, como elos na cadeia de influências, estão encarregados de resguardar aqueles interesses e assegurar que a máquina do Estado atuará seletivamente sempre que isso convenha.

1.5 - O clientelismo realizado. Alternância de poder em risco

Essa situação expõe outra face do difícil concerto político brasileiro moderno. É nada menos que natural e previsível que, sendo o embate eleitoral regulamentar e periódico um instrumento de expressão de vontades e fixação de rumos por parte da sociedade, a alternância de grupos no controle do Estado traga consigo a perspectiva de mudança também nos quadros que operam a máquina. Isso, em princípio, assegura a legitimidade da nomeação de indivíduos afins com o projeto político do partido ou coligação que vence as eleições, como co-responsáveis na elaboração e implementação dos programas pretendidos para aquele ciclo administrativo. Contudo, a legitimidade é posta em xeque quando predominam os critérios de conveniência político-partidária sobre a aptidão funcional dos indicados, e mais ainda quando a condução burocrática é posta a serviço dessa conveniência. Produz-se aí a contradição fatal com o que Edson Nunes qualificou de universalismo de procedimentos, impedindo o insulamento burocrático (Nunes, 1999) e induzindo ao que no jargão político se denomina, apropriadamente, de “aparelhamento” da máquina do Estado. Termo preciso, já que tanto expressa o uso do Estado como aparelho partidário quanto indica seu manuseio como “coisa”, uma ferramenta de uso particular. O que, em última análise, concorre para a subversão dos próprios princípios de alternância, propiciando, no limite, o acirramento dos conflitos e, por isso, colocando em permanente ameaça de crise o funcionamento das instituições.

Chega-se assim ao ponto focal da ação clientelista como elemento que não somente se encontra à margem do Estado democrático representativo, mas também contribui decisivamente para sua instabilidade e fragilidade permanentes. A questão é que a possibilidade de alternância no poder é o único fator prático que assegura a sanidade continuada do sistema político. Em outras palavras, o que convence os grupos derrotados nas eleições a acatar a “regra do jogo” é a perspectiva de alcançarem a vitória, em uma oportunidade futura, e dentro do mesmo conjunto de normas sob as

quais foram derrotados. Mas o emprego não-isonômico, discricionário e instrumental das capacidades do Estado induz ao desequilíbrio dessa lógica. Se ao grupo vencedor assiste a possibilidade de direcionar a máquina administrativa de modo a ampliar suas próprias chances de vencer eleições futuras, desfruta então de condições que os rivais oposicionistas não conseguirão compensar mantendo-se nos limites da legalidade institucional. Um exame cuidadoso revelará que essa percepção esteve envolvida na maioria, senão na totalidade, dos espasmos que assaltaram o sistema político republicano no Brasil ao longo do Século XX. Se a rotina de golpes e quarteladas interrompeu-se no país, depois dos anos 1980 e da redemocratização, isso se deveu ao declínio dos conceitos ideológicos e políticos que fizeram parte indissociável do conjunto de fatores que inspirou eventos como esses anteriormente. Pois o risco de estrangulamento na dinâmica de alternância eleitoral por obra do aparelhamento do Estado ultrapassou aquele momento, e continua presente, alimentando a crise de princípios do modelo representativo de democracia em vigor no Brasil.

Por outro lado, é possível presumir que a transição para o regime de franquias democráticas incluiu, em medida bastante significativa, a elaboração de certo grau de fluidez nas possibilidades de alternância sem que o caráter essencial do ajuste seja pressionado ao ponto de ruptura, como no passado. Concorde-se em admitir que mudanças ocorrerão, desde que elas não corrompam o funcionamento básico do ajuste de tal maneira que implique em excessiva instabilidade, daí suscitando o risco de soluções extra-institucionais, a recorrência do intervencionismo salvacionista militar de outras épocas, ou o conflito intestino civil. Muda-se para que o sistema permaneça, seria de se dizer, desenhando-se nesse entendimento tácito um consenso das elites.

Em recente trabalho sobre o caráter conceitual da representação dentro do concerto democrático, recorda-se que “a representação não pode ser reduzida nem a um *contrato* [...] firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente”, uma vez que por natureza se impõe sua constante recriação e ligação dinâmica à sociedade. De fato, seria o caso de dizer que “a genealogia da democratização [do poder estatal] começou com o processo representativo”, progredindo conjuntamente com o poder unificador das idéias e movimentos políticos em um processo interconectado e mutuamente reforçado. Assim, tão logo as eleições se tornaram um requisito solene e indispensável para a legitimação política e formação de magistraturas, “Estado e sociedade não puderam mais ser

desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de ajuste e negociação”. É esta tensão que se faz representar por meio da representação, que reflete além de idéias e opiniões, simplesmente, as “idéias e opiniões a respeito das visões dos cidadãos acerca da relação entre a sociedade e o Estado”. Isso exige que “qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política [seja] um reflexo da luta para a redefinição das fronteiras entre as suas condições sociais e a legislação” (Urbinati, 2006)

A existência de uma instância que, pela sua própria forma de atuação, interfere com essa lógica e subverte a propriedade da representação, interpondo interesses paralelos e condicionando movimentos exerce, portanto, um papel ativo como agente de fragilização do sistema. A redemocratização, e a atenuação nas pressões que tinham a ruptura institucional como perspectiva permanente, não foram suficientes para dirimir em definitivo essa situação. Curiosamente, contudo, este mesmo elemento é o que possibilita superar as crises por meio da negociação, e não do confronto aberto.

Duas conseqüências advém daí. No sentido da universalização, a Carta Constitucional de 1988 introduziu salvaguardas que asseguram a existência de um grau mínimo de competitividade entre os grupos de interesse e correntes ideológicas. Ao fixar normas de alternância no poder que, bem ou mal, garantem a periodicidade dos pleitos, gerou um *ponto de fuga* para as tensões mais exacerbadas. Isso se combinou com o colapso do projeto administrativo da ditadura, com a diminuição das pressões externas induzidas pela Guerra Fria, com as mudanças culturais internas e mais uma série de elementos, para remover a via violenta como alternativa de solução das crises. Presumir-se-ia, então, que o novo período constitucional introduzisse um ambiente de normalidade. Paradoxalmente, contudo, a segunda conseqüência da superação do último ciclo de exceção sem que a dinâmica básica da cultura clientelista fosse removida aponta em sentido totalmente diverso. O elemento gerador das crises continuou presente, tão-somente se suprimiu a alternativa golpista de solucioná-las, o que passou ao encargo exclusivo da dinâmica política em si. Do mesmo modo, esvaziou-se consideravelmente (embora não de todo) o conjunto de condições práticas para induzir levantes populares. Portanto, as forças aliadas do poder pelas urnas buscaram desenvolver mecanismos alternativos para ampliar suas chances de vitória futura recorrendo a um antigo instrumento da política: a corrupção.

Sem embargo, a tradição patrimonialista (que se discutirá em maior detalhe no próximo capítulo) é o leito original de desenvolvimento desse aspecto da política brasileira. Contudo, a associação entre a corrupção individual e a conveniência da acumulação de forças para o embate político grupal conferiu ao sistema moderno um grau inédito de complexidade e generalização da corrupção. O princípio transpôs o caráter de desvio localizado, eventual e particular, assumindo o perfil de prática sistemática, corriqueira, coordenada e funcional. Abriu assim caminho ao comprometimento generalizado do sistema, retroalimentando o conjunto original de distorções: a reificação do vínculo político entre o cidadão e o Estado, a coexistência anômala com os direitos de cidadania, a debilitação dos fundamentos do sistema, a adulteração das relações e a perpetuação da ordem social.

Não é difícil perceber que esse ordenamento distorcido compromete de forma direta os diferentes mecanismos de contenção da corrupção. Os chamados controles sociais – dos quais o princípio da alternância pela via eleitoral é o mais notório – são afetados na medida em que a legitimidade das eleições é vulnerável à manipulação. A segunda maneira de limitar a ação dos agentes do Estado, os “mecanismos de controle horizontais” representados por agências, instituições e organismos investidos de poder legal e aos quais cabe agir na prevenção e na repressão de delitos, é igualmente passível de distorção, já que o centralismo estatal abre caminho à penetração dessas instâncias. Uma terceira forma, mencionada por alguns autores embora não aceita consensualmente, e que consiste na possibilidade de exercício de freios internos por parte da hierarquia estatal, é obviamente permeável às injunções orgânicas do clientelismo e às possibilidades de pressão dos grupos infiltrados na estrutura de governo.⁸

É escusado dizer que práticas ilegais de grupos opositoristas – tomando os escalões mais elevados, os planos estadual e federal, como referência – nada tinham de originais em si mesmas, e sim emulavam basicamente o que se praticava à socapa entre os detentores tradicionais do poder. Diferiam, contudo, em dois aspectos importantes, a saber, o fato de principiarem pelo nível mais baixo – a esfera dos municípios, onde a realização periódica de eleições, bem ou mal, mantinha aberta a possibilidade de

⁸ Para uma discussão aprofundada sobre os diferentes tipos de controle da corrupção à luz da teoria política moderna, ver Araújo e Sanchez, *A corrupção e os controles internos do Estado*. Revista *Lua Nova* n° 65, São Paulo maio/ago 2005.

vitórias ocasionais e localizadas; e a sistematização, que fazia com que os esquemas operassem tendo como objetivo o financiamento dos projetos eleitorais de longo prazo, ao invés da apropriação pessoal. Não se tratava de patrocinar a pilhagem do Estado de forma atabalhoada e voluntarista (o que, certamente, não estava de todo ausente): a nova forma de corrupção era constante, regular, envolvendo volumes reduzidos e disseminada em torno de praticamente todos os aspectos significativos de gastos públicos relevantes. Assim, quando antes eram freqüentes os escândalos e desvios de muitos milhões em obras públicas de vulto, viu-se o surgimento de caudais pequenos, porém permanentes, principalmente nas compras de serviços e bens de consumo. Isto é, o foco das malversações surgia menos na rubrica dos investimentos e transferia-se para a de custeio (em um linguajar próximo do jargão administrativo), uma transposição oportuna, à luz da crise econômica generalizada que afetou os países da América Latina a partir de inícios da década de 1980.

Seja por propiciar a substituição de uma cultura de direitos por uma cultura de privilégios; por falsear os métodos regulamentares e legítimos de representação; ou ainda por facultar a reprodução indefinida de uma ordem social e política excludente, o clientelismo subsiste como um processo que ataca diretamente as bases da convivência estatutária dentro do Estado democrático republicano. Esse efeito somente se justifica – em termos de uma racionalidade definida em critérios weberianos, isto é, como um ajuste necessário entre meios e fins – se considerado um panorama em que a disputa política exista enquanto um combate pela definição de supremacia absoluta, capaz de fornecer, pela própria natureza do triunfo eventual, a legitimidade da ordem imposta. Não se alcança o genuíno espírito desse impulso se for considerado um fim delimitado pela regularidade dos meios; a disputa não visa a um ajuste contratado, mas antes à imposição absoluta, fazendo da política a continuação da guerra por meios pacíficos. No próximo capítulo, se examinarão as principais matrizes teóricas que orientam os trabalhos “clássicos” em torno do clientelismo praticado no Brasil e as linhas gerais de formação da cultura política em que ele se desenvolveu até alcançar a forma atual.

CAPÍTULO DOIS

2.1 - Primeira vertente de explicação: os “vícios” da herança política

No Capítulo Um, mencionou-se a dificuldade da maioria dos estudos em dar conta do clientelismo em sua totalidade, e a tendência relativamente dominante a interpretá-lo como um instrumento *derivado* das práticas políticas. Um subproduto, por assim dizer. Este trabalho, ao invés, oferece uma interpretação alternativa: tratar-se-ia, na realidade, de um elemento basilar da sociedade incorporado ao sistema político, em torno do qual se estrutura toda uma dinâmica de organização das relações que condiciona o funcionamento do sistema em si. Inverte-se o sentido da observação: o clientelismo, ao invés de simples derivativo, é na verdade elemento fundante do sistema.

Esse papel amplificado decorre de aquilo a que se denomina clientelismo corresponder não a um fator isolado, mas sim ao conjunto coeso e coerente de práticas diversas, que se territorializam sob certas condições, a partir de diferentes e múltiplos percursos sócio-históricos. Daí algumas assunções presentes em diversos trabalhos se revelarem insuficientes. Ao pretender associar o clientelismo a tais ou quais condições estritas, localizadas por assim dizer, não conseguem explicar como as mudanças e as evoluções históricas deixaram de bastar para abatê-lo. Indicativo dessa constatação é o recente interesse que se observa no ambiente acadêmico, onde políticas públicas têm sido escrutinadas com severidade, na suspeita de que se encontrem permeadas por manipulações clientelistas: há uma evidente preocupação em compreender afinal *o que* o clientelismo realmente representa. A adoção de uma filosofia de governo que incorpora em suas estratégias de longo prazo propostas de transferência de renda, associadas a elementos como a crise do sistema democrático representativo, a crise (?) do modelo de Estado-nação, a constatada fragilidade relativa das instituições – tudo isso inspira e motiva as reflexões atuais.

Neste capítulo, inicia-se o exame de algumas idéias e formas de pensamento que se poderia chamar de clássicas, e as interpretações que elas possibilitam a respeito do fenômeno, conforme a abordagem dos autores e das correntes teóricas que representam. A estrutura do capítulo está sistematizada em torno de dois grandes eixos explicativos, que se poderia considerar como matrizes introdutórias. O primeiro eixo abrange as

teorias “gerais” sobre a nacionalidade, enquanto o segundo incorpora a dicotomia cidade/campo como critério de base de um fluxo evolucionário, concentrando-se no coronelismo, categoria de análise de repercussão inegável até a atualidade.

Vale ressaltar que, de início e por um longo tempo, a maioria dos estudiosos não enfocava o clientelismo em si; ele comparece nestas obras como referência indireta, como um vício incidental apesar de duradouro. Sua longevidade estaria condicionada a tais ou quais mudanças tidas como inevitáveis, à luz da concepção segundo a qual a sociedade brasileira avançava em direção a certo cenário, obedecendo a determinados ditames evolucionários. Como referido no primeiro capítulo, os modelos de análise, ideologicamente situados, traziam consigo prognósticos que, a rigor, não se confirmaram. O desaparecimento, superação ou abolição das práticas clientelistas não apenas não aconteceram, como estas práticas se adaptaram às transformações da sociedade brasileira e mesmo se poderia presumir que se expandiram, superando os limites do ambiente político. É lícito suspeitar que a “inspiração” clientelista alcança, por exemplo, a atuação de certos grupos criminosos em áreas dos grandes centros urbanos onde é notória a insuficiência do Estado formal.

Como se observa sem dificuldade, a produção bibliográfica sobre os “defeitos” da nacionalidade e do sistema político brasileiro, gradualmente, avançam sobre os aspectos que, na atualidade, reconhecemos como práticas clientelistas. Mas é fato que somente a partir de 1960 essas práticas começaram gradualmente a ser reconhecidas como parte de um conjunto comum. Na maior parte dos estudos, por muito tempo foram tratadas como imperfeições, taras inscritas na genealogia da Nação ou subprodutos de modelos políticos inadequados.

O debate atual sobre o clientelismo vale-se principalmente de textos influenciados pelo marxismo, ou sua contraparte (*sic*) weberiana, escolas predominantes no ambiente acadêmico no último quartel do Século XX. Não obstante, há que se registrar que os estudos que acusavam distorções do comportamento político do país já se produziam bem antes, e a partir de matrizes notadamente diversas. Caso das elucubrações de destacados representantes do pensamento autoritário que marcou a intelectualidade brasileira a partir dos anos 1930, em especial os teóricos que buscavam fundamentar a ofensiva anti-liberal e o Estado Novo. À parte naturais variações, o traço comum a todos era a intenção de dissociar a idéia de sociedade política daquela que

preconizava a origem popular da legitimidade atribuída aos governantes. De todo modo, as análises já se concentravam em dois grandes problemas que permaneceriam, para além do campo específico das investigações da época, e continuariam a orientar a reflexão sobre temáticas que, eventualmente, acolheriam o clientelismo e as práticas que com ele se relacionavam. Tais “grandes eixos” seriam, em princípio, como lidar com o advento dos indivíduos comuns como agentes ativos do processo decisório; e como estabelecer os limites da ação do Estado sobre a sociedade. Ecoavam no pensamento dos autoritários brasileiros noções familiares aos estudiosos de um Carl Schmitt e de um Ortega y Gasset, fosse pela crença na autonomia do soberano, fosse pela desconfiança da capacidade dos cidadãos comuns em participar, efetiva e produtivamente, das decisões políticas.

Em alentada revisão da obra dos principais expoentes da corrente autoritária, Jarbas Medeiros destacava, por exemplo, o formalismo estadocêntrico de um Roberto Campos. Para este, o sistema federativo, garantidor de ampla autonomia regional, assim como o sufrágio e a representatividade parlamentar da época eram moldados à feição liberal, mas não indicavam genuína expressão da soberania popular. Corresponderiam, antes, à “licenciosidade de clãs e de oligarquias rurais que enfeudavam, na realidade, a ‘vontade popular’ e a ‘opinião pública’”. Por isso, aquelas “instituições liberais [representariam] fatores de entrave, de procrastinação ou mesmo de bloqueio na implantação de um moderno Estado nacional”. O trabalho de Campos levava à conclusão de que

... os regionalismos estaduais e a prevalência dos interesses *subalternos* e particularistas dos grupos políticos (a *politicalha*) sobre os interesses maiores da Nação e da *coletividade social* eram todos considerados, por nosso pensamento político “modernizador”, como fatores de efetiva desagregação, desarticulação, desunião nacional e social e de atomização do poder nacional: impediam, de fato, a emergência de um Estado moderno e nacional entre nós (Medeiros, 1978; 16).

No cerne da dura crítica ao Estado liberal e ao *laissez-faire*, vistos como típicos de um modelo em fase de superação, outro expoente do pensamento autoritário, Azevedo Amaral, denunciava “uma montagem político-institucional que garantia os interesses das ‘classes dirigentes’”. Seu produto seria “... um entendimento tácito entre os privilegiados grupos dominantes, para que cada um deles, auferindo certas vantagens do poder político quando o adquirissem, não ultrapassasse o círculo traçado pelos interesses comuns da classe governante [...]” (*idem*; 55). Azevedo Amaral alimentava

uma noção *evolucionária* da trajetória política do país, vendo a República como um avanço inegável patrocinado pelas regiões economicamente mais adiantadas, interessadas em um Estado forte que amparasse o desenvolvimento da riqueza. Mas as práticas democráticas e liberais, que qualificava de “demagogismo”, eram um anacronismo, que qualificava de “comédia democrática”, “farsa caricata”, “simulacro de sistema representativo” e “ilusão”. Significativamente, louvava as oligarquias, sem as quais, naquela etapa, o sufrágio e a eleição direta teriam levado o “organismo nacional” à “beira da morte”. As oligarquias – que também receberiam o elogio de Oliveira Viana – foram capazes de evitar o desastre ao promover “a defesa do ‘sentido hierárquico da organização do Estado’ contra as investidas dos ‘aventureiros’” (*ibidem*; 102).

Era significativa a forma como as oligarquias tinham organizado a reação contra a desintegração:

“...estes votantes obscuros, arregimentados pelo coronelício partidário do interior, constituem a parte do eleitorado que intervém mais interessadamente nos pleitos, porque para eles o exercício do sufrágio representa o meio direto e imediato de assegurar dos chefes, de que dependem completamente, a proteção e os benefícios essenciais ao desenvolvimento tranqüilo de suas atividades”, desempenhando assim, “sem protesto”, suas “atribuições de cidadania por forma a que voluntariamente se acomodam, julgando-a mais consentânea com seus interesses” (*Apud* Medeiros, *ibid.*;108).

Talvez o mais importante pensador da corrente autoritária, Oliveira Viana também combatia “Campanhas e propagandas com intuitos eleitorais”, que só fariam sentido em sistemas nos quais a “organização partidária não é o clã pessoal”, quando a República Velha não ia além de uma “democracia de coronéis”. Segundo Medeiros, Viana enxergava a evolução constitucional dos povos civilizados como orientada para a autoridade forte e centralizada, ao invés de avançar para o princípio liberal e a federação (*ibid.*; 163). A elaboração original mais relevante de sua obra teria sido a dicotomia entre um “direito público elaborado pelas elites” e um “direito costumeiro elaborado pelo povo-massa”. Haveria um Brasil “legal”, cosmopolita, formalista, composto por elites universitárias, bacharelescas e livrescas, empenhadas em copiar as instituições políticas anglo-saxônicas ou francesas. Diante dele, um “Brasil real”, o Brasil dos sertões, no qual o “povo-massa” esposava um direito costumeiro, autóctone, que se fizera estrutural por meio do grande domínio senhorial, pelo latifúndio, pela autocracia, e cujo espírito era “paternalista, patriarcalista, autoritário e antidemocrático”. O drama político brasileiro derivava do esforço das elites em obrigar o povo-massa a praticar o

direito por elas elaborado, “mas que o povo-massa desconhece e a que se recusa obedecer”. Para Oliveira Viana, essa dicotomia permitia avaliar a história do país, que ele considerava, mordaz, como “a história das evoluções de um povo em torno de uma ficção” (*ibidem*; 163-4).

Jarbas Medeiros transcreve ainda trechos de outros pensadores, como Alceu de Amoroso Lima, para quem “O perigo da democracia está sempre na sua corrupção em democratismo, isto é, em subordinar a verdade ao número, ao voto, às maiorias vociferantes e demagógicas” (287). Ou, por fim, Plínio Salgado, em quem se identifica a convergência com Oliveira Viana:

“A consolidação da República no Brasil é uma obra que está incompleta, pela coexistência, no País, de uma consciência de elites e de uma outra das massas, interdependentes e contrastantes, na sua significação e no seu aspecto [...] não pôde existir ainda no povo brasileiro espírito de associação, de que decorrem os fenômenos da ‘opinião pública’, órgão pelo qual os países se manifestam nos momentos decisivos da sua história. [...] Todas as tentativas para a formação de partidos são inúteis, porque se apóiam em teorias incompreensíveis à realidade pragmática da vida brasileira... Sua própria estrutura é falsa, pois, ao passo que deitam manifestos à Nação, de caráter puramente doutrinário, organizam-se lançando mão de amizades pessoais, de grupos descontentes, de compadrios e salamaleques” (*Apud Medeiros, ibidem*; 400).

A importância das menções do discurso autoritário a práticas que se vai associar ao clientelismo não pode ser subestimada. É o momento em que elementos centrais da *mainstream* política, em uma perspectiva genealógica, emergem em configuração marcadamente diversa daquela em que se fizeram integrar ao fluxo histórico que a rigor se pode ver delineando-se meio século antes. A relevância das massas – cuja aparição inaugural se poderia constatar no impulso abolicionista, conjugado logo após à pregação federalista – é entendida agora como fator degenerativo das relações. O populacho é descrito como uma turba ingênua, mal orientada e mal intencionada, na qual sobressaem, no que toca ao comportamento político, traços de uma personalidade que, em outras abordagens, equivalerá à inadequação para o trabalho urbano, por exemplo – que por seu turno justificava as proposições eugênicas, o darwinismo social e o elitismo. É também atribuição dos autoritários a fundamentação discursiva coerente da “superação” do ciclo da República Velha, isto é, a elaboração lógica sobre o qual se assenta o projeto implementado a partir de 30 e que vai desaguar na ditadura estadonovista.

O traço comum do discurso autoritário, no que se refere ao tema aqui examinado, é a tendência em questionar as razões de existir no Brasil “um povo, mas não uma nação”. A partir dessa afirmativa básica, buscava-se definir os caminhos para a construção da nacionalidade refletindo a influência do cientificismo e de outras correntes de relevo de sua época. Combinavam o spencerismo, que assegurava o fundamento do darwinismo social, transplantando para o plano das relações sociais a idéia de sobrevivência dos mais aptos; a teoria sociológica de Le Play, que destacava a importância social da família e sua dependência material de solo e clima; o racismo de Lapouge e Gobineau; o positivismo comtiano, assim como as teorias sobre o caráter irracional das massas e o papel das elites, como figuravam em Le Bon, Taine, Mosca e Pareto. E ainda, como complemento e como atualização, a psicologia de Ribot e algumas asserções derivadas da teoria psicanalítica (Fausto, 2001).

Em suma, o clientelismo, de instrumento corriqueiro e generalizadamente aceite nos primeiros anos republicanos, surge, gradualmente, a partir de fragmentos de sua estrutura atual enxergados isoladamente, mas já entendidos como sintomáticos de atraso, obsolescência e inadequação. Ainda antes de o termo propriamente se generalizar, o modelo de política que promove já é idiossincrático do tipo de país que é preciso “modernizar”. A mesma abordagem genealógica demonstraria ainda que subjacente à interpretação dos autoritários ganhava forma plena, sob o modelo pós-República Velha, outro dos instrumentos fundantes do *éthos* político brasileiro: a perspectiva de a população representar, em princípio, um corpo disforme, relativamente incapaz e incivil, sobre o qual necessariamente uma elite haveria de exercer tutela.⁹

⁹ Referindo-se ao menosprezo dos analistas que repudiavam a capacidade das massas em fazer-se produtivas no processo decisório, Carvalho invoca o que seriam equívocos sucessivos e cumulativos, resultando eventualmente na admissão da ditadura como corolário de impulsos que, na verdade, vinham de longe. O primeiro de tais equívocos seria acreditar que a população formada pela dominação colonial portuguesa pudesse repentinamente comportar-se como cidadãos. O segundo, já apontado por alguns opositores da reforma da eleição direta, como Joaquim Nabuco e Saldanha Marinho, questionava “Quem era menos preparado para a democracia, o povo ou o governo e as elites? Quem forçava os eleitores, quem não admitia derrota nas urnas?” Em terceiro lugar, desconhecia-se que as práticas eleitorais em países tidos como modelos, como a Inglaterra, eram tão corruptas quanto no Brasil. E por fim, o quarto e último equívoco era imaginar que “o aprendizado do exercício dos direitos políticos pudesse ser feito por outra maneira que não sua prática continuada e um esforço por parte do governo de difundir a educação primária”. Seria o caso de argumentar mesmo que ao usar o voto como mercadoria a ser vendida pelo mais alto valor possível indicava racionalidade de parte dos votantes. Mesmo de forma deturpada, o exercício do voto não deixava de representar que as pessoas tomavam consciência de um poder vindo de fora do pequeno mundo da grande propriedade, “um poder que elas podiam usar contra os mandões locais”. Isso seria indício da existência “em germe” de um aprendizado político, que levaria ao aperfeiçoamento cívico por meio da prática constante. “O ganho que a limitação do voto poderia trazer

Segundo Boris Fausto, há um elemento específico no qual se pode perceber a conexão entre o elitismo manifesto dos expoentes mais relevantes do pensamento autoritário e o daquele que surgirá com a geração seguinte de teóricos que buscaram explicar o clientelismo. Seria o nacionalismo, gestado nas correntes revolucionárias dos séculos XVIII e XIX contra o absolutismo monárquico, incorporando os ideais de liberdade e igualdade que deveriam definir as relações entre os indivíduos e os povos. “No Brasil e outros países latino-americanos, a questão nacional foi apropriada pela direita e pela esquerda, com diferentes matizes, que vão desde o tradicionalismo ufanista à luta pela libertação nacional contra o imperialismo” (Fausto, *op. cit.*; 16) É possível observar como, a partir dessa conjunção, os analistas situados no espectro oposto ao dos autoritários, e que figuram como protagonistas de uma nova geração preponderante no pensamento sócio-político, distinguem-se por abraçar aqueles princípios originais do nacionalismo, mas emulam o elitismo e o ceticismo sob outros argumentos. À sua maneira, e não obstante os alertas episódicos partidos de seu próprio meio, deram consistência a um tipo alternativo de paternalismo.

