

A cultura política do clientelismo: uma análise no Brasil contemporâneo (1988-2010)

Mateus Roberto Sposito Malvestio¹

Introdução

O tema sobre dominação política, ou melhor, o uso da máquina pública para benefício e manutenção do poder é algo corrente na política brasileira e amplamente relatado na historiografia brasileira. A abordagem das relações sociais em que se dão esses tipos de ações e, como isso se configura mediante o processo político brasileiro, perpassa várias épocas da história brasileira e, principalmente, sendo produto da cultura política brasileira, nos possibilita entender as diferentes formas de transgressões que predominam na estrutura política.

O clientelismo, propriamente dito, nos dá um bom exemplo de dominação e manutenção de poder, além de se configurar como uma forma de transgressão, sendo algo recorrente ao longo da história perpassando desde o Império até os dias atuais, resguardando, é claro, suas devidas proporções. O objetivo aqui é estabelecer uma análise contemporânea das relações clientelistas, bem como um paralelo com esse fenômeno em outras conjunturas e outras formas de transgressões que se baseiam na troca e no beneficiamento mútuo, a fim de possibilitar uma análise das relações clientelísticas no Estado Contemporâneo brasileiro.

Clientelismo: o conceito

O conceito de clientelismo aqui entendido se configura por relações de trocas assimétricas, no qual essas trocas são caracterizadas por trocas políticas. Ou seja, as relações clientelísticas estabelecem interações entre atores de poder e status desiguais e por fundamentar-se no princípio da reciprocidade. Assim podemos dizer que clientelismo:

(...) é o fluxo de utilidades que se processa através de mecanismos de interação específicos e que depende do retorno, a prazo, da lealdade da clientela ao patrão. Para que isso se dê é necessário que, de fato ou por manipulação simbólica, o *patronus* seja visto como detentor do monopólio da distribuição das utilidades. No sentido mais preciso, esse fluxo

de utilidades ocorre no processo de trocados bens clientelísticos.²

As desigualdades nas relações de trocas é algo presente nessas interações e são importantes para podermos entender as relações clientelísticas no âmbito da organização social, uma vez que a assimetria de poder inerente nessas trocas se configura como fator “endógeno” da troca política.³ Podemos destacar que essas desigualdades será uma característica marcante ao longo da História. Para Edson Nunes⁴ o clientelismo tem suas raízes no meio rural demandando as relações entre *patrons*⁵ e camponeses que tem uma situação de subordinação por não serem detentores de terras. Para o autor essa relação também se estabelece de forma assimétrica que desempenharia um “papel-chave” na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes.

No entanto, devemos nos atentar que o clientelismo se configura, também, como formas de relações simbólicas de poder. Ângela Vieira Neves destaca bem essa importância ao apontar que o clientelismo perpassa as simples trocas econômicas ultrapassando o benefício em bens materiais, assim “O clientelismo vai além dessa relação e não pode ser entendido apenas como troca por bens econômicos e materiais, uma vez que deve ser analisado também como troca simbólica, uma ajuda, um apoio e poder de influência”.⁶ Muito além do pautado em relações desiguais entre duas partes e restrito ao campo econômico, o clientelismo resulta de um campo simbólico, manutenção de poder e da ordem, que se atrela às formas de relações sociais, dessa forma, temos algumas formas de clientelismo pautadas no pedido pessoal ou nas amizades que acabam por caracterizar o “jeitinho” brasileiro.

Uma abordagem histórica

As análises de Richard Graham nos demonstram bem essas bases de cunho clientelístico nas relações sociais do período imperial brasileiro, no qual a troca de favores e o imaginário de beneficiamento próprio se embutiam na construção das representações coletivas no meio social, sendo essa prática muitas vezes pública⁷.

Essas ações de beneficiamento próprio em detrimento de favores são muito bem notadas como uma prática muitas vezes natural para essa época, afinal de contas os laços familiares redigiam as obrigações

mútuas de ajuda, principalmente nas eleições, tornando essas atitudes uma forma de manutenção do poder. Segundo Graham não havia muita distinção entre família e unidade doméstica, uma vez que a palavra família incluía não apenas os laços sanguíneos, matrimoniais ou de compadrio, faziam parte da família todos que de certa forma tinham alguma ligação com a fazenda, nesse caso incluíam-se escravos, arrendatários, empregados “em suma, todos os que viviam na ou da fazenda”.⁸ Isso resultava na formação de uma clientela fiel em torno do “pai” dessa família trazendo consigo uma imagem de autoridade legal sobre seus membros, no qual podia usar da punição ou da benevolência de acordo com seus objetivos. No âmago das relações familiares a obediência e a lealdade compravam favores.