Duas obras clássicas vêm a lume tão logo se principie ao exame sobre a forma como o clientelismo ingressou na pauta de reflexões de cientistas sociais e cientistas políticos no Brasil, com uma configuração que se pode reconhecer como equivalente à atual – ainda que, mesmo aí, sem que o nome fosse associado à coisa. Trata-se de *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, e *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro.

Considerada com justiça um dos trabalhos fundadores da moderna ciência social no Brasil, a obra mais notória de Sérgio Buarque de Holanda atribui ao caráter patriarcal da família e às “tradições acentuadamente particularistas” um papel decisivo na produção de certo tipo de “desequilíbrio social”, que se refletiria eventualmente na forma de desenvolvimento da urbanização. A questão se relacionava à dificuldade em compreender os limites entre os domínios privado e público, assim como seu caráter, em se tratando de detentores de posições públicas de responsabilidade formados por um ambiente com aquele perfil. Tal caráter, na definição weberiana, se estabeleceria justamente pela diferenciação entre o funcionário “patrimonial” e o puro democrata. Para o primeiro, a própria gestão política é de seu interesse particular; as funções,

para a lisura das eleições era ilusório. A interrupção do aprendizado só poderia levar, como levou, ao retardamento da incorporação dos cidadãos à vida política” (Carvalho, 2002;44-6).

empregos e benefícios auferidos daí estariam relacionados a direitos pessoais do funcionário. Em consequência disso, a escolha dos indivíduos que exerceriam funções públicas era relacionada a critérios de confiança pessoal, muito menos do que a suas capacidades. “Falta a tudo a ordenação impessoal” do Estado burocrático, fazendo com que, mesmo que o funcionalismo patrimonial adquirisse alguns traços burocráticos, por força da racionalização e da progressiva divisão de funções, ele permanecesse em essência “tanto mais diferente do burocrático quanto mais caracterizados sejam os dois tipos” (Holanda, 2002; 145-6).

A presença de uma administração burocrática no Brasil, composta por um corpo de funcionários dedicados a interesses objetivos e fundados nesses objetivos ocorria apenas de forma esporádica e excepcional. A regra seria “o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal” (*idem*; 145). Em momento algum Sérgio Buarque de Holanda citava o termo “clientelismo”; de fato, não parece ter buscado enfeixar o leque de práticas que entendia derivadas do patriarcalismo tradicional sob qualquer gênero específico de comportamento propriamente político, à exceção do emprego das categorias de análise weberianas para qualificar o desenvolvimento do aparato estatal. Não obstante, enxerga no personalismo um vício renitente da sociedade brasileira, a esvaziar de sentido real os confrontos ideológicos e os embates eleitorais. “Podemos organizar campanhas, formar facções, armar motins, se preciso for, em torno de uma idéia nobre. Ninguém ignora, porém, que o aparente triunfo de um princípio jamais significou no Brasil [...] mais do que o triunfo de um personalismo sobre o outro.” Por outro lado, encarava com ceticismo equivalente ao dos autoritários, em princípio, a possibilidade de sucesso da organização liberal das relações políticas. “É inegável que em nossa vida política o personalismo pode ser em muitos casos uma força positiva e que ao seu lado os lemas da democracia liberal parecem conceitos puramente ornamentais ou declamatórios, sem raízes fundas na realidade”. Por essa razão, quando se imagina “prezar os princípios democráticos e liberais”, com frequência se está apenas lutando “por um personalismo ou contra outro”, o que é apenas mascarado pelo “inextricável mecanismo político e eleitoral” (*ibidem*, 183-4).

Recuando em uma perspectiva historiográfica, Raymundo Faoro foi quem finalmente descreveu de maneira ampla e complexa as práticas que, eventualmente, seriam reconhecidas como componentes indissociáveis do conceito de clientelismo a

partir de uma abordagem múltipla e organicamente estruturada. Enfeixando o clássico *Os donos do poder* em torno da questão do patrimonialismo, ao qual Holanda igualmente fazia menção, Faoro discorre sobre a trajetória das relações políticas e do desenvolvimento do Estado brasileiro, afetados por essa configuração particular, dentro do modelo analítico de Weber. Sua visão de *Estado Patrimonial*, contudo, envolve uma compreensão determinada, que deriva também de reflexões de Carl Schmitt, Herbert Kruger, V. Waldeck; e incorpora, a partir daí, a noção da existência de dois tipos de propriedade. Ao lado daquela do rei e dos particulares, haveria uma *sobrepropriedade*, “identificada com o território, abrangendo o comando – mal separado do domínio – sobre coisas e pessoas” (Faoro, 1991; 28). Essa condição peculiar implicaria uma identidade entre o poder e a coisa sobre a qual se exerce, levando a considerar o habitante do território com o súdito, sobre o qual paira o poder do príncipe. Na perspectiva do jurista, Faoro entende a sobrepropriedade como fundamento do direito de apropriação sobre pessoas e bens, que teria evoluído posteriormente tão-somente no aspecto de incluir a necessária indenização em caso de inversão de propriedade e exigência de serviços, sem contudo desaparecer. O elaborado perfil que se descreve em *Os donos do poder*, todavia, sugere que a idéia fundamental de identificação entre “o poder e a coisa sobre a qual se exerce” perdurou e amadureceu consideravelmente.

O livro se insere na longeva tradição de análise do comportamento político institucional do brasileiro como estadocêntrico e, sem embargo, descendente direto do modo português de organização das relações de poder, transmigrado com a colonização. Nessa perspectiva, desempenha papel crucial a noção de estamento, que se distingue antes de tudo daquela de classes sociais. De fato, e apesar de mais corriqueiro citar-se Faoro como proponente da teoria do patrimonialismo brasileiro, a rigor sua tese era de uma consorciação dessas duas tendências – Estado patrimonialista e sociedade estamental.

Ao se afirmar em torno de estratos determinados – classe, estamento, casta – a ordem social compreende, desde o início, “uma distribuição de poder, em sentido amplo – a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia” (46). Para marcar a distinção desse modelo, lembrava que a classe se forma com “a agregação de interesses econômicos, determinados, em última instância, pelo mercado”. No mercado, propriedades e serviços são redutíveis a dinheiro, em uma dinâmica que determina a emergência das classes e condiciona a relação entre elas, inexistente outro mecanismo

de elaboração a não ser a posição dentro desse concerto. Assim, “A classe se forma de um grupo disperso, não repousa numa comunidade, embora possa levar, pela identidade de interesses, a uma ação congregada, a associações e comunidades, criadas e desfeitas ao sabor das atividades propostas ocasionalmente ou de fins a alcançar, em benefício comum” (*idem*). De natureza bem diferente, o estamento é antes de tudo uma camada social e não econômica, embora possa coincidir com uma classe. O estamento político “constitui sempre uma comunidade”, mesmo que amorfa. Isso se traduz por seus membros pensarem e agirem necessariamente conscientes de pertencerem a um mesmo grupo, “a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder”. Por ser assim, a camada social a que o indivíduo pertence é também a fonte e a medida do prestígio de que ele desfruta perante o corpo social por inteiro; é o critério que “apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida”; que “reconhece, como próprias, certas maneiras de educação” – isto é, certa etiqueta. Enquanto a classe é por definição aberta, de admissão condicionada por meios econômicos ou habilitações profissionais, “a entrada no estamento depende de qualidades que se impõem, que se cunham na personalidade, estilizando-lhe o perfil”, e em seu interior “não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social” (*ibidem*).

Segundo Faoro, o estamento “supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas”, regendo-se pelas convenções, e não pela ordem legal, no que tange à desqualificação, assim como à garantia de privilégios materiais e maneiras. São as convenções que incidem sobre o mercado, “impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais”, convenções freqüentemente enrijecidas por regras jurídicas que restringem a economia livre “em favor de quistos de consumo qualificado, exigido pelo modo de vida”. Conquanto haja “estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento” sem negar sua própria diversidade, há uma diferença marcante de comportamento político, uma vez que, enquanto “os estamentos governam, as classes negociam” (47). A gênese do modelo que se configurou no Brasil por obra da colonização portuguesa se localizaria, assim, na conjugação do Estado patrimonialista com a forma estamental de estratificação social, compondo a estrutura normal de domínio.

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seu padrão de conduta a

muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria (88).

Esse caráter não implica necessariamente na alienação total do povo, pois a estabilidade dos regimes, na fórmula maquiavélica, recomenda “o recíproco influxo entre maioria e minoria, mesmo nas tiranias mais cruas”. Contudo, “A minoria exerce o poder em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica e moralmente”. Embora recorrendo por vezes a uma tradição convertida em doutrina com o propósito de tranquilizar a consciência dos governantes, formados na escola aristocrática, a verdade era que “Os poucos [...] governam e mandam porque devem dirigir, porque deles é a supremacia política e social” (89).

A análise de Faoro permitia distinguir essa “nobreza burocrática” da *elite*, reproduzindo a cautela de Pareto, que com isso teria evitado o “abuso terminológico, por transposição ideológica”. Sempre refutando as teorias que pretenderiam enxergar no passado colonial uma forma de feudalismo, denunciando que daí derivariam paralelos inadequados, percebia que a elaboração da elite naqueles termos somente seria admissível no ambiente democrático (europeu) do século XIX, consorciado com a revolução industrial. Não caberia no “modelo português prolongado no Brasil”, onde tal influxo teria sido vislumbrado, apenas, “por empréstimo”. O poder minoritário adquire um caráter pétreo e independente da nação se não é “interiormente arejado pela avalanche majoritária”. A comunidade restrita e selecionada pretende e atua para prover a sociedade de sua própria concepção de mundo, com o propósito de unificar as tendências e correntes em curso sob a forma de uma constelação coerente de idéias, sentimentos e valores.

Estamento será seu conceito, quer se denomine elite, classe dirigente, classe política, intelligentsia. [...] O estamento como categoria autônoma, superior à sociedade, emancipado do caudal triturador da história – este o problema não solvido. Quatro séculos de hesitações e de ação, de avanços e recuos, de grandeza e de vacilação, serão a resposta de um passado teimosamente fixado na alma da nação. Estado e nação, governo e povo, dissociados e em velado antagonismo, marcham em trilhas próprias, num equívoco renovado todos os séculos, em contínua e ardente procura recíproca (92-4)

O percurso histórico produzido por esse tipo de evolução da sociedade política constrói o cenário que vai se tornando cada vez mais familiar, na medida em que o próprio Estado adquire maturidade e complexidade, sob o influxo das inovações e das

mudanças das eras. Em resumo, “O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No *agente público* [...] pulsa a centralização”. É nesse instante que o que se apresentou originalmente como uma espécie de ideologia corporativa revela sua capilaridade e coextensividade. O cargo público não é mais uma fonte de patrimônio em si mesmo, pois sua efetividade deriva do poder do rei, a quem cabem todas as atribuições e incumbências. Com isso, “o funcionário será apenas a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura”. Na transmutação de agente patrimonial para agente burocrático – metamorfose induzida e exigida pela modernização – “a competência das sombras ou imagens do soberano se alarga nas omissões dos regulamentos e, sobretudo, na intensidade do governo”. Embora referindo-se, ainda nesse estágio da obra, ao contexto absolutista, Faoro descreve tendências de longo espectro, com notória capacidade de resistência, do modelo cultural-político em gestação. Essas tendências fariam com que a objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os decorrentes vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos “será obra do futuro, do distante e incerto futuro”. O sistema atual seria de “manda quem pode e obedece quem tem juízo”, com severas restrições de acesso ao apelo retificador do rei, aberto somente aos poderosos. “O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode; o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio” (171-2).

A consorciação da natureza patrimonial do Estado com um estamento cujos predicados incluiriam a capacidade singular de exercer o poder e com um tipo de ética aristocrática representaria o leito original de desenvolvimento da percepção de que de fato existiria uma categoria de indivíduos apartados do conjunto da sociedade, e em posição superior a ela. Categoria à qual tocariam a tarefa e o privilégio de controlar os cordões do Estado. Ao invés de isso se caracterizar puramente pelas circunstâncias de nascimento, da nobilitação *a priori*, a imagem se delineava agrupando poder (autoridade), patrimônio e qualidade individual. Na realidade, formava-se um sucedâneo à casta pré-moderna:

O cargo público em sentido amplo, a comissão do rei, transforma o titular em portador de autoridade. Confere-lhe a marca da nobreza, por um fenômeno de interpretação inversa de valores. Como o emprego público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático dos súditos (175).

Durante muito tempo, como requisito para a ocupação de muitos dos cargos exigia-se do candidato a ausência de qualquer “defeito de cor” ou ainda que pertencesse ao segmento dos “homens bons”, explicitando o ideário matriz da racialização que vinha juntar-se ao conjunto de predicados dos comissionários de cargos reais. Ao mesmo tempo, a possibilidade de elaborar-se uma classe social a partir da distribuição parcelada do poder real bloqueou o desenvolvimento capitalista, subordinando-o e esvaziando as pré-condições de formação autônoma da burguesia. “A classe é um fenômeno da economia e do mercado, sem que represente uma comunidade”, ainda que possa coincidir com esta última, o que define e situa a classe em termos positivos ou negativos é “Ter ou não ter”. Somente na ascensão da sociedade burguesa, com a revolução industrial, as classes ascenderiam em suas conexões com o domínio, o comando e a política. Num período – ou num ambiente, acrescenta-se aqui – pré-capitalista, o quadro diretor é estamental, subordina e submete as classes. “Suas pretensões de se apropriar das decisões do Estado ou do seu mecanismo se perdem na mediação de outras categorias” e elas só terão força suficiente para a ação se e quando predominar a sociedade industrial. No mesmo compasso as formas sociais e jurídicas (a *super-estrutura* marxiana) atuariam na estabilização das manifestações econômicas e assumindo “caráter constitutivo na estrutura global”.

É possível entender a obra de Faoro como sendo, em larga medida, uma tentativa de demonstrar a inaplicabilidade do paradigma marxista para explicar a estrutura sócio-política brasileira, graças à viciosa anomalia no desenvolvimento do capitalismo, aqui, por força da sobreposição estamental-patrimonialista às tentativas de modernização classista-burguesa. Motivação semelhante, aliás, à de Sergio Buarque de Holanda, que centrou sua crítica na tentativa de descrever um Brasil “feudal”, considerada por ele inadequada e cientificamente incongruente. A diferença é que Faoro pretendeu oferecer uma concepção metodológica alternativa, identificando não apenas os pólos constituintes das práticas de mando, como também os mecanismos de exercício dessas práticas. Nesse pormenor, conferia destaque especial à opressão do estamento sobre o ritmo “normal” de desenvolvimento das relações produtivas, ressaltando, principalmente, o efeito da incidência dos tributos.

Ao referir-se a tal aspecto, todavia, Faoro fazia menção, ainda que introdutória, ao que poderíamos neste trabalho identificar como um mecanismo de elaboração da governamentalidade particular desenvolvida no Brasil, como consequência do tipo de

relações de poder prevalentes aqui. Citava o Padre Antonio Vieira, para quem “A república [...] é o espelho dos que governam. Porque assim como o espelho não tem ação própria e não é mais que uma indiferença de vidro [...] assim o povo ou república sujeita, se se move ou não se move, é pelo movimento ou sossego de quem a governa”. Por essa via, segundo Faoro, o idiossincrático esquema vigente no Brasil encontrava seu instrumento lógico de exercício. “Sobre o fiscalismo e a exploração fecha-se o círculo: o produto enche os bolsos da camada aristocrática e mercantil que suga o Estado, monopoliza o luxo e ostenta a arrogância de cabedais sem raízes. Tudo circula sobre si mesmo, incapaz de alimentar empreendimentos produtivos, de fixação na indústria ou na agricultura metropolitanas” (234).

Naturalmente, a análise desenvolvida em *Os donos do poder* vai muito além, e envereda profundamente, daí em diante, na descrição dos embates conduzidos pela vigência desse ajuste – o Estado patrimonialista assenhoreado por uma categoria de vocação estamental, que se esforça por preservar as estruturas que lhe facultam a dominância. Diversos trechos adicionais introduzem novos elementos que podemos reconhecer como componentes das técnicas tipicamente clientelistas. Não obstante, no que se refere aos objetivos deste trabalho, a contribuição mais relevante é efetivamente esta: a noção de que o sistema político brasileiro, com as características ressaltadas com maior frequência pela *intelligentsia* nacional do século XX, e por intermédio das possibilidades de transição negociada das *elites em consenso*, conduz os efeitos de sua matriz colonial, sob a forma do tripé patrimonialismo/estamento/fiscalismo dirigido e concentrador de renda.

2.2 - Segunda vertente: Coronelismo, mandonismo local, o arcaísmo como explicação

Quando Raymundo Faoro compôs sua obra da perspectiva do sistema político brasileiro como uma unidade, já há algum tempo se registravam os efeitos de um dos trabalhos mais significativos sobre a temática – *Coronelismo, enxada e voto*, ainda hoje um clássico de primeira linha, de autoria de Victor Nunes Leal. Antes, porém, de um exame mais detido sobre este trabalho, cabe situá-lo na dimensão de tendências de longo prazo que passaram a predominar nos estudos sobre a realidade brasileira, nos campos da sociologia e da ciência política. Tendências que, a bem dizer, ainda hoje se fazem sentir e que resultam, basicamente, na consorciação e sobreposição de dois

conceitos concomitantes: a dicotomia conceitual entre *mundo rural* e *mundo urbano* e a aplicação, sobre estes dois elementos, da noção de cultura em evolução.

Sem enveredar antecipadamente por uma análise mais profunda do fenômeno duplo, vale mencionar tão-somente que este se explica por derivar de impulsos gerados pela mudança mais abrangente, de espectro amplo, no perfil predominante da população e do fulcro da sociedade brasileira desde meados do século XIX, acelerando gradativamente a partir das primeiras décadas dos Novecentos. Naturalmente, trata-se do processo de urbanização, em cujo curso, além de tantas outras decorrências, observa-se a progressiva percepção de distinções fundamentais no caráter, no ritmo e na especificidade das relações sociais. Tanto mais quando, no caso do Brasil, a urbanização produziu-se simultaneamente com outros eventos de impacto considerável sobre tais relações: a mudança radical nas relações de trabalho, com o fim formal da escravidão; a alternância na forma de governo, desde Monarquia para República; a introdução em escala mais significativa da indústria, pólo alternativo elementar à agricultura em diversos sentidos etc. Em suma, a urbanização ganhou contornos definidos no Brasil na mesma altura em que diversos aspectos da existência da Nação se metamorfoseavam profundamente, o que contribuiu grandemente para solidificar uma perspectiva dissociativa na busca de explicações sobre os porquês da sociedade brasileira ser como era. Sem embargo, alimentava também a pretensão – como no caso dos autoritários – de preconizar como ela *deveria* ser.

Em verdade, a idéia de “dois Brasis” configura uma tendência tão difundida e fértil que em muitos, senão na maioria dos trabalhos publicados a partir de fins dos anos 1940 comparece praticamente como uma realidade concreta, consumada e pacífica. A particularidade mais notável, no que interessa aqui, é que ao mesmo tempo emanam quase invariavelmente de tais textos deduções derivadas, especialmente a convicção de que, tomadas isoladamente, a realidade rural e a realidade urbana constituiriam “pólos evolutivos” em uma trajetória progressiva da sociedade brasileira. Grosso modo, o campo equivalia a “atraso”, enquanto a cidade era sinônimo de “progresso”. Este espaço não é adequado ou suficiente para aprofundar esta discussão, ou para descortinar os seus efeitos culturais de longo prazo. Bastam duas constatações apenas: a primeira, de que sobre a dicotomia campo/atraso *versus* cidade/progresso se territorializaram outras assunções, aprofundando distinções que, em certos casos, não se sustentam; em segundo lugar, isso propiciou a renovação constante de noções – sem lastro real, porém dotadas

de forte penetração ideológica – que favorecem, em último caso, o elitismo e o paternalismo, de um lado; o absenteísmo e a complacência, de outro.

Em um trabalho voltado para o processo formativo do conceito de ruralismo no Brasil, Sonia Regina de Mendonça cuidava, em 1997, de demonstrar que a distinção entre cidade e campo, de origens ancestrais, desde o início implicava noções valorativas, sob a forma de predicados especificamente atribuídos a um ou outro ambiente. Todavia, o advento da modernização e a superveniência do capitalismo contribuíram para alterar essas qualificações, quando a noção de “campo” deixa aos poucos de se traduzir apenas como lugar de sossego, tranquilidade e bucolismo, para incorporar a idéia de atraso, conservadorismo e ignorância rotineira. Do mesmo modo, a cidade, que na dimensão “positiva” seria o centro do progresso, educação e modernidade, era também espaço de egoísmo, competitividade e ambição. O desenvolvimento desses conceitos correspondeu, em termos históricos e políticos, à dissociação de interesses específicos esposados por grupos em disputa pela dominância em meio a transformações profundas no panorama nacional. Principiando na segunda metade do XIX, enquanto “o progresso transformava-se numa espécie de obsessão, orientando a modernização do espaço urbano e um novo estilo de vida”, o caráter predominantemente rural da sociedade brasileira encarregava-se de diluir tais impulsos quando configuravam ameaça a seus fundamentos. Por isso, “Ainda no alvorecer dos anos 1920, 75 % da população economicamente ativa continuariam alocados na atividade agrícola”, ao passo que a concentração fundiária fazia com que apenas 461 propriedades respondessem por um sétimo da área agricultável do país (Mendonça, 1997; 22).

De todo modo, é fato que no Brasil a tendência de isolar, em termos sociológicos, os ambientes distintos – urbano e rural – está conforme certa propensão ao modelo teórico hegeliano; também que isso foi favorecido, em algum grau, pela dinâmica histórica, com ritmos aparentemente diferenciados de concentração populacional. Os estudos sobre o comportamento do sistema político seguiram essas mesmas linhas, não sem alguma complacência teórica, passando ao largo da evidência de que a dicotomia, na verdade, era muito menos absoluta do que a dinâmica dialética exigiria que fosse. Assim se desenvolveu uma postura que progressivamente se concentrou nas manifestações evidentes das práticas e em suas exterioridades, sem de fato alcançar os elementos estruturais que as unificavam. Mais ainda, sem perceber a

notável imbricação de comportamentos coextensivos a um e outro ambientes, influenciando-se mutuamente, ao invés de operarem – como exigiria o modelo dialético – uma síntese alternativa a ambos. É o caso de dizer que muitos estudos se concentraram nas *mudanças*, enquanto poucos se atentaram para as *permanências*.

A rigor, caberia compreender que sobre estes ritmos diferenciados territorializaram-se diversas tendências de durações em si mesmas diversificadas, concomitantes em vários domínios de estudo. Se em termos econômicos exerceram influência as grandes linhas de evolução do perfil produtivo, ascensões e descensos de culturas, alternâncias entre prioridades exportadoras ou de consumo interno; por seu turno as frentes de povoamento, as facilidades ou dificuldades de ocupação do espaço geográfico, e até mesmo as predominâncias de determinadas correntes religiosas não podem ser ignoradas. Do mesmo modo, é preciso distinguir, nas diferentes formas de manifestação exterior de caráter político, a interveniência de práticas relacionáveis a tais ou quais formas de herança cultural, bem assim o intercâmbio entre costumes e práticas ancestrais com o influxo de inovações – estas, aliás, manifestando-se em ritmos também diferentes.

É nessa perspectiva que se insere o trabalho de Victor Nunes Leal, com sua característica não apenas de obra fundante de uma corrente de análise, mas também propositora de uma definição conceitual sobre um fenômeno que ainda hoje fascina e atrai a atenção tanto no ambiente acadêmico quanto no senso comum – e que, tanto num quanto no outro, é amplamente afetado por equívocos e incompreensões: o coronelismo.

De início (e apesar de modestamente admitir que suas afirmações se restringiam ao ambiente que conhecia bem, isto é, o interior de São Paulo), Leal formulava o conceito básico do fenômeno em termos precisos:

...concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes a forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária,

que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil (Leal, 1976; 20).

Logo a seguir, explicitava a maneira como esses “remanescentes do privatismo” se consorciavam ao poder público, valendo-se de o regime representativo e o sufrágio amplo inspirarem a pretensão de controlar o eleitorado rural, “cuja situação de dependência ainda é incontestável”. Desse movimento dúplice resultariam características secundárias do sistema coronelista, incluindo “o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (*idem*). Dessas considerações introdutórias, já é possível depreender que Victor Nunes Leal enxergava no coronelismo um fenômeno *datado*, isto é, situado de forma específica em determinada conjuntura histórica e social, o que não autorizaria extrapolações licenciosas com base em seus conceitos. Essa constatação é tanto mais evidente quando descreve o tipo de população sobre a qual incidiriam as práticas coronelistas, contemporâneas ao período político que mencionava no início. Considerava que se era escassa a presença de classes médias em cidades do interior, mais raras ainda eram elas no campo, onde proprietários ou posseiros de pequenas glebas, “colonos” ou parceiros e mesmo pequenos sítiantes viviam em condições pouco diferentes das do trabalhador assalariado.

Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o padrão na conta de benfeitor [...] Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o “coronel” e pelo “coronel”. Aí estão os *votos de cabresto*, que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural (*ibidem*, 25).

Estas observações acrescentam ao conceito propriamente dito diversas condicionantes, que Leal desenvolve ao longo da obra; em seu raciocínio, são elementos vinculados ao tipo de prática coronelista ou ao contexto histórico observado diretamente por ele. Na atualidade, pode-se ressaltar que várias dessas condicionantes, em verdade, existiam *paralelamente* ao fenômeno do coronelismo, não *derivavam* dele. O próprio autor dava indícios de perceber uma forma nebulosa de consórcio ao mencionar o compromisso entre o poder público – que poderíamos traduzir como a institucionalidade republicana, sucessora daquela do Império – e as elites rurais economicamente decadentes. Subjaz a essa percepção a tese amplamente difundida de que a transição das formas de governo teria ocorrido por meio de uma espécie de *pacto de elites*, excluídas

as massas do processo decisório, e que a substituição não contaria necessariamente com a simpatia do grosso da população. Do mesmo modo, a idéia de que o modelo elitista implicaria rigorosos controles à absorção dos cidadãos comuns, elevados (*sic*) à condição de agentes das decisões políticas por força da estrutura republicana de funcionamento do poder. Leal alude a essas intenções ao citar os novos instrumentos incorporados pelo advento da República, invocando igualmente as noções apresentadas anteriormente por pensadores como Oliveira Viana, que cita freqüentemente.

Por outro lado, *Coronelismo, enxada e voto* fazia recorrentes citações à vulnerabilidade básica dos cidadãos aos quais, *pro forma*, assistiriam direitos de participação no processo político, ao passo que reconhece a debilidade relativa, ainda que transitória, do próprio ordenamento jurídico do país. Assim, a estratégia de controle compartilhado entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido encobria suscetibilidades de ambas as partes.

O simples fato do compromisso presume certo grau de fraqueza de ambos os lados, também, portanto, do poder público. Mas, na Primeira República [...], o aparelhamento do Estado já se achava suficientemente desenvolvido, salvo em casos esporádicos, para conter qualquer rebeldia do poder privado. É preciso, pois, descobrir a espécie de debilidade que forçou o poder público a estabelecer o compromisso “coronelistas”. (Leal; 252)

Especulando sobre qual seria tal debilidade, Victor Nunes Leal propõe uma interpretação da história sob o ponto de vista da formação do ideal de engajamento político, destacando a consistente tendência elitista. Na fase da Colônia, a Metrópole facilmente se deixava submeter ao senhorio rural, já que a Coroa não tinha interesse maior nas disputas locais – a representatividade estava restrita às Câmaras municipais. O reduzido aparelho de Estado, quase exclusivamente dedicado à labuta fiscal e à segurança pública, compunha-se freqüentemente com os senhores de terras e fidalgos políticos. A questão eleitoral ganhou importância apenas a partir da independência, mas a restrição rigorosa do sufrágio, por meio de critérios censitários, manteve a massa trabalhadora, formada na maioria de escravos, desprovida de direitos políticos. Por um lado, as fraudes, honrarias e violências tinham papel relevante nos pleitos; por outro, os presidentes de província eram nomeados ou demitidos pelo governo central. Essa combinação manteve a simplicidade básica do mecanismo da política interiorana.

Abolida a escravatura e proclamada a República, expandiu-se rapidamente a base juridicamente apta à participação nos processos eleitorais. Mas isso não foi

concomitante a alterações na organização das relações produtivas, nem ao perfil geográfico da população, que seguiu majoritariamente rural e pobre – isto é, vulnerável à manipulação. O senhorio interiorano, por esse caminho, reforçou sua posição para contrabalançar a perda de poder econômico em relação ao progressivo fortalecimento das elites urbanas em ascensão, acirrando o próprio controle sobre o eleitorado das pequenas comunidades. Naturalmente, seu poder era empregado preferencialmente para assegurar a manutenção de privilégios e a continuidade da estrutura social tradicional. O que ocorreu no país, então, foi a superposição do regime representativo de base ampla a uma estrutura sócio-econômica inadequada, incorporando à cidadania um grande contingente de eleitores relativamente incapazes de desempenhar uma missão política relevante. Os controladores do poder institucional fizeram-se dependentes dos que manipulavam aquele “rebanho eleitoral” (253), caracterizando aí a debilidade do poder constituído. A forma federativa assumida pelo regime contribuiu para a eficácia desse esquema, ao permitir a formação, nos Estados, de máquinas eleitorais estáveis de onde derivou a “política dos governadores”, assentada justamente sobre o compromisso coronelista.

Apesar de considerar o coronelismo como adstrito a determinadas condições histórico-sociais, Victor Nunes Leal demonstra algum embaraço diante da evidência de que apesar das transformações no caráter das estruturas que identifica como responsáveis pelo fenômeno, este não haver se diluído completamente. Nas conclusões que elabora, destaca a “atualização” do fenômeno, ao tempo em que se tornam mais nítidos os processos que não se conformariam ao coronelismo propriamente dito. Como exemplo, as considerações sobre o caráter eminentemente governista do coronelismo não excluía a possibilidade de existirem coronéis opositores. Para prevenir sua ascendência, o governo estadual “teve de garantir sua posição de *parte forte* naquele compromisso político” (254), resultado do fortalecimento do poder público e do uso refletido desse poder com fins partidários. Entretanto, a precariedade ou mesmo ausência de garantias à magistratura e ao ministério público e a livre disponibilidade do aparelho policial sempre desempenharam um papel de destaque, influenciando no falseamento do voto. “A utilização de dinheiro, dos serviços e de cargos públicos [...] também tem se revelado de grande eficácia na realização dos mesmos objetivos”. Conseqüência objetiva de tudo isso foi a submissão dos municípios, como esfera política autônoma concreta, “expediente muito útil para garantir a preponderância da

situação estadual em seus entendimentos com os chefes locais”. Essa submissão se caracterizava pela impotência das comunas, desprovidas de receitas suficientes, por vezes cerceadas na composição de seu próprio governo, “atadas as mãos por processos variados de tutela [o que obrigava a que] só podiam realizar qualquer coisa de proveitoso quando tivessem amparo do alto” (254).

Não obstante, era de certo modo desconcertante observar que “O fortalecimento do poder político não tem sido [...] acompanhado de correspondente enfraquecimento do ‘coronelismo’”, mas antes levado à utilização dos instrumentos do poder constituído para “rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos coronéis”, firmado sobre a estrutura agrária em fase de “notória decadência” (255).

2.3 - A dialética da decomposição. O mandonismo local e a ditadura paroquial

Enquanto Victor Nunes Leal conclui que o grande sacrificado no compromisso coronelista era a autonomia política dos pequenos municípios, outros autores que produziram em torno do coronelismo sob sua visível inspiração buscaram com maior ênfase a perspectiva de sublimação dialética. Uma visão alternativa do esgarçamento do poder dos coronéis – que não equivale ao desaparecimento do controle local e da anomia do eleitorado, que apenas se deslocam em outras direções – surge na obra de Marcos Vinicius Vilaça e Roberto Cavalcanti de Albuquerque. Em *Coronel, Coronéis – apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste* (4ª Edição, 2003) o colapso do sistema teria ocorrido a partir da interação com os instrumentos postos em presença pela modernização (simbolizados pelo caminhão) e inicialmente utilizados pelos próprios coronéis a serviço de seu poder. A dinâmica desse processo prescindiu da modificação substancial das relações de produção – que Leal via como indispensável, embora concordassem com ele em ver o sistema coronelista remanescer até as décadas de 1940 e 50, em espaços progressivamente reduzidos. Concentrando-se na vertente *nordestina* do fenômeno, identificam o coronelismo como derivado do modelo estamental tipificado nos grandes senhores de engenho, que guardariam em relação aos coronéis do Agreste e do Sertão a “aura da ancestralidade”. Se por um lado está clara a associação qualitativa que vincula a autonomia dos coronéis do açúcar à progressão das relações sociais, atribui-se contudo aos interioranos uma perspicácia e flexibilidade maiores. Eles souberam se antecipar às mudanças no século XX, apropriando-se delas e tornando-se

veículos das transformações (que, no limite, acabariam por destruir suas próprias bases de sustentação).

A modernização veio com a industrialização substitutiva das importações, a integração crescente do mercado nacional, a urbanização intensa – complementadas, a partir de 1945, pela expansão do espaço público trazida pela democratização e o debate, crescente e cada vez mais inclusivo, sobre os principais temas da agenda do desenvolvimento. Tudo isso teria resultado na exposição da *imagem* dos coronéis com um misto de admiração e exotismo retrógrado, “envolvendo-os em uma rede de relações de poder e num círculo de influências cada vez mais amplos e complexos” (Vilaça, Albuquerque; 28). Os instrumentos que permitiram aos coronéis alcançar o apogeu foram disponibilizados pela modernização, já que puderam capitalizar, ainda que de maneira efêmera, “o prestígio dos governos a invadir seus domínios”. A contradição estava em que o Estado, “oficializando o poder, diferencia o seu exercício, despersonaliza-lhe as decisões”. O chefe local, no fugaz contato com os meios que o progresso oferece, alarga sua influência sobre homens e regiões, mas à custa de perder o contato direto e pessoal com o mundo que antes dominava. A introdução de instrumentos de manipulação social que não consegue mais controlar conduz à perda de autonomia e poder de decisão sobre as variáveis de seu prestígio. Para se manter forte, o coronel teria que depender cada vez mais de forças que, apesar de ainda influenciar, já não controlaria plenamente. A conclusão era que “O coronel, se não foi o único, foi, por certo, um dos principais protagonistas de um processo de rachadura social, econômica e política: processo de penetração do moderno em estruturas sociais ancilosas. E ele foi, sem dúvida, a sua maior vítima” (*idem*; 42-3)

Outro trabalho orientado pelas mesmas preocupações consegue, todavia, avançar consideravelmente na percepção do coronelismo como uma formação histórica, na qual o papel estrutural de outros elementos, que não os enquadrados na formulação esquemática, desempenhavam papel superlativo, transcendendo os limites da dicotomia urbano/rural. Em *O coronelismo numa interpretação sociológica*, Maria Isaura de Queiroz avança na percepção de aspectos insuspeitados ao primeiro olhar, mesmo partindo da tradicional conjugação matriz do coronelismo (a superposição da expansão da base política com a manutenção da estrutura econômica tradicional e o ajuste desse arranjo com a nova configuração política do país no início do Século XX). Desde o início, registra que “Apesar da passagem do Império à República, a estrutura

econômico-política persistia, e com ela persistiam os ‘coronéis’” (Queiroz, 1976; 163). Considerado o coronel como “uma espécie de elemento sócio-econômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer os indivíduos no espaço social”, tornava-se clara a importância simbólica dos liames que davam sentido ao sistema. O chefe político interiorano era “o elemento chave para se saber quais as linhas políticas divisórias entre os grupos e os subgrupos da estrutura tradicional brasileira” (*idem*; 164).¹⁰

Não obstante, e tomando como referência o trabalho de Jean Blondel, Queiroz descreve os contornos do coronelismo em fase de decomposição, e identifica claramente os fatores que de fato intervieram nesse processo, em desfavor do coronel. Na tipologia de Blondel, havia o mando pessoal do coronel (executado através de um sistema bem organizado de cabos eleitorais), a chefia política submetida a um líder mais elevado e que também exercia comando de forma indireta, por meio dos cabos eleitorais; e, por fim, a dominação “colegial”, em que cada membro da família dominava uma zona, sem um chefe centralizador – tipo de caráter mais propriamente “aristocrático” – mas com o controle de todos os postos-chave da comunidade sob controle do grupo familiar. Depreende-se que foi a necessidade de fragmentar o controle final sobre o eleitorado que provocou a debilitação do sistema, cuja complexidade crescente escapava à capacidade de domínio singular. “Quando o poder é direto sobre o eleitorado, o coronel tem certeza de dominar as eleições. No entanto, quando entre o eleitorado e o coronel existem intermediários [...] o poder se torna mais flutuante” (166). Na realidade, seria de se acrescentar, Isaura Queiroz descreve os traços superficiais de um processo muito mais sólido e coerente, infenso às vicissitudes episódicas – processo no qual o próprio coronelismo se apoiava.

Em pesquisas de campo na década de 1950, a autora foi capaz de constatar “a importância das relações pessoais dos cabos eleitorais com o eleitorado, assim como o

¹⁰ Na primeira parte do livro, em certa altura, a autora descrevia a origem do compadrio como sendo “laços de serviços mútuos e de amizade”. O senhor de engenho era convidado para padrinho dos filhos de colonos e agregados, “e de ambos os lados reforçados os liames de amizade e interesse pela sanção religiosa, se esperava apoio, auxílio, defesa e lealdade” (Queiroz; 38). Livre de incorreções, essa descrição contudo não dá conta da complexidade que envolvia o fenômeno do compadrio, pedra de toque da estruturação de um “parentesco artificial” nas comunidades interioranas, que além de tudo encerrava grande afinidade com práticas medievais. Não menciona, por exemplo, a recorrente prática de presentes do padrinho ao afilhado – não raro envolvendo bezerros e animais de montaria, significando um incentivo ao progresso material. Nem tampouco a expectativa, de parte dos pais do afilhado, de que o compadrio obrigasse o padrinho a assumir a responsabilidade pela criação do filho, em caso de morte ou incapacidade dos pais.

prestígio individual; é na medida que o cabo eleitoral [...] consegue ser amigo de grande número de sitiantes, que conquista e conserva eleitorado para seu chefe político”. Isto é, a dissolução do coronelismo, na prática, ocorria não em função da emancipação do eleitorado, pela transformação das bases sociais e da distribuição fundiária, como Victor Nunes Leal presumira; nem pela contraposição dialética da obsolescência rural com o progresso das cidades, simbolizado pelas estradas e pelos caminhões, que rompiam o isolamento das comunidades, hipótese de Vilaça e Albuquerque. Verdadeiros agentes da decadência eram indivíduos situados em posição de intermediação do poder político e administrativo do Estado que faziam a ligação com a autoridade local dos coronéis. “A importância das relações pessoais comprova que o eleitorado [...] tem possibilidades de escolha. Por outro lado, ficou também patente que além das qualidades pessoais, todo um sistema de dom e contra-dom (para empregar a expressão de Marcel Mauss) estava em jogo” (Queiroz; 167).

Nessa altura, alcança-se o âmago da questão. Enquanto as relações pessoais envolvem a afetividade na determinação do voto, “o sistema de dom e contra-dom implica já o raciocínio, o peso de vantagens e desvantagens, a escolha”. O mecanismo da dádiva é uma “reciprocidade de favores, como que um contrato tácito entre o cabo eleitoral e os eleitores”. Nesse ajuste, o cabo eleitoral não é líder; é intermediário. O líder é alguém que comanda um grupo devido à sua autoridade pessoal, em função do prestígio ou da posição em uma hierarquia determinada. Já o cabo eleitoral, idealmente, é aquele que congrega ao mesmo tempo acesso privilegiado ao coronel, ou ao líder político maior, acesso que é a fonte de sua importância. Deve também ser capaz de administrar a distribuição de favores, de maneira competente e organizada. Mas está claro que não se trata de alguém com uma posição evidente de superioridade; “sua liderança será muito mais do tipo de *primus inter pares* do que do tipo de dominação” (*idem*; 168). Mas é ele, o “conhecido”, o porta-voz, a “sombra que se amplia quando o Sol está longe”, quem opera os cordões da distribuição de favores. Entre ele e os eleitores singelos, a relação é de permuta, de franco e aberto *do ut des*, de quase parentesco. Os eleitores, por sua vez, estão longe de ser agentes passivos dessa transação. O que possuem – o poder de votar – tem valor, e é administrado por eles conscientemente como tal. A observação do arranjo em ação revelava as sutilezas que a concepção esquemática não permitia distinguir.

O momento da eleição não se configura como o momento da escolha do mais capacitado para exercer funções administrativas ou de mando; é o momento da barganha ou da reciprocidade de dons; o indivíduo dá seu voto porque já recebeu um benefício ou porque espera ainda recebê-lo. O voto, neste caso, assume o aspecto de um bem de troca [...] o voto não é inconsciente, muito pelo contrário resulta do raciocínio do eleitor, e de uma lógica inerente à sociedade à qual pertence (*ibidem*;168).

Para os objetivos deste trabalho, não é preciso ir muito além. Vale registrar ainda, apenas, que a hipótese de Maria Isaura de Queiroz para a sobrevida dos mecanismos de controle sobre o eleitorado, concentrados no coronelismo eventualmente corroído internamente por seus próprios instrumentos de operação, tinha por base os critérios de alistamento eleitoral que marcaram a primeira fase do período republicano. A extensão do voto aos cidadãos alfabetizados, conquista republicana, teve o efeito de ampliar o antigo sistema em que o voto funcionava como bem de troca, ao invés de implantar um sistema de escolha que representasse realmente a opinião do eleitorado. Durante o Império, o voto era bem de troca negociado entre eleitores e candidatos pertencentes, nos dois casos, aos níveis sócio-econômicos mais elevados. Na República, as normas liberais que declaravam pretender corrigir o que havia de viciado no Império foram reinterpretadas em termos das condições sócio-econômicas existentes e acabaram estendendo aos vários níveis da hierarquia social o mesmo sistema anterior, acentuando-o. Assim, “a eleição não constituía o momento da escolha dos mais capazes, e sim um momento de barganha ou de reciprocidade de dons”. Isso poderia ter sido evitado se o voto tivesse sido estendido de imediato a todos os cidadãos, indiscriminadamente, tornando a barganha muito mais difícil. Mas a relativa raridade do voto – pois a maioria dos eleitores, na inauguração do ciclo republicano e durante muito tempo depois disso, era formada de analfabetos inalistáveis – garantiu que seu valor de troca persistia enquanto preservava a possibilidade da barganha (*ibidem*, 175-6).

Em suma, e a título de conclusão do presente capítulo, nota-se nos diversos trabalhos acerca do coronelismo, assim como nas tentativas de uma explicação “geral” do desenvolvimento do comportamento político, que era percebida a existência latente de uma espécie de leito geral de práticas, sobre o qual se desdobravam as formações históricas características. Diversas entre si, essas formações até então mantinham traços comuns: tanto o universo no qual vicejou o coronelismo, como grosso modo o país como um todo, até determinado momento, tinham suas bases econômicas e sociais decisivamente influenciadas pelo predomínio das atividades rurais, pelo isolamento

geográfico, pela intensa relação com a comunidade local. Era fácil, e até previsível, depreender daí que os métodos de controle político fossem sintomáticos daquele perfil.

Todavia, o que se observa – e nisso, o trabalho de Isaura de Queiroz é preciso – é que as relações não se restringiam a padrões elementares e óbvios de dominação. Os métodos de controle do eleitorado incorporado pela Proclamação da República, que Azevedo Amaral descrevia como quem fala de um rebanho amorfo e sem vontade, tangido pelo “coronelício”, assentavam-se em bases muito sólidas. Desnecessário dizer que grande parte da ascendência dos chefes se devia ao uso corriqueiro da violência, a desmandos e à truculência. Essas características, contudo, que tão fortemente se agregam ao imaginário nacional sobre o coronelismo, não bastam para explicar porque os vínculos entre a clientela e seu patrono eram tão fortes. É preciso entender que, atravessando esses laços, há uma relação mutuamente percebida e admitida, que aos diferentes agentes envolvidos parece lógica, produtiva e desejável. Era exatamente o ambiente no qual Faoro divisou o fenômeno do coronelismo como algo mais complexo do que um simples modelo de tirania unilateral.

Entre a roça e o grande mundo há o mistério, o desconhecido, a mão implacável dos acontecimentos que lhe transtornam o limitado destino. Protegendo-os da ansiedade, num mecanismo que aproxima e domestica as insondáveis forças estranhas, surgem os homens que compreendem, retardam e simplificam as instituições e suas regras. A comunidade se articula ao sistema político e ao sistema sócio-econômico por via de elos flexíveis, suaves, familiarmente vinculados ao perplexo e desprotegido camponês. O impacto da grande sociedade, pelo processo mediador do grupo chefiado pelo coronel, sofre transformação desaceleradora, graças a uma cadeia simétrica de pára-choques e dobradiças [...] Os auxiliares, em breve, na medida em que se institucionalizam e se homogeneízam os vínculos legais e costumeiros, disputarão o lugar do coronel. [...] Nesse momento, a própria unidade menor entra em crise, envolvida e descaracterizada pela velocidade da ordem econômica mais ampla. (Faoro, *Op. Cit.*; 633)

O poder não se aplica pura e simplesmente sobre esses indivíduos/clientes, sobre os que não o “têm”, como uma obrigação ou uma proibição. O poder “os investe, passa por eles e através deles; apóia-se neles, do mesmo modo que eles, em sua luta contra esse poder, apóiam-se por sua vez nos pontos em que ele os alcança” (Foucault, 1997; 26). No “leito” por onde o coronelismo executou sua trajetória histórica, datada e condicionada pelo contexto, as práticas, a cultura e a subjetivação do *ethos* clientelista encontravam o instrumental para sua eficácia, que acompanhou a nacionalidade ao longo da grande inflexão demográfica dos tempos modernos – a urbanização.

CAPÍTULO TRÊS

3.1 - O ensaio da explicação populista

Um dos mais produtivos e reconhecidos estudiosos do clientelismo político no Brasil, José Murilo de Carvalho publicou, em 1997, um artigo no qual desenvolvia alguns fundamentos conceituais do fenômeno. A intenção era estabelecer algum grau de nitidez nas definições, para permitir uma orientação mais precisa em pesquisas de campo, especialmente de parte de historiadores. Também demonstrar a inadequação de certas “aproximações teóricas” como o uso, em ambientes acadêmicos, de anacronismos como “coronelismo urbano” – uma expressão, no seu entendimento, sobretudo incongruente. Carvalho recordava que o termo “clientelismo” fizera-se comum no Brasil a partir do trabalho pioneiro de Benno Galjart, de 1964-5, mas “sempre empregado de maneira frouxa”.

Presente em abundância inclusive na literatura internacional, o sentido do clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro – um dos quais, como cita, o coronelismo experimentado no Brasil. O clientelismo “é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral”, cujo conteúdo varia com o tempo em função dos recursos controlados pelos atores políticos. Embora perpassasse toda a história política do Brasil, como o mandonismo, o clientelismo tem uma trajetória diversa, graças a sua possibilidade de mudar de parceiros, o que lhe permite aumentar ou diminuir ao longo da história, ao invés de “percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente”. A relação clientelista “se dá entre o governo, ou os políticos, e setores pobres da população”, dispensando assim a presença do coronel. “Os autores que vêm coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo” (Carvalho, 1997).

A questão examinada no presente capítulo é: em que medida o comportamento das forças políticas surgidas ao longo do grande movimento de concentração demográfica do século XX – a urbanização – foi influenciado pelo clientelismo? E também se essa influência foi percebida no escopo das principais correntes analíticas que elaboraram concepções teóricas para dar conta desses fenômenos. Essa pretensão implica necessariamente um exame sobre a presença do comportamento clientelista conforme concebido pelos estudiosos que versaram, no período, sobre o notório fenômeno de massas que caracterizou as fases decisivas da urbanização e da

industrialização: o populismo. Naturalmente, este espaço não se presta a abordagem profunda de fenômeno por si mesmo tão complexo. As considerações são introdutórias, pretendendo tão somente situar o conceito teórico aqui desenvolvido no contexto em foco, visando consubstanciar a assunção básica de que o clientelismo funciona como esteio das relações políticas no Brasil. Para tanto, é indispensável poder divisá-lo como válido, atuante e guardando razoavelmente dominante também no ciclo mencionado. Isso pode atestar sua maleabilidade, longevidade e adaptabilidade perante circunstâncias diacrônicas, típicas do campo histórico.

A delimitação espacial da industrialização, no Brasil, inicialmente guiou-se pelas estruturas econômicas pré-existentes, especialmente as redes de comunicação e as ligações comerciais. De caráter eminentemente urbano, os centros preferenciais de concentração da malha industrial foram determinados em função da existência de mercados locais de porte. Foi esse o fator crucial, não obstante se levassem em conta outros elementos, como a maior proximidade em relação às fontes de matérias-primas, o contato facilitado com os poderes públicos etc. Fundamental é que a compartimentação da economia naquela fase impedia a existência de um genuíno mercado nacional, quando tampouco se contemplavam possibilidades de exportações. As chances de sucesso dos empreendimentos, assim, estavam associadas diretamente às capacidades dos mercados locais (Singer, 1968; 362). Em um segundo momento, ocorre o que Furtado denominou deslocamento do “centro dinâmico” da economia nacional em direção da indústria, em detrimento das matrizes originais agrícolas. A retração das receitas com a exportação de café foi insuficientemente compensada pela valorização de outros produtos e a crise ocasionada pela Grande Depressão, por atingir mais decisivamente as trocas internacionais, contribuiu para reduzir ainda mais a relevância do mercado externo. O resultado disso, ao longo dos anos 1930, foi a expansão das vendas internas, aumentando sua importância relativa e, naturalmente, estimulando novas inversões de capital. Mesmo na agricultura, a participação das exportações na formação da renda caiu de 75 % para 57 % entre 1929 e 1937. Enquanto a produção industrial crescia em cerca de 50 % nesse período, a parcela destinada ao mercado interno alcançou 40 %, a renda nacional cresceu 20 % e a renda per capita, 7 % - um intervalo no qual a renda *per capita* nos EUA, por exemplo, decrescia (Furtado, 2007; 279-281).

Nessa altura, as taxas de ingresso de imigrantes, que vinham num crescendo

desde o último quartel do século XIX, já tinham declinado acentuadamente. Não obstante, o ritmo de concentração urbana não obedeceu ao mesmo percurso, alimentado pela migração vinda de áreas menos dinâmicas em direção aos centros mais promissores. O intervalo entre o final dos Novecentos e o fim da década de 1930 é considerado por alguns demógrafos como o de maior índice de movimentos populacionais da história brasileira (Berquó, 2003; 16-23). Daquela altura em diante, os principais eixos de atração ficam reduzidos basicamente a dois: a chamada fronteira agrícola, representada pelo conjunto Paraná, Centro-Oeste e Maranhão; e, com especial destaque, os centros industriais da região Sudeste, que registram o impacto de uma migração rural-urbana de 3 milhões de almas na década de 1940. Novas ondas de concentração populacional nas áreas urbanas ocorreriam na década de 50 (sete milhões de migrantes, aproximadamente), com a introdução da industrialização pesada; e nos anos 1960 (12,8 milhões), resultando dessa vez da modernização agrícola, com repercussão direta nos níveis de emprego no campo (*idem*; 23).

Desnecessário recapitular os detalhes desse processo, amplamente conhecido. A importância de mencionar aqui suas linhas gerais está em colocar em perspectiva o universo sobre o qual se processou o ajuste político do país, levando em conta a extensão e profundidade dessas transformações. De acordo com a noção de o clientelismo desempenhar papel decisivo na organização de tais relações, será possível perceber que foi amplamente utilizado pelos grupos em posição de dominância no concerto que presidiu o período enfocado. O pormenor relevante é que não se está mais considerando ambientes isolados, de população precariamente informada e submetida à dominação de senhores rurais acostumados à lógica do sistema servil. Nem tampouco se trata de comunidades quase indigentes, vulneráveis à manipulação política em troca de qualquer benefício ou obra pública pouco significativa.

A expansão da base política operada pela introdução do conceito republicano de cidadania, no Brasil, portanto, foi peculiar por ter sido acompanhada, com muita proximidade, pela interposição de dois fenômenos sociais de magnitude decisiva, a urbanização e a industrialização. Os movimentos mais agudos dessa tríplice metamorfose tiveram lugar ao longo de tão-só meio século, em um país que, além do mais, sequer tinha de fato desenvolvido satisfatoriamente a cultura da própria identidade, à qual eventualmente pudesse se reportar. Somados, os três fenômenos seriam responsáveis, em qualquer sociedade, por consideráveis turbulências; no Brasil,

combinaram-se para gestar o arcabouço de uma modernização que atravessou quase todo o século XX em meio a espasmos e contorções, e que ainda hoje não se pode considerar como plenamente realizada.

Partindo invariavelmente do marco teórico marxista, evidenciando forte vinculação com as noções de determinismo econômico, etapismo e cientificismo, os principais expoentes intelectuais que atuaram no ambiente acadêmico desenvolveram suas elaborações sobre o fenômeno denominado de populismo. Segundo essa linha de interpretação, tratar-se-ia de uma estratégia de negociação mediada entre as pressões advindas da transformação sócio-econômica, de um lado, e a tentativa de preservação do *status quo*, de outro. Ao lidar com a inevitabilidade das massas altamente concentradas, sob condições gerais de existência certamente adversas, e assentadas sobre uma ordem política ainda incipiente, titubeante e incerta – adaptação precária de instituições que, a rigor, não se ajustavam perfeitamente ao contexto – a elite dominante socorreu-se de instrumentos que dominava há muito. Em qualquer etapa da evolução histórica do Brasil republicano, é invariável a menção aos esquemas de manipulação política. Assim ocorre também com o contexto urbano-industrial em evolução, malgrado as experiências inéditas proporcionadas por novos atores e as complexidades próprias desse novo ambiente. É isso que o estudo das obras de alguns expoentes das ciências sociais e da historiografia da época sugere, ao descrever o modo de funcionamento do populismo, sistema que muitos estudiosos propunham ter possibilitado a mobilização organizada das massas nas fases críticas do período.

Em um dos textos referenciais sobre o assunto, *O populismo na política brasileira* (1989), Francisco Weffort destacava “a clássica antecipação das elites” que fez com que o ciclo aberto em 30 e encerrado com o golpe de 1964 preservasse as massas populares como “parceiro-fantasma no jogo político”. As transformações sociais e econômicas produzidas pelo desenvolvimento do capitalismo industrial, assumindo ritmo mais intenso com a derrubada da República Velha, fizeram com que a democracia no Brasil se defrontasse com a “tarefa trágica” de toda democracia burguesa: a incorporação das massas ao processo político (15-7).

Segundo Weffort, a emergência política das massas a partir de 1945 legalizou, mesmo em termos restritos, a possibilidade de as insatisfações populares alcançarem o poder com certa autonomia. Ao mesmo tempo (e citando Celso Furtado), pretendia-se

diluir as tensões existentes nas áreas rurais incorporando as massas camponesas ao processo democrático e às “vantagens do desenvolvimento”. Outra preocupação com o campo, de fundo econômico, era suprimir os obstáculos impostos pela estrutura agrária à expansão do capitalismo industrial, pela reforma ou modernização, chegando-se à ampliação do mercado interno de produtos industriais e à reorientação da produção agrícola, visando melhorar a oferta de alimentos nas cidades (Weffort; 18-9). A qualidade dessa integração, contudo, estava condicionada desde o início pela interposição de agentes encarregados de filtrar as demandas e disciplinar a mobilização das massas. Para Weffort, a estrutura sindical considerada em seu conjunto colocou-se como intermediária entre o poder político e a classe. Significativo, para o assunto aqui estudado, é o *modus operandi* dessa intermediação: “pode-se mesmo dizer que, de maneira geral, ela (a estrutura sindical) representou a classe para reivindicações econômicas junto ao poder e, por outro lado, representou (com menor êxito) o poder junto à classe para apelos políticos” (*idem*; 20).

É curioso observar como a crítica antes dirigida pelos autoritários aos liberais passa a ser vocalizada, a partir do ciclo aberto em 1945, *pelos liberais*, mantendo o mesmo foco: a associação entre voto popular e corrupção. Um jornalista liberal analisava a derrota nas eleições daquele ano argumentando que “o voto secreto transfere o suborno do indivíduo para os grupos, as classes, os sistemas de interesse”, criando o que chamava de “suborno coletivo” (*ibidem*; 22). Na realidade, entende Weffort, o que se passava era uma autêntica transformação, que fazia com que a democracia brasileira deixasse de ser mera formalidade, como tinha sido até 30, quando apenas se consagrava os ajustes e interesses dos grupos dominantes, impondo-se agora a necessidade de levar em conta e buscar atender os interesses populares. Todavia, o sistema nacional não dispunha de um perfil capaz de oferecer perspectivas de equilíbrio e controle social, a “eficácia [da democracia] apregoada pelos americanos”. A trajetória brasileira “desenvolveu nos políticos e no povo uma aguda sensibilidade em relação ao poder, uma consciência clara [...] fundada em inúmeras experiências, de que a política se resume em posições de força e em lutas de interesses” (*ibidem*; 23).

Antes de avançar para a análise da maneira como o fenômeno do populismo se insere nesse percurso, Weffort critica a aproximação entre a postura liberal e o que classifica como ideologismo do pensamento nacionalista, que “apesar de suas proclamações de identificação com o povo”, não consegue ir muito além dos liberais.

Insistia em fixar-se nos aspectos exteriores do populismo – “a demagogia, a emocionalidade, a verbiagem social” –, apresentado assim como fato político sem conteúdo. O problema, no entanto, estaria na própria postura do nacionalismo, que depois de emergir como “centro de polarização ideológica” a partir de meados do governo Kubitschek, “não apenas impôs a si próprio como ideologia, como obrigou a ideologização de quase todo o debate político”, exigindo a explicitação das demais posições políticas. Essa “paixão pelos esquemas ideológicos” levou ao quase desaparecimento da própria expressão *populismo*, “dando a impressão de haver também desaparecido o fato que pretendia designar” (24-5).

A compreensão do populismo brasileiro pretende ir além das manifestações exteriores. Se admite a estrutura de análise proposta pelos nacionalistas como útil, procura no entanto divisar suas conexões mais profundas. Tratava-se, sem dúvida, de um fenômeno de massas, mas no sentido de que as classes sociais tomam, em certas circunstâncias históricas, a aparência de massa. No caso de países de formação agrária, como o Brasil, era preciso que o desenvolvimento social tivesse conduzido no mínimo a algum tipo de distinção efetiva entre a dimensão política e as demais dimensões das relações sociais. A necessidade de uma relação especificamente política entre os indivíduos e o poder, que no caso do populismo se dava entre o poder e uma massa de indivíduos politicamente isolados entre si, era, naquela circunstância, condição geral que só pode ocorrer no sistema capitalista. “É característica geral da ‘sociedade de massas’, e não apenas no Brasil, o obscurecimento da relação política ao mesmo tempo em que a torna fundamental.” Nisso residiria o elemento comum do equívoco tanto de liberais quanto de nacionalistas, que assimilavam o populismo ao passado, na tentativa de tratá-lo como “fenômeno residual”, estes criticando o fato de as massas se orientarem “por pessoas, não por idéias”, aqueles por acusarem o populismo de “não-ideológico” (*idem*; 27). No fundo, o discurso era quase o mesmo.

Qual o caminho para perceber os contrastes daquela forma de ação política? De início, estabelecer as distinções entre o populismo e “essa forma passada da história social brasileira que é o ‘coronelismo’”. Ambos os fenômenos teriam em comum o fato de incluírem alguma forma de identificação pessoal na relação entre o chefe e a base. Mas divergiriam daí em diante, já que “O populismo é fenômeno das regiões atingidas pela intensificação do processo de urbanização”. Enquanto no coronelismo as relações entre senhor rural e base se davam dentro dos limites sociais e econômicos dominados

pelo senhor rural, no populismo a adesão das massas ao líder supõe que os indivíduos “são livres daquelas formas tradicionais de coerção social e econômica”. No coronelismo, a dependência eleitoral da base representa apenas uma dimensão dentro de uma dependência social geral, enquanto no populismo a relação política é freqüentemente a única. E, por último, o coronelismo expressa um compromisso entre o poder público e o poder privado do grande proprietário de terras, enquanto que o populismo é, no essencial, “a exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder em contato direto com os indivíduos reunidos na massa” (*ibidem*; 27-8)

Em outro trecho, Francisco Weffort ia ao âmago da dificuldade de elaboração teórica do populismo nas condições brasileiras. Considerando que “Não se pode, evidentemente, caracterizar a função desempenhada por um político no conjunto apenas em termos de suas relações de massa” e que “Na impotência histórica da pequena burguesia está a raiz da demagogia populista”, concluía:

As massas enquanto se integravam ao sistema do assalariado capitalista reivindicam um Estado impessoal, mas enquanto se mostram incapazes de reconhecer sua condição real de classe, só encontram meios de exprimir-se através do carisma, ou seja através da mais irracional das formas de manifestação política [...] Donde vem a força que a massa, ilusoriamente, atribui ao líder? Dela mesma, evidentemente [...] O populismo, nestas formas espontâneas, é sempre uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece com a imagem desejada para o Estado. Não se poderia esperar mais de uma pequena burguesia que se assimila ao comportamento do *lumpen* e de um operário que se expressa de maneira pequeno-burguesa. A massa se volta para o Estado e espera dele “o sol ou a chuva”, ou seja, entrega-se de mãos atadas aos interesses dominantes. (*ibidem*; 34-6)

Ao procurar estabelecer as distinções entre populismo e reformismo nacionalista, Weffort vê em ambos a característica espontaneísta, mas ressalva que, no nacionalismo, teria forma mais elaborada. Enquanto o populismo fora a manifestação visível da ascensão das massas e de sua incorporação ao regime, o nacionalismo foi a expressão global deste mesmo regime, e portanto emergiu diretamente ao nível do Estado. No período iniciado no segundo governo Vargas, o nacionalismo correspondia a grupos (políticos, tecnocráticos e militares) situados *no* aparelho do Estado, portanto era *no Estado* que nascia a ideologia nacionalista, ou em associação com ele, apesar de pretender traduzir interesses gerais de todo o povo.

[Enquanto] nas formas espontâneas do populismo, a massa vê na pessoa do líder o projeto do Estado, [o nacionalismo nascido no âmbito do Estado] tornou-se um populismo teórico. Presos a uma ideologia formal, os nacionalistas não percebem

que no populismo é o líder quem efetiva a *ideologia* através de ações que se transfiguram em princípios. Dependentes do Estado ou de quem detenha o poder no Estado, os nacionalistas pagam com a ineficiência pela ambigüidade de sua ideologia: irracionalismo sob forma racional. (Weffort; 40-2)

Em outra obra clássica sobre o tema, *O colapso do populismo no Brasil*, cuja primeira edição apareceu em 1968, Octavio Ianni formulava a tese de que “A política de massas foi a vida e a morte do modelo getuliano de desenvolvimento econômico”. Ao longo de “uma das mais importantes (*sic*) etapas das lutas pela industrialização no Brasil (1914-64) criaram-se as condições institucionais, políticas e culturais mínimas para a consolidação de uma civilização propriamente urbano-industrial”. Foi quando as massas começaram a participar em algumas decisões políticas e na formulação dos alvos do progresso nacional, fazendo com que diferentes modelos de desenvolvimento e organização econômica se confrontassem no jogo político entre os diferentes grupos e classes sociais. Tais modelos seriam o exportador, mais antigo, implicando na hegemonia do setor agrícola e orientado por relações de produção e técnicas de acumulação tradicionais; o modelo de substituição de importações, voltado para uma combinação positiva e dinâmica com o setor agrário, ajustando a necessidade de obtenção de divisas com as exigências de investimentos para atender o setor externo – seria este o padrão adotado no ciclo varguista; o modelo internacionalista, decorrente do confronto de interesses entre os dois anteriores, pretendendo a associação de capitais e interesses políticos e militares nacionais e estrangeiros; e, por fim, o modelo socialista, caracterizado pelos confrontos e antagonismos entre as classes sociais. (Ianni; 53-55)

A fórmula adotada por Getúlio Vargas promovia a combinação efetiva e tática de interesses para ajudar na criação e expansão dos setores industrial e de serviços, implantando-se ao mesmo tempo instituições democráticas que permitissem um grau limitado de acesso dos assalariados ao poder. Por outro lado, a “nacionalização das decisões”, transforma o nacionalismo desenvolvimentista e as concessões em favor das classes assalariadas em instrumentos de intercâmbio, mediado em grande parte, segundo Ianni, pelo *peleguismo*. A estrutura corporativa que dá origem a esses avanços estabelece rígidas conexões entre os agentes de representação dos trabalhadores e as instâncias de controle do Estado. Isso faz com que “os sindicatos e seus dirigentes [se reduzam] a instrumentos de manobras políticas às vezes totalmente alheias aos interesses dos assalariados”, com o auxílio da composição “rural-urbana do proletariado industrial”. Explica-se tal fator da “inexperiência política” do povo brasileiro pelas

migrações internas, que principalmente a partir de 1945 teriam conduzido às cidades e centros industriais “o contingente relativo dos trabalhadores sem qualquer tradição política”; indivíduos com o horizonte cultural “profundamente marcado pelos valores e padrões do mundo rural”, [no qual] “predominam formas patrimoniais ou comunitárias de organização do poder, de liderança e submissão etc.” Segundo Ianni, o universo social e cultural do trabalhador agrícola era delimitado “pelo misticismo, a violência e o conformismo, como soluções tradicionais. Esse horizonte cultural modifica-se na cidade, na indústria, mas de modo lento, parcial e contraditório” (*idem*; 56-7).

Os trabalhadores migrados dispunham de uma compreensão ambígua quanto aos demais tipos sociais. Além disso, eram relevantes outras causas que intervieram para induzir à migração, a par da urbanização e industrialização. Como exemplos, cita as modificações em curso no ambiente rural, que em certa escala propiciavam a expansão das técnicas capitalistas no campo, gerando desemprego e expulsando uma parte dos trabalhadores. E ainda, como consequência da multiplicação das possibilidades de comunicação, o “confronto das condições de existência material”; é quando as possibilidades comparativas no campo e na cidade atuam como elemento sedutor, por meio do “efeito demonstração” que faz com que as “luzes da cidade” se tornem um instrumento para caracterizar as condições e a natureza da política de massas. Segundo Octavio Ianni, em um plano mais abrangente foi a “*democracia populista* que propiciou a conciliação de interesses em benefício da industrialização e em nome do desenvolvimento nacionalista”, assegurando o correto funcionamento da política de massas na organização, controle e utilização da força política das classes assalariadas, particularmente o proletariado (*ibidem*; 58-63).

Octavio Ianni, como outros autores que praticaram suas análises sob primas diferentes, não chega a formular um receituário de superação das vulnerabilidades políticas em termos explícitos, mas isso está subjacente ao diagnóstico que empreende e na concepção determinista que tomava como referência. Para ele, a atração exercida pelas condições de vida nas cidades e centros industriais alimentava um declínio progressivo na população relativa presente nas atividades primárias, enquanto aumentavam os contingentes secundário e terciário. Todavia, não eram as condições de atraso, pauperismo e exploração que alimentavam diretamente as tensões políticas no mundo agrário. Somente quando expostos os componentes próprios da situação de classe é que as contradições inerentes às relações de produção podiam aparecer.

Vivendo em um universo social e cultural predominantemente impregnado dos valores e padrões comunitários e patrimoniais os trabalhadores não tinham condição de formular suas demandas em termos propriamente políticos. Suas tradições estariam sob controle de práticas como “o voto de cabresto, a política de campanário, o coronelismo, a tocaia, as técnicas do engano, o misticismo, o mutirão, as relações de compadrio, inclusive com os proprietários das terras e dos instrumentos de produção”. Assim, as tensões sociais tão-somente se desdobravam “no misticismo ou na violência individualizada e anárquica”, tornando o trabalhador incapaz de definir o proprietário ou o capataz como *o outro*. “Todos participam do mesmo *nós*”. Somente a transformação das condições de produção permitiria às relações de trabalho perder conteúdos comunitários e patrimoniais, substituindo-os por conteúdos políticos (*ibidem*; 78).

3.2 - Os limites da compreensão teórica

As soluções teóricas de Weffort e Ianni, assim como de outros estudiosos, valeram uma extensa e pormenorizada crítica *intra corpore*, situada no mesmo universo teórico que, em dada altura, ocupou-se intensamente desse debate. A esse respeito, Ernesto Laclau, em *Política e ideologia na teoria marxista: capitalismo, fascismo e populismo* (1979), empreendia a uma revisão de fundo das elaborações que tentavam explicar o populismo.

Laclau descreve minuciosamente as bases dessas correntes, procurando demonstrar que a todas faltava sempre coerência orgânica com os princípios analíticos que presidiam às reflexões, o que se tornava visível caso a caso. Em dada altura, admite a possibilidade de afirmar o pertencimento de classe de um movimento ou ideologia e ao mesmo tempo considerar o caráter não-classista de algumas das interpelações que constituem tal ideologia. Somente assim se conseguiria começar a explicar o “enigma do populismo” e enxergar uma saída para o círculo vicioso a que conduziam as diversas teorias. O desafio seria provar que o elemento estritamente “populista” não se encontraria no movimento como tal, nem em seu discurso ideológico característico, mas sim em uma contradição não-classista específica articulada a tal discurso.

Existiria essa contradição? A resposta começava pela busca de um possível núcleo comum de sentido que estaria presente em todos os usos do termo “populismo”. Em todos eles, observava Laclau, havia a referência ao mesmo fundamento analógico – o “povo”. Uma teoria muito difundida apontaria como característica do populismo o

apelo ao povo ignorando as divisões de classes; entretanto, este enfoque pecaria ao mesmo tempo por falta e por excesso. Por falta na medida em que o discurso populista podia se referir simultaneamente ao povo e às classes (por exemplo, ao apresentar uma classe como realizadora dos interesses do povo); por excesso em função de que nem toda referência ao “povo” transforma um discurso em discurso populista. Mas o fato era que o elemento “povo” ocupava realmente papel central no populismo, não obstante tratar-se de um conceito que demandava um *status* teórico definido. Seria isso o que tornaria o próprio conceito de populismo algo “fugidio e recorrente” (Laclau; 172), pois todos os seus usos se reportariam a um fundamento analógico impreciso. Se demonstrado que a noção de “povo” está ligada a uma contradição específica de importância decisiva, seria então possível explicar a recorrência do termo.

Ao invés de simples conceito retórico, “povo” (contraposto ao “bloco de poder”) seria uma determinação objetiva: um dos pólos na contradição dominante ao nível de uma formação social concreta que, desse modo, elaboraria a estrutura de um antagonismo compreensível independentemente das relações de produção. A contradição dominante ao nível da formação social constituiria o campo específico da luta popular-democrática, se constituísse o campo específico da luta de classes. Caso contrário, como a luta de classes assume prioridade sobre a luta popular-democrática, esta só ocorre articulada a projetos de classe. Mas a luta de classes política e ideológica só se verifica em um terreno constituído pelas interpelações e contradições *não-classistas*, razão pela qual esta luta só pode consistir em projetos articulatórios antagônicos dessas mesmas interpelações e contradições. Por esse caminho, Laclau afirmava a possibilidade de compreender um fenômeno pouco confortável à teoria marxista – a relativa continuidade das tradições populares, contrastando acentuadamente com as descontinuidades que caracterizariam a estrutura de classes.

Na visão marxista usual, estas tradições estariam cristalizadas em símbolos de valor emocional e valores dos quais os sujeitos interpelados extrairiam suas noções de identidade, mas cujo significado seria apenas retórico. Essa idéia seria equivocada, todavia, pois não dava conta das razões que fariam o apelo emocional eficaz. Tampouco resolvia o dilema de que, se aceita a universalidade do critério de classe, e ao mesmo tempo se falasse em “luta secular” do povo contra a opressão, isso implicaria em que essa luta secular só faria sentido se fosse a de uma classe diferente da classe operária. Esta somente surge com o industrialismo moderno. Para Laclau, as tradições populares

consistiam de um conjunto de interpelações que expressariam a contradição povo/bloco de poder distinta das contradições de classe. Por isso, elas eram cristalizações ideológicas da resistência à opressão em geral, incluindo a própria forma do Estado, o que faria com que tivessem duração maior do que as ideologias de classe e constituíssem um marco estrutural de referência mais estável. Entretanto, essas tradições não podiam ser tomadas como discursos coerentes e organizados, mas apenas como elementos que só existem articulados a discursos de classe. Nem por isso seriam arbitrarias, e assim não poderiam ser modificadas à vontade. Eram “o resíduo de uma experiência única e irreduzível e, enquanto tal, constituem uma estrutura social” (178). Por meio dessa dupla referência ao povo e às classes se constituiria o que pode ser determinado de “dupla articulação do discurso político” (*idem*).

Alcançado assim o conceito teórico de “povo”, Laclau propõe finalmente o que considera especificidade do populismo. Isto é, uma articulação peculiar de interpelações popular-democráticas presentes em um discurso ideológico, articulação que surge como um discurso sintético-antagônico em relação à ideologia dominante. As ideologias popular-democráticas são articuladas ao discurso dominante, que absorve tudo o que nelas é simples particularidade diferencial e reprimindo elementos que pretendem transformar a particularidade em símbolo de antagonismo. É nesse sentido que Laclau aborda a questão do clientelismo, que vê como restrito aos distritos rurais, dedicado a exaltar tudo o que for folclórico na ideologia de massas, ao mesmo tempo em que pretende exaltar a figura do caudilho como intermediário entre as massas e o Estado e reprimir elementos antagônicos.

Finalmente, dedica-se à refutação dos vínculos entre populismo e industrialização por substituição de importações. Referindo-se especificamente aos estudos de Francisco Weffort e Octavio Ianni, que produziram “os melhores estudos sobre o populismo a partir desta perspectiva”, Laclau afirma que o populismo não é a superestrutura *necessária* de nenhum processo social ou econômico. Uma explicação do porque de os movimentos populistas terem florescido na América Latina entre 1930 e 1960 deve consistir em mostrar como as condições necessárias à emergência de fenômenos populistas se reuniram nesse período, e porque foram menos frequentes antes e depois dele. O elenco de elementos a examinar está dado: uma crise particularmente grave no bloco de poder, que levaria uma de suas facções a buscar estabelecer sua hegemonia através da mobilização das massas, e uma crise do

transformismo – a capacidade do bloco de absorver as interpelações popular-democráticas a seu próprio discurso.

3.3 - O clientelismo revelado

O resultado final das reflexões e da crítica desenvolvidas por Ernesto Laclau pode simplesmente indicar que ao pretender formular uma descrição ideologicamente situada do fenômeno do populismo, autores de importância maiúscula estavam de fato tergiversando o autêntico sentido das relações políticas no Brasil. Concentrando-se, como em outros casos semelhantes, em manifestações externas do processo de mobilização e tomando estratégias ajustadas a ambientes em mudança por sintomas de novas práticas, não chegavam a oferecer explicações subsistentes que dessem conta das *permanências* que asseguravam o caráter idiossincrático do comportamento político dos brasileiros no período em foco.

Condução bem diversa adotou Maria do Carmo Campello de Souza. Em *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*, a autora adota uma perspectiva que necessariamente a conduziria ao âmago da questão, e nunca à periferia. Em sua própria descrição, o ponto de partida estava fundado em a) estudar o *sistema partidário*, ao invés dos partidos, o que permitia atentar para os aspectos mais amplos de *policy-making*, socialização, recrutamento e comunicação do sistema político por inteiro; b) na dissecação das atividades partidárias tanto pela função *representativa* quanto pela função *governativa*. O raciocínio subjacente neste ponto é de que os partidos políticos não são apenas mobilizadores do eleitorado: são também seletores de candidatos às posições de comando, um elo essencial no exercício do poder e na corrente do *policy-making* estatal; e finalmente, c) na atribuição do adequado papel crucial à *estrutura do Estado* na especificação da natureza da política de diferentes sociedades. Sintomaticamente, considerava como regra que “O peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado, visto que essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização do conflito, em termos partidários” (Souza, 1990; 31).

Essa linha refuta de início as tendências correntes que procuravam explicar o colapso do sistema político, em 1964, em razão fosse do “vácuo de poder”, fosse da crise do modelo de substituição de importações. A primeira linha descartava-se pela “inespecificidade”, que a fazia mais parecer “uma renúncia antecipada ao tratamento

racional do problema”; a segunda, pelo economicismo, que não levava em conta as mediações políticas “cuja deficiência (ou cujo vigor?) teria dado à crise brasileira seu caráter particular”. Ambas as insuficiências “mais valem como confissões de ignorância do que propriamente como explicação do sistema político” (32), faltando-lhes um prisma analítico ao mesmo tempo estrutural e adequado à especificidade e relativa autonomia da esfera política. A fraqueza do sistema partidário era sintoma da não institucionalização da participação política no Brasil. A criação de uma estrutura corporativa implicava na não-incorporação de novos grupos em um regime aberto de participação, do mesmo modo que o sistema partidário precariamente institucionalizado – pois só poderia adquirir substância se controlasse efetivamente os prêmios (*stakes*) da política, “sem os quais nada teria a oferecer” – foram marcos decisivos do ciclo entre 1930 e 1945.

Uma organização ou sistema de organizações só pode institucionalizar-se de fato se puder oferecer alguma coisa à sua clientela. O baixo grau de controle do sistema partidário sobre os recursos do Estado resultava em baixa substância, que por sua vez, quando incidente em Estados centralizados, dava origem a um sistema de “pseudo-partidos”; a um sistema de partidos clientelísticos, indiferenciados, com alto custo social sob a forma de empreguismo, inflação etc.; ou a um ambiente partidário multi-polarizado, empecilho considerável à racionalidade técnica do processo decisório (*idem*; 32-3).

Como se percebe, a idéia desenvolvida neste trabalho considera que tais decorrências não se desenvolveram alternativamente, mas sim de forma concomitante. Não sucedeu, é o que se afirma aqui, uma *ou* outra dessas conseqüências, mas sim uma *e* as demais. O fato decisivo é que, ao afastar as elaborações teóricas esquemáticas, aferradas a explicações aprioristas, Maria do Carmo Campello enfim avançava no cerne da verdadeira particularidade do sistema político brasileiro: a vulnerabilidade intrínseca aos efeitos e às práticas do clientelismo, que o permeiam de alto a baixo.

Segundo a autora, a literatura dedicada aos partidos políticos no Brasil teria, em linhas gerais, três tipos de tendências: na primeira, os grupos seriam unidades sem sentido político ou ideológico, simples “decorrências da necessidade de um aparato formal democrático”. A segunda vertente restringia-se a destacar a fragilidade representativa do sistema partidário, decorrente da “carência ideológica”, ou do controle

exercido pelos grupos agrários. Nesta, relevo especial cabia ao personalismo como característica explicativa fundamental de todo o sistema, ou então ao caráter “retrógrado” e parcial do Congresso, depositário de interesses conservadores sustentados pela máquina coronelista. E, finalmente, a terceira abordagem via os partidos como “expressões de diferentes classes sociais”, ou subgrupos dessas classes – sem resolver, contudo, o enigma das eventuais atitudes progressistas paradoxalmente tomadas por parte do Congresso, teoricamente dominado por interesses conservadores (*ibidem*; 33).

Em qualquer dos casos o fenômeno do clientelismo era premissa explicativa básica, “fator interveniente que impede uma correspondência adequada entre o nível ‘oculto’ do conflito de classes e sua expressão política aberta”. A inautenticidade, a carência de unidade ideológica e programática dos partidos, deviam-se ao fato de através do clientelismo perpetuarem a inarticulação de alternativas políticas, que assim deixavam de corresponder aos conflitos e diferenciações induzidos pelo desenvolvimento econômico-social. Para Campello de Souza, esse tipo de abordagem do clientelismo tinha como características 1) a condição normativa implícita de visualizar o fenômeno; e 2) as concepções vigentes eram as que orientavam a tese substantiva da “crise de representatividade” ou do “vácuo de poder” como origens da crise que levava ao colapso de 1964. O problema com a ótica normativa no primeiro caso era fazer com que, na falta de um foco estrutural e político sobre o clientelismo, este fosse visto como remanescente de tradições arcaicas. O correto seria esclarecer as relações entre o Estado e o sistema partidário e, dentro dessa perspectiva, situar as funções objetivas e estruturais do clientelismo. No segundo caso, a dificuldade era indicar que os partidos não teriam condições de estruturar o universo político para as suas respectivas bases, ou pelo menos que não o faziam de forma adequada, de forma a fazer corresponder os conteúdos das imagens dos partidos e os problemas “reais” do período. Esta linha negligenciava a questão de se os partidos poderiam de fato obter maior adequação entre sua ação efetiva e as alternativas aos problemas “reais”, bastando para isso mudar sua conduta ou os padrões de recrutamento de seus quadros.

A explicação dessa incapacidade dos partidos devia ser buscada no próprio terreno político. Como organizações políticas, os partidos teriam interesse em operar essa articulação, fortalecendo-se e a partir daí alcançando a institucionalização do sistema partidário como um todo. Assim, a resposta para pelo menos um dos aspectos

da crise talvez se encontrasse “na própria distribuição de acesso às arenas-chave de decisão dos partidos entre si e, especialmente, do sistema partidário em seu conjunto em relação aos demais atores relevantes, particularmente a burocracia estatal e forças armadas” (35). Não haveria portanto que considerar a inautenticidade dos partidos com um dado, mas sim como problema a exigir uma explicação, que só poderia emergir no estudo das próprias arenas decisórias e de como eram estruturadas. Abandonando a perspectiva normativa implícita nas análises usuais e colocando novas questões, o clientelismo não mais seria visto como uma característica específica da política brasileira ou como um “estágio” de desenvolvimento. Passaria à condição de modalidade de controle sobre recursos políticos e de sua utilização por organizações políticas que procuravam gerar poder para si e se consolidar como instituições.

Seria razoável admitir a existência de uma propensão diferenciada em determinados setores sociais a se valerem desse instrumento. Bem assim, o predomínio de tais setores em determinado partido poderia explicar parcialmente o uso que este fazia do clientelismo. Mas esse tipo de abordagem do sistema partidário não seria cabível justamente devido ao clientelismo ter assumido, no Brasil, uma amplitude muito grande. Essencial seria que **“o grau em que os partidos brasileiros do período 1945-1964, indistintamente, se alimentam do clientelismo e fazem dele uma estratégia de aquisição e consolidação de poder pode ser tomado como indicador dos obstáculos à institucionalização do sistema partidário como um todo”** (*ibidem*; 35-6. Grifado no original). Em outras palavras, tanto mais clientelistas eram quanto mais entraves encontravam a um desempenho institucionalizado. Esse argumento é robustecido pela comparação entre o caso brasileiro e o de outros países em que o sistema partidário é importante, sugerindo uma relação simétrica de oposição entre este sistema e o grau de influência dos fenômenos de patronagem. A hipótese decorrente é que “a importância de um partido como instituição (ou o grau de institucionalização do sistema partidário) em relação às outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centralização” do mesmo sistema. Por conseqüência, podia-se afirmar genericamente que

o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e de objetivos nacionais; inversamente, a existência de uma estrutura estatal centralizada **antes** do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um

estímulo à política clientelista (*ibidem*; 36)

As alternativas apontadas como degenerações do funcionamento do sistema, como o pseudo-partidarismo, o clientelismo ou a multipolarização, desse modo, seriam dados preexistentes ao sistema partidário, e não conseqüentes deste. Por isso, a persistência dos métodos clientelísticos “até mesmo em grandes centros urbanos” e sua generalidade “mesmo no seio de alguns partidos e setores políticos identificados como ‘progressistas’” não seria uma anomalia. Necessário, portanto, seria conduzir a análise de modo que um fenômeno de tal maneira generalizado e estratégico no processo político não permanecesse na categoria geral das “sobrevivências”, mas fosse integrado em um modelo interpretativo do período em estudo. Somente assim seria possível simultaneamente tratar de maneira estrutural e preservar a especificidade dos processos políticos.

A análise de Maria do Carmo Campello de Souza segue a partir desse marco teórico para alcançar a decisiva questão do *policy-making*, posta em relevo pela análise das relações entre clientelismo, sistema partidário e estrutura do Estado. Aventa como exemplo a hipótese de Nathaniel Leff, para quem uma das funções do clientelismo – não como intenção subjetiva dos atores, mas como um elemento concreto em funcionamento – seria a de proteger o Executivo das pressões sociais, assegurando-lhe autonomia no processo decisório. Segundo essa concepção, os grupos de interesse e os partidos teriam sua influência circunscrita aos parâmetros da política traçada pelo Executivo, limitando-se a ajustes e correções *a posteriori* nas decisões. Passível de validação empírica, a tese fortaleceria a noção geral de Campello de Souza: os partidos atuavam em um campo de ação necessariamente limitado, sem participação efetiva na formulação de decisões e obrigados a operar de maneira dispersa e mesmo deslegitimadora de seu papel como instituições políticas. A estrutura centralizada de decisões “confirma-se e se revigora em seu próprio funcionamento. O clientelismo, que a compatibiliza com o caráter formalmente democrático do sistema político, representa, assim, em sentido estrutural, a força e a fraqueza dos partidos” (*ibidem*; 37).

A essa altura, o texto se volta para o exame pormenorizado de aspectos teóricos e metodológicos elencados pela autora, dentro da proposta de analisar o clientelismo como um dado concreto do sistema partidário, e não como um subproduto de certa corrupção ou degradação deste. Contudo, a perspectiva inovadora de seu trabalho, publicado em primeira edição ainda em meados da década de 1970, estava estabelecida

desde o início, ao confrontar o *mainstream* das explicações esquemáticas e chamar atenção para o “sujeito oculto” da fragilidade aparente do sistema político brasileiro: a existência de um elemento determinado – o clientelismo – que não era subproduto, e sim agente determinante do funcionamento desse sistema. Escusado é dizer que os parâmetros de institucionalização cuja ausência, anteriormente, era intuída como *leitmotif* da precária condição de atuação partidária (e que, em plena vigência do regime autoritário, somente se mostrava mais aguda) iriam doravante se materializar. A obra, por assim dizer, “envelheceu” rapidamente a partir de metade dos anos 1980, permanecendo decerto como uma contribuição circunscrita ao período que enfoca de maneira explícita. Todavia, seu mérito maior continuou, por haver proposto deslocar para o campo especificamente das relações políticas as possibilidades de explicação do fenômeno do clientelismo. Acima de tudo, deixou de lado a tentação de fazer a realidade caber na teoria, como seria necessário para tornar o clientelismo redutível a uma teleologia político-histórica.

3.4 - Num estudo de caso, a melhor tradução

Foi justamente ao se afastar dos modelos esquemáticos de análise e concentrar-se na perspectiva política que Eli Diniz conseguiu elaborar, ainda em 1982, o que se pode sem favor descrever como o melhor painel até então sobre o clientelismo praticado no Brasil. Já àquela altura sem qualquer reserva, o fenômeno é designado e compreendido em toda sua extensão, desfeitos os equívocos e removidas as tergiversações que, em cada caso, o qualificavam como mero desvio operativo, como artimanha deliberada das elites ou reminiscência de modelos arcaicos. Ainda mais significativo, Eli Diniz procurou os fundamentos da ação política *fora* das delimitações da arena institucional e dos estreitos marcos do comportamento político. Voltando-se para a prospecção dos laços entre a manifestação exterior dos fenômenos e as relações sociais mais profundas que os justificavam e lhes conferiam sustentação, logrou descrever com exatidão a complexidade do tema, vinculando-o à noção de máquina política.

O fato de a obra se produzir já numa fase em que o regime militar experimentava o descenso tem papel relevante nesse resultado, sem dúvida. O afrouxamento da compressão extrema do espaço de negociação e articulação propiciava uma visão mais abrangente. De fato, o trabalho de Diniz volta-se justamente para o que

em termos formais seria uma conquista das forças oposicionistas – o governo do estado do Rio de Janeiro, por parte do MDB liderado por Chagas Freitas.¹¹ Na prática, não só a institucionalização do espaço político, como requeria Maria do Carmo Campello, como até o avanço oposicionista decorrente desse processo não se constituiriam em garantia de superação dos métodos clientelistas. E isso, percebe-se claramente, é devido à ancoragem do clientelismo em um lastro cultural muito mais sólido do que as teorias políticas contratualistas eram capazes de abranger. Era preciso, como a citação de Castoriadis citada no início deste trabalho recomendava, penetrar o “magma de significações”, distinguindo em cada aspecto a relação entre “a significação e seus suportes”. Curiosamente, o trunfo decisivo de Eli Diniz em relação aos que a precederam – o momento em que empreendeu sua análise – é também sua singular vulnerabilidade, o que, aliás, coopera para impedir o empreendimento aqui tentado de tornar-se supérfluo. É que, ao adiantar-se à total normalização institucional, que só chegaria em fins da década, não lhe assistiu a perspectiva dos mecanismos que descreveu reconstituindo-se, em novas bases, e reposicionando-se em meio instauração de um regime verdadeiramente democrático.

A aproximação do tema específico – o clientelismo – é operada a partir da discussão sobre a idéia de “máquina política”. Dotada de um sentido original restrito, quando equivalia a formas espúrias de organização em contraste com partidos e clubes políticos, usuários de meios de ação “legítimos”, a “máquina” encarnava o lado perverso das práticas, recorrendo a meios pouco lícitos, quando não abertamente ilegais. Subjacente a essa noção estava a de que os objetivos da “máquina” se confundiam com aqueles particulares dos líderes interessados em ganhos pessoais e que não se ocupavam

¹¹ Antônio de Pádua Chagas Freitas (1914-1991), advogado e jornalista, governou o Estado da Guanabara entre 1971 e 1975 e, depois da unificação, o Rio de Janeiro entre 1979 e 1983, quando foi sucedido por Leonel Brizola. Seu estilo deu origem ao termo *chaguismo*, que predominou na política carioca e fluminense entre 1970 e 1982. Com fortes laços com o paulista Adhemar de Barros, ingressou junto com ele na UDN em 1945, tornando-se pouco depois co-fundador do Partido Republicano Progressista, de breve existência, dando origem em seguida ao Partido Social Progressista. Deputado Federal em 1954, foi reeleito em 1958, quando começou a afastar-se de Adhemar, terminando por filiar-se ao PSD, pelo qual se reelegeu novamente para a Câmara Federal em 1962. Apesar de apoiar o golpe militar, não ingressou na governista ARENA, dominada por políticos ligados a Carlos Lacerda, preferindo o MDB, do qual assumiria o controle na Guanabara ao longo dos anos seguintes, quando desenvolveu sua eficiente máquina política. Conseguiu, com isso, a maioria dos votos na eleição indireta de 1970 ao governo do Estado, mesmo sob fortes críticas da direção nacional do MDB. Apesar do momentâneo contratempo ocasionado pela fusão de 1975, refez suas bases partidárias, conseguindo se eleger, novamente pela via indireta, em 1979. Com o fim do bipartidarismo, não foi aceito no PMDB por Ulysses Guimarães, mas acabou se beneficiando da absorção, por este partido, do efêmero PP de Tancredo Neves, ao qual se filiara. Daí em diante, tornou-se cada vez mais um elemento de desagregação, o que selou seu declínio final, explicitado em 1982 na derrota de Miro Teixeira.

de qualquer restrição de ordem legal ou aos interesses coletivos. Estes eram domínio da “boa política”, que não se socorria de métodos como o suborno, a corrupção, a fraude, a coação ou a manipulação eleitoral.

Outros tipos de conceituação, todavia, se afastariam desse enfoque, especialmente quanto aos aspectos éticos implícitos, posicionando-se de forma mais neutra ou meramente descritiva. Estudos de sociólogos norte-americanos, sobre a máquina política em atuação em Chicago em fins da década de 1930 (Gosnell) ou analisando as “funções latentes” da máquina (Merton) proporcionavam pontos de vista enriquecedores. No primeiro caso, invocando aspectos não-predatórios, com destaque para os efeitos integradores numa sociedade relativamente dispersa e desmobilizada, na qual era considerável o grau de diferenciação e fragmentação com base em critérios étnicos e religiosos. No segundo, estes aspectos eram aprofundados, quando Merton considerava que “a despeito de suas origens históricas particulares, a máquina política adquire persistência e estabilidade à medida em que se torne apta a favorecer os interesses específicos de distintos segmentos da população urbana” cujas necessidades, de outro modo, permaneceriam relegados (Diniz; 25).

Aqueles estudos revelavam de significativo que uma das fontes de poder das máquinas políticas estava na capacidade de estender raízes por todo o tecido social, penetrando nas várias subunidades da coletividade. O eleitor não era para elas uma abstração; era um ser real, com problemas e aspirações pessoais concretos. O poder de mobilização que demonstravam não vinha da ligação com grandes temas políticos, mas sim da sensibilidade a apelos específicos, cuja relevância e visibilidade dependiam de uma teia de relações diretas entre os representantes locais da máquina e os eleitores de determinada localidade. Eram estes representantes que se encarregavam de prestar assistência e ajuda pessoal, não importando o *status* do solicitante, o que teria um efeito integrador no nível da comunidade. A máquina assim se configurava como um sistema centralizado de prestação de serviços, ao qual recorriam indivíduos de diversos estratos da estrutura social em vigor, desde homens de negócios a contraventores. Sem maiores restrições de ordem ética, o papel de integração comunitária da máquina era decisivo para compreender seu significado real naquele universo.

Com base nas variações do conceito e na avaliação do impacto produzido pelas máquinas, Eli Diniz partia do pressuposto de que “qualquer organização politicamente

efetiva é uma estrutura híbrida”, no sentido de que revela certo grau de heterogeneidade interna que combina diferentes técnicas de arregimentação e de mobilização de suporte externo, assim como diversos recursos para ampliar a participação de seus membros. Reconhecendo que a dinâmica dos agrupamentos políticos vale-se tanto de motivações materiais quanto ideológicas, combinando pragmatismo e adesão a princípios, era relevante “manterem-se distinções implícitas nas tipologias sobre as diferentes modalidades de organização política”. Privilegiar alguns incentivos à participação em detrimento de outros ou enfatizar o recurso sistemático a certas técnicas de mobilização podem produzir conseqüências específicas, seja da estrutura interna da organização, seja do processo político global. O esforço seria dedicado, então, à “explicitação do princípio organizacional sobre o qual as máquinas política baseiam seu funcionamento” (*idem*; 26).

Alguns elementos permitem distinguir as máquinas de outros tipos de organização político-partidária, também voltadas para a conquista do poder através da mobilização eleitoral. Em uma primeira dimensão, o aspecto motivacional, sobre o que havia concordância dos autores quanto à importância dos incentivos e recompensas materiais, para conquistar e manter a lealdade dos quadros e a fidelidade do conjunto mais amplo de seguidores. Sob esse ponto de vista, James Wilson defendia que a máquina política se define como uma organização partidária baseada no poder de atração das recompensas materiais. Por sua vez, Gosnell abordava os fatores e represálias que podiam ser manipulados pelas máquinas locais, fosse para expandir suas bases, fosse para punir dissidências. Além disso, atentava para os vínculos entre as organizações e os grupos clandestinos, cuja sobrevivência dependeria de certa permissividade das autoridades e da leniência dos controles legais, convertendo-se em troca em importantes fontes de patrocínio financeiro da máquina. Na tipologia dos incentivos, proposta por Wilson, as máquinas são uma espécie particular de partido político, cujo funcionamento se baseia em benefícios materiais específicos, na alocação de bens e na prestação de serviços – todos implicando na capacidade de arcar com dispêndios monetários. A expectativa de que esses benefícios sejam distribuídos de forma ampla é indutora de um ambiente permanente de instabilidade e tensões, criando áreas de atrito que resultam na formação de “cliques” internas em torno de lideranças competitivas com poder decisório sobre a distribuição de favores e de proteção. Portanto, não se trata de organizações monolíticas. Se as fontes de conflito em torno de

diferenças de posições e orientações políticas são minimizadas, por outro lado se acirram as desavenças pessoais, a competição por cargos e recursos de poder, definindo “núcleos de confronto e de clivagem, frações personalizadas, que podem cortar a organização em várias direções” (32).

São decisivas as possibilidades da máquina de atuar em benefício de clientelas grupais. Nesse caso, o primeiro plano é assumido não pelos favores a atores individuais, mas sim ao conjunto de uma categoria. Medidas e leis visando segmentos eleitorais específicos são emblemáticos desse tipo de atitude. Os vínculos da organização com suas bases de apoio, contudo, tornam-se muito mais complexos, exigindo redes de interconexões que incluem desde os laços interpessoais do partido clientelista tradicional até articulações de suporte com organizações externas à máquina, com base em relações de reciprocidade. Depreende-se daí que

a política de máquina envolveria tanto o clientelismo personalista, baseado na relação líder-seguidores, quanto o clientelismo partidário, reforçando a identificação dos eleitores com a sigla partidária, ou ainda o clientelismo de categorias, que se fundamenta na identificação do eleitor com questões substantivas, ligadas a interesses corporativos, profissionais ou religiosos [...] esta modalidade de atuação não descaracteriza, porém, o estilo essencialmente pragmático e paroquialista da máquina. Persistimos ainda no âmbito da concessão de benefícios restritos e particularistas. A natureza das demandas incorporadas à lógica do relacionamento da máquina com essa ampla e heterogênea clientela permanece constante. Individuais ou coletivas, as demandas articuladas pela mediação da máquina são essencialmente tópicas, girando em torno de objetivos limitados, cujo atendimento não ultrapassa o nível das concessões extremamente específicas no âmbito das políticas estabelecidas (idem; 37-8).

Por fim, um último aspecto da discussão sobre os princípios de atuação das máquinas políticas principia pela constatação de que, na medida em que elas se apresentam como partidos no poder, os benefícios que distribuem tanto abrangem posições em sua estrutura interna quanto cargos na administração. Por essa via a autora chega ao ponto decisivo da reflexão que desenvolve, e que também é proposta neste trabalho: é que não obstante o intercâmbio de favores ser o elemento central de todos os exemplos de clientelismo, nas máquinas os vínculos de patronagem

estão integrados num sistema que pode atingir alto grau de organização e de centralização, contando com uma hierarquia de quadros profissionais, sob a supervisão de uma cúpula, que coordena as várias atividades e os diferentes interesses envolvidos. É, portanto, a escala e a estabilidade da organização que distinguem a máquina de outras modalidades de relações clientelistas vinculando políticos particulares a suas bases eleitorais, tão comuns, tanto nos centros urbanos, quanto nas áreas rurais. Nesse sentido, a função assistencialista [...] adquire uma

dimensão maior, permitindo o desdobramento do seu raio de ação e o alargamento de suas bases de sustentação. O assistencialismo não tem caráter episódico, mas permanente, na medida em que o êxito e a visibilidade da organização dependem de sua capacidade de prestar serviços (42-3).

Por essa razão a outra função crucial da sobrevivência e expansão da máquina é a mediação política, que lhe permite estabelecer uma “ponte” entre as necessidades e demandas das clientelas individuais ou grupais e os órgãos públicos encarregados da administração municipal e estadual. O papel dos quadros e líderes é abrir vias e canais informais através dos quais se dá a tramitação de pedidos e a escolha das formas de atendimento. O interesse da máquina em manter sua posição dominante está associado à preservação do controle sobre os principais recursos do poder, que por seu turno lhe asseguram ampla capacidade de cooptação e mobilização. Ao monopolizar os centros de poder e as posições que viabilizam acesso a eles, impõe seu papel mediador, limitando as possibilidades de acesso, em princípio livre, dos diferentes estratos da população aos recursos sociais e políticos. Os critérios universalistas são enfraquecidos ou mesmo relegados, as considerações de ordem particularista se acentuam.

O que a cidadania define como um direito é concedido como dádiva daqueles que se situam em posições de poder. O encaminhamento de uma demanda que, segundo as premissas universalistas, expressaria o direito do cidadão de exigir providências dos poderes públicos, transforma-se na expectativa de obtenção de um favor, reforçando-se a lógica da deferência e da influência pessoal, o que, por sua vez, acentua os princípios de desigualdade presentes nas principais dimensões da ordem institucional (*ibidem*; 43)

Desse ponto em diante, o estudo de Eli Diniz praticamente antecipa os principais pontos destacados neste trabalho, em especial na formulação teórica que, no primeiro capítulo, propôs uma conceituação atualizada do clientelismo. Menciona, por exemplo, o caráter ideológico conservador da política de máquina. O pragmatismo com que ela opera tem o sentido dado pelas características macrossociais, que se vinculam às relações de dominação e de poder que definem o modo de regulação do fluxo de recursos. Sua lógica é conformista, implica aceitação e reforço da situação vigente, por isso privilegia um estilo acomodatório e a adaptação, o que favorece a inércia das políticas estabelecidas, beneficiando por extensão os interesses do *status quo*, que detém instrumentos mais poderosos de vocalização e de expressão de protesto ou desacordo.

Trata ainda da questão do particularismo e da individualização dos interesses, que prevalecem com a atuação do conteúdo clientelista da política de máquina. Através da concessão de benefícios restritos, de alcance imediato e visível, favorecendo um

padrão fragmentado e atomizado de demandas; ou então criando e difundindo uma ideologia de representação que privilegia o vínculo paternalista entre representantes e representados, onde o livre acesso de grupos de interesse organizados de forma autônoma é substituído pela conexão mediada. É a vertente mais visível do *do ut des*, com o pormenor de favorecer o tratamento tópico das demandas, traduzido pela preferência por medidas parceladas e individualizadas, e portanto de alcance limitado. “As opções se encaminham para as políticas distributivas passíveis de alto grau de desagregação em unidades discretas e isoladas, que resultam em ganhadores, mas não em perdedores”. Portanto, “o clientelismo representa um importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes” (*ibidem*; 45).

Tratando especificamente da operação da máquina política montada pelo então governador Chagas Freitas, Eli Diniz desenvolve a apreciação dos pormenores daquele ciclo sob a perspectiva estabelecida pelas reflexões teóricas descritas e expõe com riqueza de detalhes as particularidades da operação clientelista do poder. Um dos pontos centrais da argumentação esclarece que “a instrumentalidade do vínculo clientelista não tem um sentido unilateral [pois] não é apenas o político que revela o interesse explícito em maximizar esse tipo de vínculo”. Na verdade, o eleitor encara a lealdade eleitoral como contrapartida, de modo que “a reciprocidade da relação clientelista, através do reforço da lealdade eleitoral, manter-se-ia mesmo na impossibilidade de atender às demandas, mediante um esforço sistemático por parte do político” (118-9). Descrevendo o que se qualifica neste trabalho como *regra da escassez*, o papel do político “torna-se tanto mais visível e valorizado, quanto maior a lacuna da administração local em termos de serviços básicos à população. Assim é que o vazio da ação do executivo [...] abre espaço para o acionamento de vínculos clientelistas como forma de suprir carências básicas, percebidas como áreas de atendimento problemático”. É neste espaço que se insere o papel dos elementos de ligação entre o político e suas bases de apoio, como os cabos eleitorais e as lideranças locais, que funcionam como elo na cadeia de transmissão das demandas até a cúpula parlamentar. Como se trata de indivíduos familiarizados com os mecanismos de resolução das dificuldades, eles estão em posição de “alavancar” os contatos e meios de atendimento do que é solicitado (122).

Por fim, Eli Diniz abordava as insuficiências da literatura disponível até então ao tratar do significado do voto urbano e seu impacto no sistema político. Havia dois eixos

principais de análise: de um lado, avaliações “basicamente otimistas, enfatizando a efervescência do meio urbano e a propensão a gerar formas mais abertas de participação”; de outro, o tom essencialmente pessimista que acentuava de maneira unilateral a tendência à atomização e disponibilidade das massas urbanas. No primeiro caso, era digna de nota a visão corrente e de longa tradição que destacava as implicações cidade-campo – a que se fez menção aqui no capítulo dois –, afirmando a contraposição entre a importância do meio urbano, como fonte de renovação e mudança, ao relativo imobilismo do mundo rural. As polaridades conformismo/inconformismo, participação controlada/participação autônoma eram associadas à dicotomia voto clientelista/voto ideológico na observação do voto personalista, carismático ou cartorial. Mas o clientelismo, propriamente, não fora suficientemente estudado em suas relações com o sistema político mais amplo. Em parte, por causa da tendência em associá-lo ao contexto rural e aos laços verticais entre os notáveis locais e suas clientelas, restringindo-o ao campo das relações pessoais e diretas entre atores individuais. Além disso, o clientelismo de massas presente no meio urbano, associado ao desenvolvimento industrial e à expansão dos índices de participação eleitoral é objeto de referências situadas aquém da complexidade do fenômeno, decorrência do refinamento analítico insuficiente das abordagens correntes. A recorrência à dicotomia sociedade tradicional/sociedade moderna conduzia à pretensão de que o voto urbano era menos vulnerável às práticas clientelistas e repercutia a associação entre urbanização e modernização.

Mesmo com as limitações naturais do momento de formulação do trabalho, quando ainda vigentes muitas restrições formais ao embate político, Eli Diniz era capaz de constatar, observando o caso específico focado em seu estudo, indícios reveladores sobre a pertinência dessas deduções. Sendo o Rio de Janeiro um dos centros mais importantes do país, e de mais longa e diversificada tradição política, era visível a predominância, ali, de fortes inclinações oposicionistas (em relação à situação nacional) e de identidade partidária, com presença dominante do MDB. Não obstante, o êxito da máquina política liderada por Chagas Freitas contrastava com a crença em que o eleitorado presente em tal ambiente se inclinaria mais por avaliações e idéias gerais sobre o regime político do que para o interesse imediato por ganhos pessoais. Mais ainda, “a ascensão da corrente chaguista [...] transformaria o partido oposicionista carioca numa organização inserida numa complexa estrutura clientelista”, demonstrando

“alto grau de diferenciação interna, ultrapassando o âmbito das relações interpessoais para envolver amplos grupos e categorias sociais de diferentes tipos” (213-4). A presença de elementos de ligação, cuja condição os fazia porta-vozes de categorias sociais específicas, corporativas, profissionais ou religiosas não desmentia que “o clientelismo não implica necessariamente o caráter individual dos favores concedidos”; na verdade, as novas clientelas ligadas às máquinas políticas, “cujo êxito está historicamente associado ao desenvolvimento das populações urbanas, são basicamente clientelas grupais”. Pela aprovação de medidas concretas, era possível observar “a mobilização de blocos de votos, caracterizando a patronagem dirigida por complexas organizações político-partidárias”. A incorporação das clientelas grupais, por fim, contemplava as injunções de escala, aumentando em muito o número de eleitores sobre os quais cada chefe político era capaz de exercer controle sem alterar a mecânica usual do sistema. “A natureza da relação se mantém pelo tipo de serviços prestados pelo líder político e pela forma pela qual os benefícios são concedidos” (215-6)

Como último aspecto de relevância maior para os objetivos deste trabalho, restaria considerar a associação do clientelismo a um grau elevado de identificação partidária. Isso não implica necessariamente a diferenciação entre a escolha de uma legenda ou por um candidato. Ao invés de conduzir ao inconformismo diante de questões substantivas, nos estratos de baixa renda a insatisfação com frequência conduzia a maior disponibilidade ao apelo clientelista, especialmente quando associadas condição social e baixa informação, reduzido grau de integração a sindicatos e/ou falta de canais de participação. Tudo isso ampliava a percepção de que era impossível interferir no processo político, e a impotência estimulava a busca de soluções individuais como única saída. Soluções gerais exigindo ação coletiva na defesa de interesses comuns não integravam as opções dos setores que apoiavam o partido oposicionista como forma de expressar um protesto difuso, mas que não avançavam além disso. Assim, a preferência dos estratos de baixa renda pelo MDB não podia ser interpretada como resultante de uma avaliação do programa do partido, mas antes como a adesão ao conteúdo simbólico do “partido dos pobres” ou “partido do povo”.

A conclusão era que “Ao contrário do que sugerem as premissas implícitas na literatura sobre modernização e desenvolvimento social, os processos de modernização e urbanização, com a conseqüente propagação de efeitos modernizantes, não são incompatíveis com o desenvolvimento de práticas clientelistas”. Os altos índices de

urbanização podem não somente coexistir, como facilitar a expansão do clientelismo. Essa associação se torna ainda mais provável quando o baixo grau de organização da sociedade favorece as tendências atomizadoras, criando condições para o êxito desse tipo de mobilização política (*idem*; 223).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1 – Qual democracia: modelo social e modelo político

Ao longo deste trabalho, procurou-se demonstrar basicamente três hipóteses sobre o clientelismo político vivenciado pela sociedade brasileira contemporânea: em primeiro lugar, que ele está impregnado nas práticas políticas de forma generalizada, afetando decisivamente a qualidade do processo democrático e representando, por essa razão, um elemento estranho que compromete o desempenho do sistema. Em segundo lugar, que o real significado desta presença permaneceu por muito tempo despercebido, graças à dificuldade de se distinguirem determinados traços do comportamento político da sociedade brasileira como indicativos do conjunto de práticas a que se denomina, na atualidade, de clientelismo. E, finalmente, que tanto a dimensão dessa presença quanto o mimetismo explicam-se pelo fato de o clientelismo no Brasil não ser um problema localizado, monocausal, de apreensão nomotética simples e esquemática. É preciso buscar uma perspectiva rizomática, ideográfica em grande medida, já que é uma presença de forte conteúdo simbólico, que só pode ser entendida verdadeiramente por meio das multiplicidades.

É esse tratamento alternativo que se procura nestas considerações finais. Naturalmente sem a veleidade de pretender esgotar o tema, o que cientistas muito qualificados não obtiveram, mas contando com possibilidades que emergiram apenas graças a transformações substanciais no próprio discurso científico, rompidas muitas restrições metodológicas e analíticas que condicionavam o debate. Sem embargo, o cenário atual oferece inegáveis facilidades para tratar um problema tão complexo que não se permitia, sequer, distinguir plenamente por força de restrições metodológicas que, agora, já não se impõem com a mesma severidade de antes. Ao mesmo tempo, é muito mais fácil trilhar o caminho da pesquisa sem os entraves das expectativas antes em projeto sobre o desenvolvimento do país, expectativas atualmente realizadas e tomadas como medida da dimensão precisa do objeto que se estuda.

Acima de tudo, são valiosas as revelações e prospecções dos estudiosos sobre os efeitos da predominância do rito democrático na contemporaneidade. Os aspectos contraditórios e as especificidades do ambiente político submetido a essa situação inédita compõem agora o principal campo de análise. Não apenas no Brasil, mas a rigor em quase todo o mundo, o primado da democracia possibilita avaliar as promessas e

realizações do modelo, e proporciona uma visão crítica que prioriza menos os aspectos normativos, e mais a funcionalidade concreta de seus fundamentos. Permite também o valioso entendimento dos sistemas políticos, enquadrados sob uma mesma regra geral – o que faculta valiosa estabilidade metodológica – comparativamente. Assim, estruturas idiossincráticas da democracia são observadas em diferentes cenários históricos e sociais, permitindo conceitos muito mais sólidos sobre seu desempenho, eficácia, adaptabilidade ao real e universalidade.

Daí se torna possível extrair lições que esvaziam muitas das principais projeções associadas aos modelos explicativos que entendiam o clientelismo como subproduto determinado por certas condições sociais ou políticas. Se é matéria controversa que algumas dessas condições não se tenham modificado suficientemente para caracterizar as alterações preconizadas, por outro lado nunca houve dúvida de que as características restritivas do processo de participação política faziam parte invariável daquelas teorias. O cenário atual, portanto, é radicalmente diverso seja do que se conhecia no início do século XX, seja do período de maior ímpeto da urbanização e da industrialização, ou ainda do ciclo de exceção que terminou em 1985. As restrições à atuação política organizada de grupos e partidos foram removidas, critérios discricionários sobre o direito de voto foram suprimidos, as coerções sobre a liberdade de imprensa e opinião foram formalmente extintas. Sob qualquer critério normativo, não há dúvida de que o Brasil vive um estado de consolidação institucional democrática.

Entretanto, o clientelismo não se esvaneceu. A democracia representativa instaurada integralmente em 1988, com a nova Constituição, não trouxe a correspondente plenificação do *comportamento* democrático dos cidadãos e das instituições em relação ao regime. Não restam muitas dúvidas de que isso se deve à remanescente relação conflituosa com os princípios do tipo de cidadania que se ajusta a ele. Evidência eloqüente disso emana de pesquisas indicando que os brasileiros, mesmo quando majoritariamente convencidos de que a democracia é preferível a qualquer alternativa, demonstram forte ceticismo, quando não rejeição completa, aos instrumentos institucionais de representação. Isto é, desconfiam ou desconsideram não apenas os canais que lhes permitem participar da escolha dos governantes e fiscalizar suas ações, mas que também se constituem em elementos nucleares da própria definição do regime, apesar da adesão ao ideal democrático em si. Esse tipo de atitude é significativo, considerando a longa tradição de convívio com o autoritarismo, que

decerto representa fator de influência. Todavia, expõe um grau preocupante de descrédito da capacidade das instituições em responder a suas necessidades objetivas de existência. Mais ainda, dá a dimensão do estranhamento em relação a princípios que fazem parte indissociável do mecanismo democrático (Moisés, 2008), abrindo espaço à sobrevivência de formas alternativas de trato com as questões políticas.

Alguns autores levantam inclusive a hipótese de que estaria em curso a institucionalização de formas antidemocráticas de governar; o questionamento crescente da sociedade civil em relação às ações de governo estaria operando uma erosão dos princípios democráticos. O individualismo prossegue sobrepondo-se ao interesse coletivo e à adoção de programas impessoais. Mesmo sem riscos mais evidentes de ruptura institucional, considera-se provável que o sistema siga indefinidamente instável, como resultado da insuficiência de capital social causada pela falta de confiança interpessoal e da falta de crédito das instituições (Baquero, 2001). As tentativas de explicar essa situação em termos globais são diversas, revelando níveis elevados de convergência. Aqui, contudo, é o elemento específico que interessa, e nesse caso pode-se avançar as possibilidades que a reflexão desenvolvida proporciona.

O eixo de tal empresa, por pura escolha, parte da proposição de uma hipótese para a *existência* do clientelismo, no grau que se revela na sociedade política brasileira, como uma forma de ajudar a entender sua *persistência*, conjuntamente com sua capacidade de adaptação. Nesse sentido, aponta-se um traço relativamente predominante nos estudos e análises atuais, qual seja o de reiterar a percepção do clientelismo como derivação das práticas políticas – semelhantes, nesse pormenor, às correntes e tendências precedentes. Outra afinidade reside na inclinação em vê-lo como emanção do universo político, embora não mais como outrora, quando se circunscrevia o fenômeno a essa esfera, tomando-o como parte integrante das relações de dominação em uma perspectiva de dicotomia franca Estado/Sociedade.

A linha de raciocínio aqui desenvolvida se afasta de ambas as assunções. Pretende-se argumentar que o clientelismo é originário das relações sociais em um nível pré-político. Sendo assim, como se disse em outra parte, é elemento fundante, e não derivado do concerto político, e tampouco está circunscrito a este, espalhando-se como um dado cultural de amplitude e alcance muito maiores. Esta é a razão última pela qual o clientelismo não é abatido por mudanças no caráter institucional da nacionalidade. As

mudanças são produtos de ajustes empreendidos nos espaços de mediação regulamentares; não correspondem necessariamente à agenda dos cidadãos, cuja dissociação de fato das decisões faz com que não reconheçam, em termos suficientemente satisfatórios, a representatividade dos atores.

Se considerado que as colunas de sustentação do fenômeno clientelista estão dadas, é sobre estas que se deve debruçar a análise do sistema como um todo. Como já visto, tais fundamentos são descritos como *a regra da escassez*, por meio da qual a sociedade brasileira convive com a percepção de uma crônica insuficiência dos meios do Estado para contemplar as expectativas – reais ou induzidas – da população, em termos de *accountability*; a *primeira assimetria*, constituída pela situação de dependência e inferioridade dos indivíduos em relação ao Estado; a *segunda assimetria*, que admite uma hierarquização intrínseca da sociedade política, manifesta na sensação que conduz a confundir “a autoridade com a coisa sobre a qual se exerce”, numa transmutação do conceito de “sobrepropriedade” a que aludiu Faoro; a transformação simbólica de direitos em privilégios, no que denominamos *dádiva funcional*, resultando da reificação dos vínculos políticos e da associação de seletividade anti-isonômica com reciprocidade; e por fim o *conservadorismo do sistema*, que ao interferir na distribuição seletiva dos benefícios do Estado assegura a preservação das condições originais de escassez, de hierarquização, de dependência e de reificação que retroalimentam a lógica clientelista desde o início. O que se conclui desse arrazoado é que a questão do clientelismo político no Brasil deve receber uma abordagem que coloque em xeque a qualidade da cidadania democrática, como condição *sine qua non* para alcançar uma visão produtiva sobre a qualidade do regime. Há uma relação de mútua determinação entre os dois fatores que não admite descrevê-los como um par dialético ou algo semelhante, mas sim como uma coextensividade ontológica.

Sem enveredar pela improfícua discussão em torno do “ídolo das origens” (Marc Bloch), vale a pena, contudo, retomar algumas indicações históricas para tentar situar a matriz da cultura política do povo brasileiro. Na linha desenvolvida por Baquero (*Op. Cit.*), surge o refinamento dos argumentos culturalistas, encontrado em Buarque de Holanda (1992), indicando como elementos característicos da organização social a falta de uma tendência ao autogoverno, com a correspondente falta de solidariedade comunitária e de formas espontâneas de auto-organização política; virtudes inativas, quando o ser social não reflete ativamente para transformar a realidade, admitindo em

lugar disso uma razão externa para sua existência; razão reflexiva, indutora de uma ideologia acomodatória, avessa a rompimentos, consciência conservadora e domínio dos interesses pelas paixões. A sociabilidade teria surgido assim influenciada pela estrutura piramidal da família, fundada sobre a organização patriarcal, a fragmentação do corpo social mais amplo, atravessado por lutas entre famílias, as virtudes inativas e a ética da aventura. Nesse percurso, e na perspectiva teórica aqui adotada, o caudilhismo e o coronelismo seriam *nódulos arborescentes* de substituição da racionalidade dos interesses individuais. Sobre tais nódulos, se teria firmado a matriz fundadora da organização social, da política e do Estado em seu percurso rizomático.

As relações afetivas ou familiares, então, precedem a constituição do espaço público, que necessariamente incorpora uma dimensão personalista na qual o carisma e a dependência dos homens comuns colaboram no desenvolvimento de uma atitude política instrumental. Na visão de Baquero, a sociedade brasileira apresenta características híbridas, combinando a identidade horizontal típica do Ocidente, com base no direito natural, a uma identidade vertical semelhante àquela de sociedades não-ocidentais, voltadas para as tradições e a continuidade cultural. É uma visão distinta daquela de Faoro, com sua percepção do Brasil como extensão do patrimonialismo ibérico pré-moderno, tendo por núcleo da sociedade a dominância de uma política voltada para a manutenção do poder vigente. Aqui se entende que, por sobre esse *ethos* vocacionado por uma ou por outra razão à sensação de sociedade como uma construção exógena, contraposta a vínculos funcionais imediatos – o que criava uma relação de dupla sociabilidade –, a reiterada imposição de sistemas políticos autoritários teria dado margem a uma duradoura cultura absenteísta, apesar de episódios ocasionais de mobilização.

A perspectiva aqui, contudo, oferece uma interpretação algo diversa, num aspecto particular, porém decisivo: no caso específico da “vocaçã” clientelista, é preciso qualificar o tipo de patriarcalismo incluindo um elemento próximo àquilo que Reich chamou de *führerprinzip*. Isto é, uma racionalização básica da sociabilidade que deriva da estrutura familiar conservadora, reacionária e auto-suficiente. Nesse ponto de vista, o líder da célula básica personifica a ação e suas possibilidades, pois ele encarna o grupo e os sentimentos do grupo, combinando em sua postura necessariamente virtudes como a severidade e a dignidade e, ao mesmo tempo, a capacidade de proteção e a máxima autoridade nas decisões. A comunicação entre este nível de sociabilidade e

aqueles que se sobrepõem, em qualquer dimensão, no arranjo hierárquico que vai gestar o corpo que designamos por sociedade política, se produz portanto pela comunicação entre agentes que possuem função similar, a cada etapa, no respectivo nível. É sempre o “pai” da família artificial que se concerta, acima e abaixo de si, com outro que lhe é equivalente em papel, ainda que diferente na posição relativa da hierarquia – o que, aliás, é indispensável à noção de uma estrutura funcional em operação, como ponto de apoio das relações de poder.

Obviamente, não se está aqui pretendendo uma explicação psicanalítica para o fenômeno. A questão é que, por esse caminho, distingue-se igualmente o par coextensivo da relação, na forma do indivíduo que não demanda a sociedade política em busca da atribuição de sua identidade social; esta lhe é proporcionada pela célula familiar básica e/ou por sucedâneos que ele admite como similares a ela em certo grau mínimo. Todas as demais possibilidades de identidade são cumulativas, não originais. Em nenhuma instância além da família, contudo, existe semelhante percepção de uma pertença intrínseca. Daí se entender, por um lado, a tendência ao absentismo funcionalista e pragmático; e, do outro, a aparente passividade que impede explosões de violência social e favorece a acomodação com a realidade, mesmo ante situações que, em outras culturas, muito provavelmente levariam a espasmos traumáticos. Ocorre que a Pátria, ou a sociedade, não é *a família*, a não ser como uma simulação, e mesmo assim de forma superficial e transitória. É mais provável reconhecer-se como membros de uma coletividade a partir de referências alternativas do que em função de símbolos e rituais ortodoxos de pertença nacional. Definir-se como torcedores de tal ou qual time de futebol é mais relevante do que como oriundos de um determinado estado da federação, por exemplo. Não por acaso, são corriqueiros eufemismos como “nação tricolor” ou “família rubro-negra”. Do mesmo modo, não há dúvida de que o panteão de “heróis” da nacionalidade – isto é, indivíduos que encarnam os valores e virtudes da raça – compõe-se prioritariamente de atletas e desportistas, com algumas referências secundárias a artistas e intelectuais. Poucas vezes se viu figuras originárias do ambiente político alcançar notoriedade equivalente. Nas últimas décadas, apenas em circunstâncias muito especiais, como por ocasião da morte de Tancredo Neves, foi possível distinguir a empatia dos brasileiros com uma personagem referenciada pela trajetória política, mesmo assim de maneira fugaz e incompleta.

Outro aspecto importante dessa compreensão da sociabilidade básica diz respeito à contestação do que seria a “alienação” política – termo muito freqüente, apesar da evidente imprecisão de sua aplicação ao contexto, em termos estritos – que leva a supostamente condescender com uma ordem social e política desaprovada pela maioria, que, no entanto, não manifesta abertamente sua revolta. O problema, nesse pormenor, é insistir em considerar formas “clássicas” de resistência como paradigmáticas. Na realidade, *há* resistência. Mas esta se produz de maneira equivalente à que organiza os vínculos de pertencimento, isto é, de forma atomística, dispensando instâncias corriqueiras de expressão e refugiando-se no nível mais próximo possível do familiar. Isso explica, por exemplo, a ética particular dos subúrbios de grandes metrópoles, inclusive aqueles onde a presença de grupos criminosos organizados é notória, e que são invariavelmente hostis à interferência do Estado tanto quanto ressentidos de suas omissões. Os indivíduos resistem da mesma forma que se integram: no interior de células que preservam sua identidade básica em qualquer circunstância, mesmo que isso signifique confrontar o poder do Estado e das leis. É o que permite entender a força das micro-organizações, do contrabando, e também a facilidade de penetração de organizações religiosas escatológicas – marcadas por alto grau de misticismo mas, acima de tudo, por estratégias assentadas na dimensão dos localismos mais estreitos. A nação é a aldeia, seria de se dizer.

De que modo uma ordem política se desenvolveria a partir de uma sociabilidade com semelhante perfil? É na resposta a esta pergunta que se alcança o que poderia ser qualificado como dinâmica histórica do clientelismo, com o recurso a certas propostas teóricas flexíveis o suficiente para tal empresa. Norbert Elias alertava para a dificuldade de modelação social dos indivíduos dentro da estrutura civilizacional que denominamos de Ocidente. Seria necessário um grau muito alto de diferenciação, uma regulação muito intensa e estável de paixões e sentimentos, de todas as pulsões humanas elementares. A resistência aos padrões prevaletentes na civilização e o esforço que essa adaptação custaria aos indivíduos seriam muito altos. Por isso, é mais fácil o ajuste em sociedades menos complexas, obtendo-se em prazo conseqüentemente muito menor a constituição psicológica dos indivíduos para sua função, o que representa a conclusão do processo civilizador individual.

No Ocidente, a divisão de funções atingiu um nível, e os monopólios de força e tributação uma solidez que não têm paralelos. Em outras palavras, criaram-se fortes

laços de dependência, que envolvem os indivíduos ao mesmo tempo em que se distancia deles a possibilidade de controlar – ou mesmo perceber – a extensão de tal envolvimento. Uma das conseqüências disso, no que nos interessa aqui, é que a essa complexidade crescente corresponde ao acirramento dos vínculos com os níveis mais singelos de sociabilidade, nos chamados estratos inferiores da escala social capitalista, a partir de compulsões mais freqüentes nesse estágio, que são necessariamente mais diretas, físicas e pragmáticas. Quanto mais complexa se torna a ordem social ampliada, tanto mais os indivíduos se refugiam nos mecanismos que lhes são mais imediatos, mais familiares a seus padrões, práticas e valores, como reação contra a perda presumida de identidade que a complexificação promove.

Mas como a sociedade política mais ampla é um fato, e não há como escapar à necessidade de integrar-se a ela de algum modo, as formas preferenciais de operar essa integração devem aproximar-se ao máximo dos preceitos básicos da sociabilidade. É nesse estágio que emerge a lógica clientelista, no momento exato em que o pertencimento a uma sociedade normativamente política se estabelece e, por meio dela, se delinea a trajetória da cidadania. É neste ponto que tem início, também, a explicação para o clientelismo político guardar as feições que possui no Brasil republicano.

4.2 - A reterritorialização do clientelismo

A suposta apatia política que tantos enxergam – e alguns, mesmo indiretamente, condenam –, não existia no Império. São por demais conhecidas as lutas para constituir a entidade geopolítica em que o país se tornou, e não pode ser desconsiderado que estas lutas se travaram mais entre brasileiros do que contra estrangeiros, inclusive contra a Metrópole nos tempos coloniais. Mesmo a República conheceu, ao longo das primeiras décadas de existência, comoções intestinas de vulto significativo, resultando em episódios sangrentos – Canudos, Contestado, Revolução Federalista. A partir de certa altura, contudo, sobreveio a “pacificação”. E desde então, o desenho do Estado brasileiro, em termos weberianos, encontrou certo grau de estabilidade fundamental da qual, a rigor, não mais se afastou. Não obstante, é claro, os intervalos de exceção que introduziram soluções de continuidade no funcionamento de instituições vitais, isso contudo não chegou a representar ameaça direta de ruptura, por exemplo, da soberania territorial. O que sucedeu foi que desde a consolidação que somente sobreveio de fato depois da década de 1920, se alcançou a plena efetividade do modelo que presidiu à

iniciativa política republicana, desde seus primeiros estágios, anda no século XIX, e que aqui se define como *modernização conservadora*.

Admita-se de início a tese de que a República (consoada, naturalmente, com processos a montante e a jusante, incluindo desde o período regencial, a Abolição da Escravatura e o federalismo, de um lado; até o civilismo, a Política dos Governadores e o ciclo desencadeado em 22, do outro) simbolizou a via brasileira de modernização capitalista em estado incipiente. Tomando por base a tipologia elaborada por Moore, adotamos a perspectiva de um modelo que só pode configurar o segundo, de três tipos de revolução modernizante. O primeiro destes seria a modernização democrática burguesa. Compartilharia com o segundo tipo – a modernização conservadora – o traço comum de apontar para a ordem capitalista liberal e democrática como um ideal a perseguir. O terceiro modelo, na tipologia, corresponde à modernização socialista, que recusa aquela ordem como fim e admite ser ela tão-somente um estágio na marcha para uma ordem que não inclua o conceito de propriedade privada como basilar de sua própria ontologia.

O paradigma de *modernização burguesa* consistia no efeito produzido por uma série de revoluções, que propiciaram a aliança do capitalismo com a democracia parlamentar. A Guerra Civil Inglesa, a Revolução Francesa e a Guerra Civil nos Estados Unidos, em um percurso de três séculos, culminaram na forma ocidental de democracia, no sentido da elaboração de um sistema de governo que permite realizar três coisas estreitamente relacionadas entre si: (1) controlar governantes arbitrários; (2) substituir leis arbitrárias por leis justas e racionais e (3) conseguir que a população participe da elaboração das leis (Moore, 1983; 408). Para alcançar aquele resultado, colaboraram determinadas condições historicamente situadas, que em retrospecto podem ser entendidas como decisivas.

A estrutura da análise volta-se para três elementos principais. Em primeiro lugar, a forma como as instituições monárquicas e a aristocracia proprietária serviram como fator de equilíbrio mútuo mais ou menos eficiente, evitando quer a excessiva permanência do poder absolutista dos reis, quer a autonomia exacerbada dos senhores fundiários. Para isso, papel importante coube a certos institutos que evoluíram desde o feudalismo, como a noção de imunidade de certos grupos e pessoas ao poder do governante, o direito de resistência à autoridade injusta e a noção de contrato como

acordo livremente firmado entre pessoas igualmente livres, derivado das relações de vassalagem. De outra parte, o absolutismo real, ou antes, a existência de um governo burocrático pré-industrial – onde ele teve a duração “necessária”, o que é importante aqui, no sentido de que não se estendeu até os tempos modernos – foi um fator essencial, ao refrear a turbulência da nobreza. “A democracia não poderia crescer à sombra da pilhagem da nobreza” (Moore; 411). Nesse sentido, um papel estratégico coube às categorias cidadinas voltadas para o comércio, auxílio decisivo da coroa na tarefa de contenção, ao mesmo tempo em que se formava, nas cidades, o caldo de cultura para o futuro desenvolvimento das instituições democráticas.

O segundo fator de análise diz respeito à forma como se operou a integração dos indivíduos referenciados nos ambientes rural e urbano ao processo de modernização política em curso, isto é, quando se opera (ou não) sua integração e como ela ocorre. Os mecanismos institucionais de controle da mão-de-obra rural permitem avaliar o grau de autonomia dos setores identificados com a aristocracia proprietária. Pressionada pelas mudanças que, necessariamente, implicam um avanço relativo no poder econômico, político e social por parte das elites urbanas, a aristocracia rural tende a agir para garantir controle sobre o suprimento de mão-de-obra, em moldes favoráveis aos seus processos preferenciais de operacionalização da produção.

Naturalmente, e considerando que o modelo considera os três marcos da revolução burguesa como etapas cumulativas, a Guerra Civil nos Estados Unidos comparece como culminância desse processo, por ter como ponto focal justamente a questão da escravidão, principalmente aquela empregada no esquema de *plantations*. A escravidão foi a forma mais extremada de adaptação repressiva ao capitalismo. Três conseqüências negativas advinham dali, no que concerne ao desenvolvimento da democracia: a necessidade de um sistema repressivo poderoso, gerador de um clima de opinião política e social desfavorável à liberdade humana; o estímulo à preponderância do meio rural sobre o urbano – ambiente preferencial para o desenvolvimento do tipo de relações que a democracia demanda; e finalmente a existência de uma relação brutalizante entre a elite e a mão-de-obra (com o ingrediente adicional da segregação racial).

É nesse contexto que podemos perceber os contornos do tipo de modernização levada a cabo no Brasil como indutora de relações sociais que, no limite, terminariam

por gerar um comportamento refratário à integração política operada a partir de referências complexas, estimulando, em contrapartida, a solidificação dos localismos. As massas de escravos, aqui, compartilharam condições de existência e interagiram, de formas muito mais variadas que em outros países, com grandes contingentes de camponeses pobres, cuja situação em termos concretos era análoga, em muitos pontos, às dos próprios escravos. Se o estatuto da liberdade jurídica assistia esses indivíduos, estritamente, isso todavia nunca foi distinção suficiente quanto aos requisitos materiais de vida, e tampouco bastou para preservá-los de relações autoritárias e do forte conteúdo repressivo do contato com os senhores. Ainda mais levando em conta que a dinâmica de formação da população incluiu, desde o início, altos graus de miscigenação, que historicamente nunca serviu para “elevar” indivíduos ao grau equivalente ao da etnia dominante, mas sim para “rebaixá-los”, aproximando-os dos dominados. Como resultado disso, no Brasil a massa camponesa sempre foi majoritariamente formada por negros – escravos e descendentes de escravos – e por mestiços.

Barrington Moore demonstra como cenários semelhantes representaram uma situação decisiva de bloqueio a ser superada, em sociedades que operaram a modernização pela via burguesa:

Para camponeses que vivem muito próximo dos limites da existência física, a modernização é, evidentemente, demasiado arriscada, especialmente se, com as condições prevaletentes, o lucro foi provavelmente para outrem. Daí, um nível de vida extraordinariamente baixo e uma série de esperanças serem o único ajustamento que para eles faz sentido, em tais circunstâncias. Finalmente, quando as circunstâncias são diferentes, podem verificar-se, por vezes, alterações dramáticas num curto espaço de tempo (Moore, *op. Cit.*; 416).

Ao lado das variáveis principais – a relação entre as categorias superiores proprietárias com a monarquia e a reação que demonstram às exigências da produção para o mercado – comparece outro critério indispensável na tipologia: a relação desses grupos com os habitantes das cidades, principalmente com os estratos de posição mais elevada, que se pode denominar de burgueses. Os vínculos e os estranhamentos entre esses grupos “constituíram, e em algumas partes do mundo ainda constituem, a estrutura básica e o ambiente que cerca a ação política, formando a série de oportunidades, tentações e impossibilidades dentro da qual os chefes políticos têm que atuar” (*idem*; 416-7). Existem certas linhas de “clivagem natural” entre a cidade e a zona rural e dentro desses dois setores da população, começando pelo familiar conflito de interesses

que opõe a necessidade urbana de alimentos baratos e os preços altos dos artigos que produz, de um lado, e a necessidade rural de preços altos para os alimentos e baratos para os itens que se obtém na zona urbana. Essas linhas são atravessadas pelas diferenças de condição social, territorializando capitalistas e assalariados, empresários e operários de modo idêntico, ou muito semelhante, ao que se percebe na relação entre senhor rural e camponês. A democracia é diretamente afetada pela convergência ou não dessas territorializações, que são naturalmente influenciadas em muito larga escala pelas circunstâncias históricas.

Finalmente, o terceiro elemento de qualificação do tipo de modernização é representado pela articulação daquelas linhas e tendências gerais no processo de elaboração de métodos de atuação política. Na modernização de tipo democrático-burguês, a Revolução Inglesa, a Revolução Francesa e a Guerra Civil americana foram movimentos muito violentos de uma longa alteração política. Foi um processo no qual as causas econômicas tiveram grande relevância, mas não foram exclusivas, já que é inegável a relação entre as liberdades criadas por ele. Estas liberdades apresentam traços de uma época histórica específica, sintetizadas pelo direito de voto, por um legislativo proativo – não apenas uma instância de chancela de decisões do executivo. Têm ainda grande importância, no que nos interessa aqui, a característica de um sistema de leis que não se volta para a concessão de privilégios especiais derivados das condições de nascimento ou de uma situação herdada; assim como a segurança dos direitos de propriedade e a ruptura de barreiras herdadas do passado no uso dessa mesma propriedade, a tolerância religiosa, a liberdade de palavra e o direito de reunião. “Mesmo que, na prática, falhem, estes são os marcos reconhecidos de uma sociedade liberal moderna”. A importância decisiva de, neste modelo, operar-se a “domesticação do setor agrário” leva, a partir do exemplo inglês, a “quase” admitir que “a destruição da agricultura como atividade social importante constitui um pré-requisito para uma democracia bem-sucedida”, quebrando ou reformando a principal hegemonia da classe superior proprietária. Era condição essencial que o camponês passasse a produzir para o mercado, não para o próprio consumo ou para o senhor rural, deixando à categoria dos proprietários a opção de tornar-se parte importante da maré capitalista e democrática ou ser varrida pela revolução ou pela guerra civil. “Numa palavra: ou as classes superiores proprietárias ajudavam a fazer a revolução burguesa, ou eram por ela destruídas” (*ibidem*; 422-3).

Em suma, as variáveis relevantes propostas pelo esquema de análise compõem um esquema lógico que cobre os diversos aspectos do processo de modernização. Esses elementos são o equilíbrio de força entre autoridade monárquica e aristocracia, adaptação dos grupos proprietários às mudanças com maior ou menor controle sobre a mão-de-obra e articulação entre estes setores e os grupos dominantes urbanos na formulação de instituições de mediação política. Na forma democrático-burguesa, a existência de instituições embrionárias como aquelas que começaram a se desenvolver desde os tempos feudais parece ter sido decisiva. A partir da mútua contenção entre monarquia e aristocracia, o avanço na agricultura comercial – adaptando tanto os proprietários quanto os camponeses – impediu ou dificultou aos proprietários a atitude parasitária, de expropriação violenta dos excedentes produtivos. Consequentemente, este segmento entrou em processo de enfraquecimento gradativo, o que bloqueou as possibilidades de coligação aristocrático-burguesa contra os camponeses e trabalhadores urbanos. A conclusão era de que o cenário político daí resultante seria forçosamente marcado pela negociação, pela representação de interesses grupais e pela institucionalização dos conflitos, características vitais do processo democrático.

Em contraste, fica mais fácil compreender as peculiaridades da *modernização conservadora*, processo que, ao contrário do que sucedeu nos sistemas modelares identificados por Moore, foi o que predominou no Brasil. Caracteriza-se, grosso modo, por se produzir como um movimento *de cima para baixo*, no qual a ausência de uma relação de equilíbrio entre monarquia e aristocracia fundiária é o ponto de partida mais visível; a integração à modernização é produzida pela predominância inquestionável dos grupos proprietários, e em seus termos, o que inclui a adoção, por um longo período, de estratégias repressivas extremas para a contenção da força de trabalho; e o concerto político resultante é operado pela conjugação de interesses entre os segmentos proprietários rurais e urbanos em oposição à autonomia política dos trabalhadores de um e do outro espectro.

Para os objetivos deste trabalho, o mais importante na configuração desse processo é que ele estrutura um *sistema repressivo de mão-de-obra*, voltado em última análise para o controle autoritário da incorporação política dos indivíduos à nova ordem praticada sob os parâmetros introduzidos com a modernização. A organização das relações de trabalho, em termos repressivos, necessariamente reflete sobre o campo das relações políticas, com o recurso a métodos não estritamente políticos, criando um clima

que é desfavorável ao desenvolvimento da democracia e, como lembra Moore, que se tornaria em muitos países “parte importante do complexo institucional que leva ao fascismo” (429). Nesse sentido, a formalização do espaço político não está condicionada à mediação dos conflitos a partir de critérios isonômicos, por definição. Obedece primariamente à vocação de preservar os limites do *status quo ante*, criando obstáculos, inclusive, à acomodação de segmentos em processo de acumulação de poder dentro dos grupos dominantes. Daí se compreender, por exemplo, o ciclo repleto de conflitos que foi a fase de implantação da ordem republicana – i.é., desde os primeiros choques ocorridos no Segundo Reinado até a crise de 1922-37. A ausência de uma comoção de maior vulto ali – para o que, possivelmente, terá contribuído o caso notório da Guerra do Paraguai, como fator de absorção das tensões acumuladas – significou a continuidade da estrutura dominante em bases profundas. A transição da monarquia para a república, assim, constituiu uma mudança ao nível do discurso, sem de fato implicar na alteração das estruturas que presidiam às relações sociais e políticas do país.

Desse arrazoado, extrai-se a percepção do modo como o processo histórico presidiu a transposição para o novo regime de formas tradicionais de relacionamento, anulando ou pelo menos dificultando ao extremo as possibilidades de transformações concomitantes do arcabouço institucional e do vínculo político entre Estado e cidadania. A república foi obra de um tipo de modernização que, a rigor, pretendia mudar apenas o estritamente necessário para acolher as alternâncias dentro do próprio universo das categorias proprietárias. A necessidade normativa de integração das massas ao processo decisório, por isso, operou-se desde o início de forma problemática. E, em todo caso, sempre restritiva sob o ponto de vista dos indivíduos comuns, já que em essência significava a elaboração de um novo consenso que não afetasse as bases das relações de antagonismo entre os grupos sociais, não removesse a face estamental (mesmo simulada) do processo decisório, e que certamente não promovia à realocação de recursos. Em suma, mudou para conservar.

4.3 - As instituições, o Estado e a cidadania

Diante desse cenário, a atitude de reforço aos métodos tradicionais de satisfação das demandas era mais que natural e previsível. Especialmente quando se considera que a “fabricação” de cidadãos sob o novo tipo de sociedade (Moore, 433) obedeceu às diretrizes verticais, autoritárias e paternalistas que caracterizam a modernização

conservadora, significando com isso a persistência da submissão subjetivada. Os indivíduos são apresentados à necessidade de estabelecer uma nova lealdade que, nos termos daquela estratégia, comparece como uma abstração ainda mais difícil de compreender quanto mais distantes os centros de onde emana o poder estão (ou são entendidos como tal) de sua realidade concreta. É um fator adicional que colabora com a vulnerabilidade ao personalismo: na direção inversa à vocação de confundir “a autoridade com a coisa sobre a qual se exerce”, mas compatível com o princípio do *führerprinzip*, a aspiração por um “pai dos pobres”, pela liderança carismática e pela exterioridade do Estado acabam obtendo um resultado idêntico na construção da governamentalidade. O sistema parece ensinar – e é compreendido – que as instituições existem para “assumir a responsabilidade” pelas pessoas, como diz Sennet. Ao fim e ao cabo, no espaço político estão integralmente preservados os princípios sobre os quais se assenta a dinâmica interna da ação clientelista: a escassez, a reificação dos princípios da ação política, a admissão de uma hierarquia inata, a tolerância com as assimetrias e o conformismo conservador.

À guisa de conclusão, resta argumentar sobre o percurso concomitante que seguem, de um lado, a elaboração do ente político – de onde emanam os limites e as prescrições do pertencimento em condições normativas; e, do outro, a cidadania, enquanto noção a ser apreendida no processo de subjetivação que as relações de poder codificam.

Se adotado o modelo proposto por Almond & Powell (1980) para compreender o curso do desenvolvimento político, sob as condições aqui descritas, tem-se um exercício que recorre ao truísmo de que “qualquer sistema é herdeiro de seu passado”, admitindo que “a história não determina o futuro, mas pode limitar ou excluir certas alternativas” (185). Reconhecidos os cuidados naturais que impõe qualquer proposição de natureza esquemática, é razoável aceitar que o caso autoriza considerar a justaposição de variáveis tais como os graus de diferenciação de papéis, independência de subsistemas e secularização. O movimento eventual em um desses critérios irá necessariamente refletir-se no comportamento dos demais, ainda que esse reflexo não autorize determinações precisas, em termos de escala e *timing*. O exemplo clássico da introdução do direito de voto é indicativo e ao mesmo tempo adequado aos objetivos deste trabalho. Não há garantias de que tal mudança, de caráter estrutural, produza alterações determináveis previamente sobre a *cultura* política, em sistemas “pré-mobilizados”

(perfil que corresponde ao do Estado brasileiro, naquele estágio), que apesar do surgimento de alguns papéis formais sustentam suas orientações tradicionais.

Assim, o processo de elaboração do sistema político é suscetível à influência histórica particular de cada sociedade em cada uma das quatro etapas sugeridas pelos autores. A *construção do Estado*, que abrange o problema da unificação e controle, nos moldes preconizados por Weber; a *construção da nação*, que diz respeito à identidade e à lealdade entre os grupos em posição no cenário dos conflitos de interesses políticos; a *participação*, envolvendo os membros da sociedade nos processos de tomada de decisões por parte do sistema; e finalmente a *distribuição*, que compreende as capacidades do sistema político em distribuir bens, serviços e outros valores.

O que se afirma aqui é que, a partir de uma estratégia de construção do Estado que se fez presidir pela modernização conservadora, o desenho institucional tem caráter estratificado desde a origem, quando se inaugura a postura de estranhamento a partir da estrutura básica da nacionalidade. A nação que se elabora como correspondência desse perfil será naturalmente refratária a abdicar de suas estruturas tradicionais de organização das relações em troca da concessão de uma identidade atribuída por uma instância de cuja construção não se sente partícipe. A vocação dos indivíduos por assumir responsabilidades no processo decisório será restrita, no mínimo proporcional às condicionantes que lhes são impostas verticalmente, voltando-se de preferência para métodos e hábitos consuetudinários, nos quais – no caso do Brasil – o recurso à lógica comunitária tem papel decisivo. No fim do ciclo, a alocação de recursos seguirá as linhas gerais desse modelo, de onde a discricionariedade e a ruptura do princípio isonômico serem conseqüências, tanto quanto causas, do comportamento político dos indivíduos membros da sociedade.

Observe-se agora, finalmente, a partir da ótica oposta – isto é, desde o ponto de vista da dinâmica de elaboração dos elementos componentes da cidadania, enquanto conceito e enquanto fundamento da integração à entidade política que o Estado representa. Recorrendo ao modelo clássico preconizado pelo estudo de T. H. Marshall, delineia-se o quadro final de uma sociedade que percorreu toda a trajetória de sua própria formação de maneira anômala. Da perspectiva normativa, a incorporação dos direitos foi inconstante e incompleta, produto da forma autoritária e centralizada da institucionalização. Entendida a cidadania como o princípio segundo o qual existe “uma

espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade” (Marshall; 62), essa incorporação e a forma como ela se produziu é *conditio sine qua non* para admitir a qualidade mesma da vivência dos indivíduos enquanto portadores daquela condição. Evidentemente, esta qualidade está seriamente comprometida pelas características do processo brasileiro.

Aparentemente, o elemento chave da anomalia reside na questão dos direitos civis, que no esquema de Marshall comparece como conjunto fundador da relação global tanto na questão da institucionalização quanto na ainda mais indispensável elaboração da *cultura de direitos*. Compreendendo as franquias necessárias à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade, direito de concluir contratos válidos e direito à justiça – formam, por assim dizer, o alicerce de todo o edifício sobre o qual se elaboram o perfil do Estado e a correspondente sociedade nos quais uma democracia genuína pode se desenvolver. Como se sabe, os outros elementos, ou conjuntos de direitos, na tipologia de Marshall são os direitos políticos e os direitos sociais. Entre os primeiros se incluem o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou na escolha dos que integram os organismos investidos de tal autoridade; e os últimos se referem a tudo que se relaciona à garantia mínima de bem-estar econômico e também ao direito de participar, de forma completa, na herança social, levando uma vida de ser civilizado segundo os padrões estabelecidos na sociedade.

Afirmar que a questão dos direitos civis desempenha papel estratégico central para os objetivos deste estudo se explica facilmente. Por definição, indivíduos que tem como princípio a incolumidade assegurada por um estatuto jurídico eficaz estão em posição de elaborar uma esfera individual de interesses contando com garantias de que não serão admoestados de forma arbitrária; que os bens que possuem ou vierem a possuir, desde que legalmente obtidos, não lhes serão usurpados; que qualquer possibilidade de constrangimento aos direitos de que regularmente desfrutam ou que reivindicam será impedida pela lei geral da sociedade ou reprimida. Além disso, e como fator decisivo para qualificar em termos históricos a inserção dos direitos civis na trajetória brasileira, é crucial a consideração de que em termos econômicos “o direito civil básico é o direito a trabalhar, isto é, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha, sujeito apenas à legítima exigência do treinamento técnico preliminar” (Marshall; 67).

Aplicado tal critério ao caso do Brasil, observa-se a anomalia representada pela escravidão, cujo fim longamente procrastinado não pode ser subestimado. De fato, nesse aspecto há uma convergência virtualmente unânime entre os historiadores, cientistas sociais e cientistas políticos. A escravidão despoja o indivíduo de toda autonomia, seja a de governar a si próprio, e naturalmente de participar do governo da sociedade, seja a de firmar qualquer contrato, por não dispor de tal governo de si, seja até mesmo de exercer controle sobre o produto de seu próprio trabalho. “Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física [...], à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais” (Carvalho, 2002; 21).

Há que se levar em conta que a escravidão representa a forma mais extremada possível de controle sobre os recursos laborais, controle perseguido pelos elementos que se identificam, na concepção de Barrington Moore, com os segmentos proprietários, cuja independência e cujo poder político é preciso refrear quando se pretende a elaboração de uma ordem democrática em meio ao processo de modernização. No Brasil, ela representou a espinha dorsal do sistema repressivo de mão-de-obra, que por sua vez é o *schwerpunkt* da modernização conservadora. Não há que se subestimar, nesse sentido, o importante detalhe de o processo político naquela altura haver sido empolgado pela elite cafeeira paulista, com a adesão de correlatos de outras áreas, com suficiente massa crítica para esvaziar politicamente grupos citadinos e intelectuais, como os positivistas, que virtualmente predominaram sobre as estruturas discursivas, e não sobre os mecanismos do poder.

Tampouco há contradição entre essa circunstância e o fato de que o mais importante movimento político do ciclo de transição, depois da proclamação da República propriamente dita, foi a Abolição, que a precedeu em pouco mais de um ano e é frequentemente citada como *coup de grace* na velha ordem. De fato, uma das formas mais lúcidas de entender o processo de abolição é de que constituiu um movimento no qual se produziu o ajuste a uma situação *de facto* – haja vista a inviabilidade prática de continuidade da escravidão; simultaneamente, foi também um ato vã em termos de qualificação efetiva da liberdade dos indivíduos, para além dos limites da formalidade. Não sem boa dose de razão se pode pensar na Abolição em si como “um episódio decisivo de uma revolução social feita pelo branco e para o branco”. Para os “homens de cor” recém-saídos da servidão mais absoluta (e também para os que já eram “livres”

por circunstâncias diversas, mas que compartilhavam do “defeito de cor”, mulatos e mestiços de modo geral), as condições para adaptar-se ao novo sistema de trabalho, à economia urbano-industrial e à modernização conduziram na realidade a uma espoliação dupla. Primeiro, porque não foram objeto de qualquer compensação, garantia ou assistência; e, segundo, por se encontrarem subitamente em situação de ter que competir com brancos – os emigrantes e os pobres de origem européia em geral – em ocupações que antes eram tidas como degradantes, mas que agora não mais estavam disponíveis integralmente (Fernandes, 1972; 47).

A transição dos regimes passou-se sem que houvesse uma mudança substancial no controle político e mesmo físico sobre um grande contingente de trabalhadores, com as repercussões sociais que advém daí claramente perceptíveis. Acima de tudo, no que se refere aos direitos civis, a ordem republicana herdou, por meio do sistema repressivo de mão-de-obra, a cultura da domesticação dos corpos por meio da violência seletiva, de caráter disciplinar e subjetivador. A noção de que a condição de “preto e pobre” tornava o indivíduo *a priori* destinado ao trabalho árduo, mas também que o despia da proteção do estatuto da incolumidade, da imunidade ao abuso e da inviolabilidade da propriedade transitou sem qualquer percalço entre um sistema de governo e outro. E sobre indivíduos submetidos a tal condição se aplicou a exigência normativa de que se constituíssem em agentes políticos cuja manifestação, por meio do voto, representava fonte de legitimidade dos governantes republicanos. Que tipo de cidadania política poderia se desenvolver a partir daí?

Conclusão

É evidente que uma abordagem que recusa o determinismo não irá derivar para considerar inevitáveis os desdobramentos históricos em função de regularidades arbitrárias. A questão, contudo, é de lógica, e não de teleologia. Ainda mais quando se considera que, vista desse ângulo, a estratégia do clientelismo surge como mecanismo de defesa dos grupos sociais cujas possibilidades de recurso aos mecanismos de ação do Estado se configuram problemáticos desde o início.

Ocorre que, precisamente neste ponto, pode-se divisar também a particular inversão do potencial corretivo, por assim dizer, que o clientelismo teria. É quando as próprias categorias da elite, na perspectiva de terem que negociar com grupos que julgam inferiores, assumem controle adicional sobre a qualificação do *móvel* da ação

clientelista. Na mesma conjuntura em que o estatuto de legitimidade da cidadania é territorializado sobre segmentos amplificados da população, ele é esvaziado de conteúdo real, e novos critérios de pertencimento à sociedade política são introduzidos. Em outras palavras, a distinção simbólica de elementos determinados que permitiriam *qualificar* os indivíduos, em uma ordem sócio-política que proclamava o discurso da isonomia mas que se apoiava, na realidade, em assimetrias e hierarquizações de inspiração estamental, essa distinção “mudava de lugar”.

Na verdade, indícios dessa estratégia precederam em muito os acontecimentos do fim do Século XIX. É possível mesmo ver o primeiro gesto de maior significado nesse sentido na Lei de Terras, que muitos estudiosos entendem como um gesto preventivo diante da inevitabilidade eventual da abolição; por meio da famigerada legislação, o acesso à propriedade da terra – fator de qualificação inclusive entre brancos, na lógica que Faoro descreveu como “ter ou não ter” – foi na prática obstado antecipadamente aos futuros cidadãos (*sic*). Isto é, já se elaborava ali uma futura nova categorização, de modo a garantir que se mudaria, se fosse o caso, para permanecer.

Em outro elemento indicativo desse processo de desterritorialização/reterritorialização, tem-se a controversa situação de alforriados escravocratas, que a crônica histórica revela terem se multiplicado nas fases derradeiras da vigência do estatuto da escravatura. Ali, talvez pela própria notoriedade dos aspectos relacionados à questão, depara-se com a desconcertante constatação de que ex-escravos, com frequência espantosa para muitos, adquiriam seus próprios escravos, passando assim da condição de servo a senhor. Por mais que se admita que a ordem escravocrata, em termos econômicos e sociais, não deixava muito espaço a relações de trabalho livres, é inegável o conteúdo simbólico dessa atitude¹². Especialmente se considerado que na mesma altura ganhavam intensidade as teorias fundadas no racismo pseudo-científico e na eugenia, que conferiram uma dimensão muito mais consistente à racialização das clivagens sociais e determinaram grande parte dos fluxos de mentalidades – tema que em si mesmo justificaria um estudo integralmente dedicado.

¹² Célia Maria Marinho de Azevedo menciona esse paradoxo na análise que empreende da componente racista do discurso abolicionista no Brasil. Componente que se delineava na impressão, transmitida pelo discurso de muitos abolicionistas, de que os descendentes de africanos eram por demais ignorantes para compreender os objetivos ilustrados do abolicionismo, ou então ansiosas demais em cooperar com as autoridades para a manutenção do *status quo*. Citava ainda a irritação do redator abolicionista do jornal *A Redenção*, ao criticar os “mulatos e negros escravocratas”, afirmando que o abolicionismo era em geral um negócio de branco [já que] negros livres acreditam que ‘a liberdade os fez brancos e que o cativo é que enegrece os homens e não a cor’” (Azevedo, 2003; 118).

De todo modo, a menção à possibilidade de deslocamento do móvel da ação clientelista, que naturalmente tem dimensão muito maior do que indicam esses poucos exemplos de perfil muito mais historiográfico, se justifica por indicar que o fenômeno é, ele mesmo, versátil e adaptável a partir de relações de poder que são por sua vez o leito original onde ele se desenvolve como questão politicamente relevante. Como na fábula da cenoura e do burro, o objeto cobiçado está sempre um pouco além do alcance de quem o pretende. Próximo o bastante para ser visto e ambicionado, mas suficientemente distante para que jamais se chegue a ele. Extrapolada essa imagem para o concerto social, abrem-se perspectivas impossíveis de dimensionar, no sentido da influência sobre o comportamento de indivíduos que convivem, historicamente, com a perspectiva da escassez como regra. “Farinha pouca, meu pirão primeiro!” A resposta deles a esse tipo de aparente inevitabilidade é característica de estruturas mentais condicionadas pelo individualismo e pelo comunitarismo: “Mateus, primeiro os teus!”

A atitude política de aceitar negociar com os setores que aparentemente controlam os mecanismos de poder e que, também aparentemente, não podem ser removidos desse controle – pois parecem vocacionados para ele, e vice-versa –, esconde uma armadilha prática que traz de volta a discussão sobre o eixo principal da relação clientelista. Admite-se a idéia de que a única resposta eficaz à escassez é a tolerância para com as “regras do jogo”. Isso significa admitir também que a relação entre o cidadão e o Estado é “coisa”, cujas prerrogativas se podem trocar pelo que se necessita ou deseja. O outro com quem se efetua a transação é o agente público, oficialmente constituído ou não. O intermediário que tem acesso aos corredores do poder, mas que, no negócio, estipula o preço da lealdade política como retribuição ao “favor” pleiteado e atendido. Este “favor”, contudo, significa distinguir o pleiteante com uma condição que em termos práticos o diferencia dos demais cidadãos, imolando assim a isonomia que faria com que ele, o beneficiário, fosse partícipe das condições de existência de todos os demais, que agora já não se equivalem a ele. Sendo assim, o contemplado será forçado a admitir que há mesmo uma hierarquia intrínseca no sistema político, já que ele próprio, diferenciado pela atenção privilegiada, é evidência disso. E se há mesmo a hierarquia, não há o que se faça que venha a mudar as coisas. Sempre foi e sempre será assim, conclui.

Então, não há saída? Uma tentativa de resposta a essa questão pode se basear, em hipótese, no percurso da reflexão sugerida em 2002 por Evelina Dagnino, ao

recordar que o ressurgimento da sociedade civil brasileira, a partir da década de 1970, teve como eixo a oposição ao Estado autoritário. Processo tão significativo que levou muitos analistas a entender tratar-se da fundação efetiva da sociedade civil, já que sua existência anterior estivera fortemente caracterizada, como demonstrava Avritzer, pela falta de autonomia em relação ao Estado. Foi na substancial unificação obtida para o cumprimento dessa tarefa que a sociedade civil brasileira se organizou, congregando diversos setores sociais, o que por seu turno contribuiu para a visão homogeneizada que deixaria depois marcas profundas no debate teórico e político sobre o tema.

Restaurada a vigência das franquias democráticas básicas – liberdade de participação política, de imprensa, de organização político-partidária – o avanço da construção democrática expôs com maior clareza os diversos projetos políticos e as diferentes visões antes diluídas no esforço homogêneo global, e que se distinguiam inclusive quanto aos rumos do processo. Além disso, foi possível reconhecer nas instituições políticas os mecanismos autoritários que, com fundas raízes históricas, serviam para ordenar a sociedade brasileira. Revelava-se assim que a luta pela democracia deveria dar-se no próprio terreno da sociedade civil, e não apenas no Estado. Todavia, essa volta da normalidade institucional básica não significou o encaminhamento adequado, por parte do Estado, das agudas demandas geradas pela exclusão e pela desigualdade social. Ao contrário, coincidiu com o agravamento dessas tensões, levando ao acirramento das percepções que enfatizam a necessidade de ampliar o controle do Estado por parte da sociedade. Expressando esse conjunto geral de circunstâncias de amplo espectro, teria derivado o que a autora indicava como a ênfase na construção de uma nova cidadania (Dagnino, 2002; 10-13).

Mas as perspectivas de eficácia desse processo estiveram sempre sob pressão. Diferentemente do compartilhamento de um projeto político, a complementaridade “instrumental” entre os propósitos do Estado e da sociedade civil tornou-se questão central, na medida em que se integrou à estratégia mais ampla do Estado de abdicar de muitas de suas responsabilidades sociais em um programa de ajuste neoliberal. Assumiu as feições de uma “confluência perversa” congregando projetos divergentes: um, participatório, construído “ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia”; e o outro, o “projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos”. Em ambas as inflexões, de caráter até mesmo

antagônico, exige-se “uma sociedade civil ativa e participativa”, cuja possibilidade está naturalmente comprometida pela própria qualidade da cidadania exercida (*idem*; 280-8).

É preciso reconhecer, contudo, que essas tendências problemáticas não impediram o surgimento e sobrevivência, em determinados espaços e sob condições variáveis de estabilidade e sucesso pontual, de instâncias voltadas à mobilização de interesses políticos relevantes, na ótica da sociedade civil. Essas possibilidades, de fato, têm servido como alternativa de congregação de grupos sociais, e embora cercadas de certa controvérsia em relação a métodos e outros fatores, conseguem posicionar temas significativos na agenda da nacionalidade. Exemplos recentes são a questão da distribuição fundiária e da reforma agrária e o problema das relações étnicas. Ao mesmo tempo, subsistem nichos de integração política dos indivíduos ao processo decisório estatal, como as iniciativas legislativas de caráter popular, o recurso ao Ministério Público e a associação de esforços no enfrentamento de problemas sociais como a violência doméstica, o uso de drogas, o acolhimento de crianças etc.

De todo modo, a extensão e eficiência relativa dessas empresas continuam fortemente condicionadas a certas condições prévias de organização espacial e cultural. Vicejam, via de regra, em centros urbanos maiores, onde se socorrem da existência de instrumentos potencializadores de suas iniciativas, como uma mídia mais atuante e uma rede de relações institucionais e semi-institucionais diversificada. Mesmo assim, não se trata de uma transformação generalizada de paradigmas, mas antes de iniciativas de âmbito restrito, com capacidade apenas relativa de produzir impacto profundo e permanente. Subsistem, em última instância, os efeitos duradouros das condições que problematizam a vivência de práticas culturalmente sólidas de integração política dos indivíduos.

Talvez seja o caso de reconhecer a cidadania como algo diverso de uma atribuição externa, nascida do fato político de um Estado que é, ele mesmo, produto de uma relação de força, e não uma emanção necessária da vida em sociedade. Disso se extrai a possibilidade de não mais conceber direitos como decorrência desse concerto, mas sim territorializá-los sobre o próprio fato da existência do indivíduo. A cidadania não seria uma atribuição, seria uma consequência irrecorrível do existir. Daí, não seria lícito, em circunstância alguma, que fossem condicionais o exercício das franquias e o usufruto de salvaguardas que a sociedade brasileira mais codifica do que promove ou

prática. Seria o caso de entender que o direito nasce com o indivíduo, e a condição cidadã nada mais é do que a expressão contratual de seus limites e prerrogativas, não o estatuto de sua subjetivação pelas regras de um poder auto-referenciado. Eis a revolução das mentalidades que se haveria de promover para distinguir esse mesmo direito da condição de privilégio a conceder ou negar.

Giorgio Agamben aponta com precisão as circunstâncias históricas mais remotas de tal deformação, ao comentar certos aspectos do pensamento de Hannah Arendt sobre o imperialismo e o declínio dos Estados-nação. Penetrando no problema, Agamben descreve a forma como as declarações de direitos se tornaram “o local em que se efetua a passagem da soberania régia de origem divina à soberania nacional”, assegurando a excepcionalidade da nova ordem estatal moderna, que sucedia à derrocada do *Ancien Régime*. O súdito era metamorfoseado em “cidadão”, condicionado o fato da cidadania ao nascimento (princípio da natividade) e nesta conjugação assentando o poder soberano. Tratava-se, contudo, de uma ficção implícita, aquela que afirmava que *nascimento* tornava-se imediatamente *nação*, sem deixar resíduo algum entre os dois termos (Agamben, 2002; 133 e segs.). Passados os cataclismos que o Século XX testemunhou, contudo, tornou-se forçoso reconhecer a separação de fato entre *direitos do homem* e *direitos do cidadão*, significando que estes últimos correspondem a uma operação de reconhecimento estatutária, por definição originários de relações de poder estranhas ao homem enquanto tal. Integrá-lo nestas relações, sem lhe impor a exigência de abdicar de parcela vital de sua condição de cidadão – a autonomia, advinda da mesma isonomia que ele é obrigado a deixar matar –, este o desafio de uma sociedade que pretende seguir construindo-se como uma democracia legítima.

Esta tarefa, contudo, não é do homem. É *dos homens*, aquela coletividade cuja pressuposição é *conditio sine qua non* para a história. Sim, pois se trata de uma atribuição da história, como lembrava Nietzsche. Não se produzirá nada se se imaginar que se pode arremessar os fatos contra um fim qualquer que esteja fora dela.

A mesma Hannah Arendt ensinava o caminho:

... se a natureza do pensamento humano fosse tal que só pudesse formar juízos tendo à mão parâmetros acabados, então seria de fato correto dizer, como parece que geralmente se supõe, que na crise do mundo moderno não é tanto o mundo quanto é o próprio homem que está fora dos eixos. [...] Modos de comportamento não podem jamais ser objeto de investigação sistemática, ou só podem sê-lo se se exclui o homem como agente ativo, autor de eventos demonstráveis no mundo, e o rebaixa à condição de criatura que meramente se comporta de diferentes maneiras em

diferentes situações, que pode ser objeto de experimentos e que, é de se esperar, pode ser posto sob controle [...] Se queremos mudar uma instituição, uma organização, uma entidade pública qualquer existente no mundo, tudo que podemos fazer é rever sua constituição, suas leis, seus estatutos e esperar que o resto cuide de si mesmo. Isto é assim porque onde quer que os seres humanos se juntem – em particular ou socialmente, em público ou politicamente – gera-se um espaço que simultaneamente os reúne e os separa. Esse espaço tem uma estrutura própria que muda com o tempo e se revela em contextos privados como costume, em contextos sociais como convenção e em contextos públicos como leis, constituições, estatutos e coisas afins. Onde quer que as pessoas se reúnam, o mundo se introduz entre elas e é nesse espaço intersticial que todos os assuntos humanos são conduzidos (Arendt, 2008; 157-9).

Esta tarefa é, sem sombra de dúvida, a tarefa da história.

APÊNDICE

Quando da redação final deste trabalho, foram divulgados os dados referentes a dois diferentes levantamentos estatísticos cujos resultados têm inegável interesse para a questão do clientelismo na atualidade política brasileira. Embora esses dados não tenham sido objeto de análise no corpo do texto, convém registrar aqui algumas das conclusões estatísticas obtidas, pois ambos, sob perspectivas diversas, corroboram algumas das principais assertivas que orientam a reflexão.

A primeira e evidente confirmação é de que o clientelismo está vivo e atuante no interior do conjunto de relações políticas e sociais do Brasil contemporâneo, não obstante o fato de se tratar de um país regido formalmente pelos princípios da democracia e da impessoalidade institucional. Em segundo lugar, percebe-se a extensão de problemas como a falta de diferenciação efetiva entre as esferas pública e privada, quando os indivíduos são confrontados com situações corriqueiras nas quais os princípios éticos são colocados em xeque. Na impossibilidade de transcrever integralmente ambos os levantamentos, são expostos a seguir algumas das questões apresentadas e os índices estatísticos obtidos pelas opções oferecidas aos entrevistados.

A primeira pesquisa, realizada pelo Instituto Vox Populi por solicitação da AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros, traz os seguintes dados relevantes:

1. Questionados os entrevistados sobre a concordância com determinadas idéias, responderam:

Questão	Concordam (em %)*
A maioria dos políticos eleitos não cumpre as promessas que faz durante a campanha	82
No Brasil de hoje, ainda acontece de alguém votar em um candidato só por medo de perder o emprego	73
A maioria das pessoas que conheço aceitaria votar em um candidato em troca de alguma vantagem pessoal	61

* - Percentual resultante da soma dos critérios “Concorda totalmente” e “Concorda”.

2. Sobre quem se beneficia da política. Perguntados se a política é uma atividade em que o povo é o principal beneficiado, ou se são os próprios políticos, responderam (em %):

Abrangência	O povo é o beneficiado	Os políticos são os beneficiados
Total nacional	12	85
Região Nordeste	17	80
Região Sudeste	8	88
Região Sul	12	85
Região Centro-Oeste	15	82
Região Norte	9	88

3. Questionados sobre se escolhem candidatos em função do partido ou se votam em determinadas pessoas, responderam (em %):

Abrangência	Mais pelo partido	Mais pela pessoa
Total nacional	10	76
Região Nordeste	11	76
Região Sudeste	10	74
Região Sul	7	81
Região Centro-Oeste	11	83
Região Norte	8	77

4. Questionados sobre se tem conhecimento pessoal sobre algum caso de compra de votos, responderam (em %)

Abrangência	Tem conhecimento	Não tem conhecimento
Total nacional	30	69
Região Nordeste	35	64
Região Sudeste	26	74
Região Sul	25	74
Região Centro-Oeste	36	64
Região Norte	39	61

Outros dados relevantes:

- Questionados sobre quais as obrigações do vereador, os maiores índices (94 % e 93 %, respectivamente), foram os atribuídos às opções “Discutir e aprovar projetos de lei” e “fiscalizar as contas da prefeitura”. Entretanto, 42 % apontaram “Ajudar a resolver problemas que as pessoas têm em órgãos públicos”; 42 % indicaram “Pagar despesas de hospital e de enterro para pessoas necessitadas”; 31 % apontaram “Dar proteção a pessoas ameaçadas” e 29 % citaram “Ajudar seus eleitores a conseguir emprego”.
- Na decisiva questão sobre a escolha de um candidato ser influenciada mais pela pessoa ou pelo partido, a primeira opção, como visto, alcançou índices muito semelhantes a partir de praticamente todas as categorias analítica empregadas pela pesquisa, superando de maneira relativamente uniforme a escolha por influência partidária. Foi esse o desempenho considerando os sexos dos entrevistados (76 % dos homens e 77 % das mulheres declararam votar mais “pela pessoa”); quanto às faixas etárias, se os jovens entre 16 e 24 anos preferiram esta opção em um índice de 68 %, os eleitores entre 25 e 29 anos somaram 79 %; entre 30 e 39 anos, 75 %; de 40 a 49 anos, 81 %; e com 50 anos ou mais, 80 %. Pelo critério Escolaridade, apenas entre os eleitores de nível superior o índice de que diz votar “Mais pela pessoa” situa-se em 70 %. Nos níveis inferiores de escolaridade os índices são bem mais altos, a saber: 77 % dos que tem até a 4ª Série, 81 % dos que tem entre 5ª e 8ª Série e 76 % dos que possuem o Ensino Médio. Resultados semelhantes são obtidos de acordo com as faixas de renda familiar, onde os eleitores com nível salarial superior a 10 SM escolhem mais pela pessoa em 65 % das respostas (contra 22 % que escolhem pelo partido, índice isolado mais alto desse critério em todas as categorias de análise). Em compensação, 74 % dos que ganham até um SM, 78 % dos que ganham de 1 a 5 SM e 75 % dos que ganham de 5 a 10 SM preferem votar mais “na pessoa”.
- Na questão que indagou se os eleitores consideravam ser obrigação dos políticos o pagamento de despesas de hospital e de enterro para pessoas necessitadas, percebe-se uma flagrante variação de acordo com critérios regionais. Entre os que responderam considerar que sim, que isto era obrigação dos políticos, para

uma média nacional de 42 %, no Nordeste o índice foi de 58 %, contra 32 % no Sudeste, 38 % no Sul, 45 % no Centro-Oeste e 46 % na Região Norte.

- Desempenho semelhante se verifica para a questão sobre ser obrigação dos políticos ajudarem seus eleitores a conseguir emprego. Para uma média nacional de 29 % dos que dizem “Sim” a essa hipótese, no Nordeste o índice é de 42 %, contra apenas 18 % no Sudeste, 27 % no Sul, 21 % no Centro-Oeste e 46 % na Região Norte. Quanto a esta mesma pergunta, os que respondem que os políticos não deveriam fazer isso de jeito nenhum apresentam os índices mais altos na região Centro-Oeste (42 %) e Sul (40 %).

- Fonte dos dados: Pesquisa de Opinião Pública Nacional. Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB. *Voto, Eleições e Corrupção Eleitoral*. Julho de 2008, Vox Populi.

A segunda pesquisa relevante, cujos dados preliminares foram divulgados em Novembro de 2008, foi realizada sob a coordenação do Prof. Ricardo Caldas, da Universidade de Brasília, por solicitação do Comitê de Ética Pública da Presidência da República. A partir de notícias veiculadas na mídia, o autor deste trabalho empreendeu contato pessoalmente com o responsável pela pesquisa, por correio eletrônico, dele recebendo uma síntese dos dados, da qual se extraem as seguintes informações.

- Questionados de forma subjetiva sobre se consideram éticos, responderam que “Sim” 59,4 % dos entrevistados; entretanto, quando perguntados objetivamente sobre se já deixaram de seguir a lei em alguma ocasião, 78,4 % responderam, igualmente, que sim.

- Diante da pergunta sobre se participam de alguma associação ou atividade conjuntamente com os vizinhos ou outros cidadãos em função de uma causa comum, responderam que “Não” 59,6 % dos entrevistados, contra apenas 39 % que responderam que “Sim”. Sintomaticamente, quando perguntados se na maior parte do tempo atuam voltados para o interesse da comunidade, 42,1 % responderam que Sim, enquanto 52,1 % disseram dedicar-se mais ao seu interesse individual.

- Sobre se consideram que os direitos do cidadão são respeitados pelo Estado, 60,0 % declararam que Não, enquanto 36,8 % disseram que Sim.

- Sobre as preocupações prioritárias dos servidores públicos, 56,6 % dos entrevistados declararam acreditar que eles se preocupam mais com o Estado ou com o governo, enquanto 33,3 % apontaram a preocupação com a Sociedade.

- Questionando apenas servidores, a pesquisa indagou sobre a forma como o cargo tinha sido obtido. A maioria (44,3 %) declarou ter sido através de concurso. Mas índices significativos apontaram outras respostas. Disseram ter sido por contatos políticos 16,2 %; por indicação de amigos, 12,1 %; e por indicação de membros da família, caracterizando nepotismo, outros 8,5 %. Somados, os índices dos que admitem não ter ingressado por critérios estatutários ou isonômicos alcançam 36,8 % dos funcionários entrevistados.

- Estes índices são semelhantes ao que os cidadãos comuns supõem. Perguntados sobre a forma como *acreditam* que os funcionários públicos são contratados, 49,6 % disseram crer que seria por meio de concurso. Porém, 14 % disseram ser por indicação de amigos, 12,4 % por contatos políticos e 9,5 % por indicação de amigos. Somados os índices relativos a contratações não-estatutárias, o patamar chega a 35,9 % dos entrevistados.

- A pesquisa interrogou sobre situações objetivas hipotéticas do cotidiano, que permitem observar a disseminação de padrões de comportamento no ambiente rotineiro, sem vínculo necessário com as atividades políticas. Diante da hipótese de recorrer a um médico conhecido para furar fila do SUS, 31,2 % responderam que “Sim”, enquanto 65 % disseram que “Não”. Entretanto, em uma situação de âmbito familiar, foram perguntados se, caso trabalhassem em uma empresa e tivessem um filho em idade escolar necessitando de materiais que existissem no ambiente de trabalho, 19,9 % disseram que levariam o material direto para casa. Outros 44,3 % disseram que pediriam autorização ao chefe para levar e apenas 33,4 % não considerariam essa possibilidade. Caso um membro da família estivesse passando mal e, ao ser levado a um hospital de emergência, ali houvesse outras pessoas à espera, 39,7 % disseram que tentariam convencer a atendente de que seu próprio caso era mais grave, enquanto 37,3 % disseram que aceitariam aguardar por sua vez com uma senha. Quando confrontados diretamente com a questão “O Sr. já furou fila?”, 51,8 % admitiram que sim, contra 47,1 % que disseram que não. Além disso, perguntados sobre se fossem servidores públicos e tivessem oportunidade de contratar um parente seu ou do cônjuge para trabalhar

consigo, 50,3 % se disseram dispostos a contratar, contra 42,2 % que disseram não se dispor a fazê-lo.

Considerando o panorama geral das respostas, o autor da pesquisa sintetizou as conclusões de que há um expressivo desconhecimento na sociedade brasileira sobre o significado de ser ético; que muitos valores são considerados “normais” pela sociedade, quando na realidade representam uma confusão entre as esferas pública e privada; que atos ilícitos são muito mais freqüentes e admitidos pela sociedade civil do que seria razoável esperar; e que os servidores públicos refletem a crise de valores existente na sociedade, embora em grau relativamente mais reduzido.

Fonte dos Dados: Pesquisa *O padrão de conduta ética dos servidores públicos*. Prof. Ricardo Caldas, Universidade de Brasília. A pesquisa foi realizada em base nacional para os cidadãos comuns, e em dez estados para os servidores públicos.

Referências

AGAMBEM, Giorgio – *Homo Sacer: O poder soberano e a vida nua*. Editora UFMG, Belo Horizonte, MG, 2002.

ALLIEZ, Eric – *Deleuze filosofia virtual*. Editora 34, São Paulo, 1996.

ALMOND, Gabriel A. e POWELL, Jr., G. Bingham – *Uma teoria de política comparada* (2ª Edição). Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo – *A corrupção e os controles internos do Estado*. Revista Lua Nova, nº 65 São Paulo maio/ago 2005. Versão eletrônica disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

ARENDT, Hannah – *A promessa da política*. DIFEL – Editora Bertrand Brasil Ltda. Rio de Janeiro, 2008.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de – *Abolicionismo - Estados Unidos e Brasil, uma história comparada (Século XIX)*. Annablume, São Paulo, SP - 2003.

BÁEZ, Sebastian Carlos. *La fragilidad de los Estados latinoamericanos. Los Nuevos Desafíos em Matéria de Gobernabilidad e Seguridad*. Disponível no endereço <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1197>. Acesso em 10/02/2008.

BAQUERO, Marcello – *Cultura política participativa e desconsolidação democrática. Reflexões sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo em Perspectiva, v. 15, nº 4, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=&nrm=iso>. Acesso em: 18/10/ 2008

BERQUÓ, Elza – *Evolução demográfica*. In SACHS, WILHELM e PINHEIRO (orgs.) – *Brasil, um século de transformações*. Companhia das Letras, São Paulo, SP – 2003

BLOCH, Marc – *Apologia da História ou o ofício do historiador*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, RJ – 2006.

BOBBIO, Norberto – *Le promesse non mantenute della democrazia*. In *Mondoperaio*, NI 5, 1984. Tradução para o espanhol por Marc Granell. Disponível em versão eletrônica em <http://www.educ.ar>

CASTORIADIS, Cornelius – *A Instituição imaginária da sociedade* (2ª edição) Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne - *História das idéias políticas*. Jorge Zahar Editor – Rio de Janeiro, 1997.

CARVALHO, José Murilo de – *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, nº 2 – 1997. Disponível em meio eletrônico em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16/10/2006

_____ *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002

DAGNINO, Evelina – *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In DAGNINO (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra, São Paulo, SP – 2002.

DAHL, Robert – *A democratic paradox?* In *Political Science Quarterly*, Vol. 115, nº 1 (Spring 2000), pp. 35-40

DINIZ, Eli – *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Paz e Terra, São Paulo, SP – 1982

DOWBOR, Ladislau – *Globalização e tendências institucionais*. In DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar A. (orgs.) – *Desafios da globalização* (4ª Edição). Editora Vozes, Petrópolis, RJ – 1997

ELIAS, Norbert – *O processo civilizador*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1993.

_____ *A sociedade dos indivíduos*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1994.

FERNANDES, Florestan – *O negro no mundo dos brancos*. DIFEL, SP – 1972

FERNÁNDEZ, Susana Corzo - *El clientelismo político como intercambio*. Disponível on-line no endereço <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=article&sid=379>. Acesso em 14/02/2008.

FLEURY, Sônia – *O Estado sem cidadãos*. FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1994.

FOUCAULT, Michel – *Vigiar e Punir (32ª edição)*. Editora Vozes, Petrópolis, RJ – 1997

_____ - *Microfísica do poder*. Graal, Rio de Janeiro, RJ – 1999

_____ - *Em defesa da sociedade*. Martins Fontes, São Paulo – 1999b

FURTADO, Celso – *Formação econômica do Brasil (34ª Edição)*. Companhia das Letras, São Paulo, 2007.

_____ - *Análise do “Modelo” brasileiro (4ª Edição)* Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, GB, 1973.

_____ - *Um projeto para o Brasil (5ª Edição)* Editora Saga, Rio de Janeiro, GB, 1969.

GEERTZ, Clifford. *A política do significado*. In *A interpretação das culturas*, Guanabara Koogan, Rio de Janeiro, 1989.

IANNI, Octavio – *O colapso do populismo no Brasil (2ª Edição, revista)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1971.

LACLAU, Ernesto – *Política e ideologia na teoria marxista: capitalismo, fascismo e populismo*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, RJ, 1979.

LAFER, Celso: *O significado de República*. In *Revista de Estudos Históricos*, Vol. 2, nº 4, pp. 214/224 Rio de Janeiro, 1989.

LANNA, Marcos: *Nota sobre Marcel Mauss e o ensaio sobre a dádiva*. In *Revista de Sociologia Política*, nº 14, pp. 173-194. Curitiba, PR, 2000.

LEAL, Victor Nunes – *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil (3ª Edição)*. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1976.

MACHADO, Roberto – *Deleuze e a filosofia*. Edições Graal Ltda. Rio de Janeiro, 1990.

MARSHALL, Thomas Humphrey – *Cidadania, classe social e status*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1967.

MEDEIROS, Jarbas – *Ideologia autoritária no Brasil, 1930/1945* (Prefácio de Raymundo Faoro) Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1978.

MENDONÇA, Sonia Regina de – *O ruralismo brasileiro (1888-1931)* Editora Hucitec, São Paulo, 1997.

MOISÉS, José Álvaro – *Cultura Política, instituições e democracia: lições da democracia brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, nº 66, 2008.

MOORE JR., Barrington – *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Martins Fontes, SP - 1983.

NIETZSCHE, Friedrich – *Crepúsculo dos ídolos*. In *Nietzsche*, Coleção *Os Pensadores*. Seleção de textos de Gérard Lebrun. Tradução e notas de Rubens Rodrigues Torres Filho. Posfácio de Antônio Cândido. Abril Cultural, São Paulo, 1978.

NUNES, Edson – *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, RJ – 1999

PULIDO, Carlos Bernal – *La democracia como princípio constitucional en América Latina*. In *Cuestiones constitucionales*. Número 17 Julio-Diciembre 2007. Disponível *on-line* em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=cconst&n=17>.

REICH, Wilhelm – *A psicologia de massas do fascismo*. Martins Fontes, São Paulo, 1972.

RIBEIRO, Renato Janine – *Qual cultura, qual democracia? Ou A democracia como regime de vida: o mundo dos afetos*. São Paulo, Janeiro 2002 (*Mimeo*)

ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo - *A corrupção e os controles internos do Estado*. Revista *Lua Nova* nº 65, São Paulo maio/ago 2005

SANTOS, Boaventura de Sousa – *Os processos da globalização*. In SANTOS (org.) *A Globalização e as Ciências Sociais*. Cortez Editora, São Paulo – SP, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo – *Para ampliar o cânone democrático*. In SANTOS (org.) *Democratizar a democracia*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro – 2002.

SINGER, Paul – *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. Companhia Editora Nacional/ Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

SKIDMORE, Thomas – *Brasil: de Getúlio a Castelo* (9ª Edição). Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

SOUZA, Maria do Carmo Campello – *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)* - (3ª Edição). Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1990.

URBINATI, Nádia – *O que torna a representação democrática?* Revista *Lua Nova*, nº 67, São Paulo, 2006. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 03/11/2007

VIANA, Oliveira – *Instituições políticas brasileiras*. Coleção Biblioteca Básica Brasileira. Senado Federal, Brasília, 1999

VIETA, Liszt – *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Record, Rio de Janeiro/São Paulo, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel – *Tipologia das crises no sistema mundial*. Comunicação apresentada em *Crise Mundial ou Transformação mundial?* Universidade das Nações Unidas, projeto *A emergência do novo pensamento social*. Calchester, Essex, Reino Unido, Novembro 1984.

WEFFORT, Francisco – *O populismo na política brasileira* (4ª Edição). Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

DOCUMENTOS DIVERSOS

Transparência Brasil/UNACOM (União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle). Relatórios Compra de Votos nas Eleições 2002, 2004, 2006. Disponíveis em versão eletrônica em www.transparencia.org.br. Acesso em 17-18 de Abril, 2008.

AMB/Vox Populi. Voto, eleições e corrupção eleitoral. Pesquisa de Opinião Nacional, julho 2008. Disponível em www.amb.com.br

Ricardo Caldas/UnB - *O padrão de conduta ética dos servidores públicos*. Pesquisa de Opinião Nacional, Out/Nov 2008.

Índice remissivo

A

ação clientelista	7, 12, 13, 21, 28, 29, 30, 31, 34, 100, 104, 105
<i>accountability</i>	89
Agamben, Giorgio	106, 107
agricultura	51, 52, 64, 97
Albuquerque, Roberto Cavalcanti de	57, 58, 59
Almond & Powell	100
América Latina	15, 37, 118
Amoroso Lima, Alceu de	43
Arendt, Hannah	106, 107, 115
autoritarismo	16, 87
Azevedo Amaral	42, 61

B

Baquero, Marcello	88, 89, 90, 115
Barros, Adhemar de	78
Berquó, Elza	64, 115
Bloch, Marc	20, 89, 115
Bobbio, Norberto	17, 116
Buarque de Holanda, Sérgio	45, 46, 50, 89
burocracia	28, 33, 75

C

cabos eleitorais	29, 59, 83
Cabos eleitorais	33
Campello de Souza, Maria do Carmo	73, 75, 76
Campos, Roberto	41, 42
capitalismo	50, 52, 66, 70, 94, 95, 117
carisma	68, 90
Carlos Lacerda	78
Carvalho, José Murilo de	44, 45, 63, 102, 116
Castoriadis, Cornelius	18, 78, 116
caudilhismo	90

Ch

Chagas Freitas, Antônio de Pádua	78, 82, 83
----------------------------------	------------

C

cidadania	7, 8, 9, 12, 29, 30, 31, 37, 42, 56, 65, 81, 85, 87, 89, 93, 99, 100, 101, 104, 106, 107, 119
Ciência Política	5, 23
clientelismo	1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 62, 63, 65, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 104, 109, 116, 118
compadrio	58, 70
compromisso coronelista	56, 57
comunidade política	18, 19
conservadorismo	22, 52, 89
coronéis	43, 56, 57, 58, 59

coronelismo	11, 23, 40, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 67, 70, 90, 116
corrupção	16, 19, 22, 31, 36, 37, 43, 66, 77, 78, 115, 118, 119
cultura	6, 9, 12, 15, 17, 23, 25, 31, 36, 37, 51, 61, 65, 89, 90, 94, 100, 101, 103, 118

D

dádiva	7, 22, 59, 81, 89, 117
Deleuze, Gilles	24, 115, 117
democracia	5, 12, 16, 17, 19, 20, 32, 35, 43, 44, 46, 66, 70, 85, 86, 87, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 107, 109, 118
democratização	16, 35, 57
desigualdade	6, 22, 48, 81
Deutsch, Karl	16
dialética	14, 53, 57, 59
Diniz, Eli	77, 78, 79, 82, 83, 116
direitos	8, 9, 10, 12, 17, 20, 22, 29, 30, 31, 37, 44, 45, 49, 55, 89, 97, 101, 102, 103, 106, 107, 112
Dowbor, Ladislav	15, 116

E

escravidão	52, 95, 102, 103
espaço público	57, 90
esquema clientelista	31, 32, 33
Estado	5, 6, 7, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 58, 59, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 85, 88, 89, 90, 92, 99, 100, 101, 104, 106, 112, 113, 115, 116, 118, 119
Estado de Direito	26
Estado Novo	41
Estado-nação	15, 40
estamento	47, 48, 49, 50, 51

F

Faoro, Raymundo	24, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 61, 89, 90, 104, 117
Fausto, Boris	44, 45
Fernandes, Florestan	103, 116
Foucault, Michel	24, 61, 117
<i>führerprinzip</i>	90, 99
Furtado, Celso	64, 66, 117

G

globalização	14, 116, 118, 119
<i>governamentalidade</i>	25, 50, 99
Grande Depressão	64
Guerra do Paraguai	98
Guerra Fria	15, 36

I

Ianni, Octavio	68, 69, 70, 72, 116, 117
idéia democrática	20
igualdade	19, 20, 45, 47, 101
Império	55, 58, 60, 93
individualismo	88, 105
industrialização	26, 57, 62, 63, 64, 65, 69, 72, 87
institucionalização	73, 74, 75, 76, 77, 78, 88, 98, 101
isonomia	8, 17, 19, 20, 21, 22, 104, 106, 107

L

Laclau, Ernesto	70, 71, 72, 73, 117
Leal, Victor Nunes	51, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 117
legitimidade	7, 8, 19, 20, 25, 27, 29, 34, 37, 38, 41, 104
Lei de Terras	104

M

Machado, Roberto	24, 117
mandonismo	39, 51, 54, 57, 63
manipulação política	65
máquina política	32, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 116
Marshall, Thomas Humphrey	101, 102, 117
marxismo	41
Mauss, Marcel	7, 59, 117
MDB	78, 83, 84
Medeiros, Jarbas	24, 41, 42, 43, 117
Mendonça, Sonia Regina de	52, 53, 118
modelo democrático	15, 18
modernização	6, 18, 28, 49, 50, 52, 57, 62, 64, 65, 66, 83, 84, 85, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103
modernização conservadora	28, 85, 93, 94, 98, 99, 100, 103
Monarquia	19, 52
Moore, Barrington	93, 94, 96, 98, 99, 102, 118

N

nacionalismo	45, 67, 68, 69
nepotismo	31, 113
Nietzsche	2, 24, 107, 118
Nunes, Edson	34, 55, 117, 118

O

oligarquias	42
Oliveira Viana	42, 43, 55
Ortega y Gasset	41

P

Padre Antonio Vieira	51
partidos	26, 27, 31, 32, 33, 43, 45, 73, 74, 75, 76, 78, 81, 87, 119
partidos políticos	73, 74
paternalismo	45, 52
patriarcalismo	46, 90
patrimonialismo	46, 47, 51, 90
patronagem	76, 81, 84, 116
<i>peleguismo</i>	69
PMDB	78
poder	6, 8, 9, 16, 17, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 90, 91, 92, 94, 95, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 115, 117
poder público	54, 55, 68
política dos governadores	56
políticas públicas	17, 40
populismo	11, 23, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 117, 119
pragmatismo	79, 82
práticas clientelistas	26, 27, 41, 83, 84

<i>primeira assimetria</i>	22, 89
processo decisório	41, 44, 55, 74, 76, 99, 101
processo político	6, 7, 8, 10, 20, 25, 26, 55, 66, 76, 79, 84, 103
proselitismo	32

Q

Queiroz, Maria Isaura de	58, 59, 60, 61
--------------------------	----------------

R

reciprocidade	7, 9, 59, 60, 80, 82, 89
<i>regra da escassez</i>	22, 82, 89
reificação	22, 24, 36, 89, 100
relação clientelista	8, 21, 30, 63, 82, 106
relações de produção	57, 69, 70, 71
relações políticas	22, 24, 46, 63, 73, 77, 98, 109
relações sociais	6, 24, 44, 52, 57, 67, 77, 88, 95, 99
representatividade	10, 41, 55, 75, 88
República	19, 27, 42, 43, 44, 52, 55, 56, 58, 60, 61, 93, 103, 112, 117
República Velha	42, 44, 66
republicanismo	18, 20, 27

S

Salgado, Plínio	43
Schmitt, Carl	41, 46
<i>segunda assimetria</i>	22, 89
Segundo Reinado	98
Sennet, Richard	27, 99
simbólico	18, 21, 84, 86, 105
Singer, Paul	64, 118
sistema partidário	73, 74, 75, 76, 77
sistema político	1, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 29, 31, 35, 40, 41, 51, 53, 61, 73, 74, 77, 83, 100, 106
Skidmore, Thomas	24, 119
sobrepropriedade	46, 89
sociabilidade	89, 90, 91, 92, 93
sociedade	5, 7, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 25, 27, 28, 34, 35, 40, 46, 47, 49, 50, 52, 53, 60, 61, 65, 67, 79, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 107, 114, 116, 117, 119
sociedade civil	28, 31, 114
sociedade política	9, 14, 15, 25, 41, 49, 88, 89, 90, 91, 93, 104
Sousa Santos, Boaventura	15
subjetivação	25, 28, 30, 61, 100, 106
sufrágio	8, 41, 42, 54, 55

T

Tancredo Neves	78, 91
Tocqueville	17
tradição patrimonialista	36
tráfico de influência	31

U

Ulysses Guimarães	5, 78
urbanização	11, 26, 45, 52, 57, 61, 63, 65, 67, 69, 83, 84, 87

V

Vargas, Getúlio	68, 69, 117
Vilaça, Marcos Vinicius	57, 58, 59
vínculos clientelistas	82

W

Wallerstein, Immanuel	14, 119
Weber, Max	25, 27, 46, 100
Weffort, Francisco	66, 67, 68, 70, 72, 119

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)