Da mesma forma as análises de Vitor Nunes Leal⁹ nos mostra novas reflexões de dominação política, não menos eficazes, no período republicano. Ressaltamos que o coronelismo aqui é entendido como um sistema político historicamente datado, no qual é caracterizado por uma relação de compromisso entre fazendeiros – poder privado decadente - e Governo – poder público fortalecido - em que a manutenção do poder era dependente dessa relação. Coronelismo e clientelismo são conceitos relacionados, que de forma alguma representam sinônimos, tendo cada sua especificidade.

Temos nesse período abordado por Leal, de 1889 a 1930, um sistema político tipicamente rural que com o processo de urbanização vai sofrendo um processo de decadência, dessa forma:

Realmente, 1930, a economia brasileira já não se podia considerar essencialmente rural, porque a produção industrial rivalizava com a produção agrícola e a crise do café havia reduzido o poder econômico dos fazendeiros, em confronto com o dos banqueiros, comerciantes e industriais. Concomitantemente, haviam crescido a população e o eleitorado urbano, e a expansão dos meios de comunicação e transporte aumentara os contatos da população rural, com inevitáveis reflexos sobre a conduta política. Todos esses fatores vêm de longa data corroendo a estrutura econômica e social em que se arrima o “coronelismo” (...).¹⁰

Isso não representou o fim das relações de interesse no Brasil, ou seja, o tipo de dominação pautada na figura do coronel irá sofrer

uma adaptação para o meio urbano, é a partir daí que temos uma caracterização mais próxima as relações recorrentes no período de abertura política. O coronelismo, para tanto, se apresenta como uma forma mais restrita em relação ao clientelismo, como coloca José Murilo de Carvalho:

Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo.¹¹

As relações clientelísticas, de fato, vão muito além do coronelismo, ele acaba por dispensar a presença do coronel, pois os agentes políticos mantém suas relações diretamente com as camadas mais pobres da população, podemos dizer que a decadência dos coronéis com o advento da urbanização, no qual retrata Leal, vem por sua vez fortalecer e ampliar o clientelismo.

Uma das características do clientelismo no meio urbano é a apropriação da máquina pública pelo poder privado o que ocorre, então, é a manutenção, de uma cultura clientelista que não entende como segregados os espaços público e privado. Podemos notar essas atitudes quando temos um Estado autoritário, no qual a máquina de repressão e a supressão do Estado de Direito exclui qualquer ato de participação ou fiscalização civil, favorecendo a cooptação do público pelo privado, no qual os mecanismos de controle estão todos suprimidos. No golpe de 64 as bases do clientelismo se ampliaram diante de uma estrutura montada e pautada de forma burocrática autoritária, possibilitando o clientelismo operar dentro das próprias instituições, principalmente porque todas as formas de *accountability* serão inexistentes.

Novos arranjos

O ponto principal de nossa análise se localiza neste momento, o período de reestruturação do Estado, pluripartidarismo e Estado de Direito. Em um primeiro momento podemos constatar que as mudanças não atingem o âmago das representações sociais. Apesar das

diversas mudanças isso não significou uma ruptura completa com as formas de representação, memória, imaginário e heranças culturais de cunho clientelístico, possibilitando uma nova configuração dessas ações de dominação social, até mesmo porque não veremos uma ruptura com a elite dirigente do país. Segundo José Murilo de Carvalho:

A nova democracia pós-ditadura tem tido papel ambíguo no que se refere a transgressão. Se, de um lado, a imprensa livre tem sido fator importante na denúncia de bandalheiras, de outro, a expansão final dos direitos políticos abriu campo para grande diversificação da composição de elite política, nem sempre para o bem da moral pública. A maioria dos novos políticos foi formada durante a ditadura, escola pouco recomendável de respeito à lei. Esses políticos não passaram por nenhuma escola de civismo. E são eles que compõem hoje o baixo clero do Congresso, disposto a qualquer acordo, para quem a política não passa de negócio.¹²

Dessa forma o Estado democrático e burocrático teve em sua essência a condução de agentes impregnados de uma cultura política de transgressão fazendo dessas mudanças algo propício para a manutenção da ordem, como coloca Bresser:

Em síntese, o retrocesso burocrático ocorrido no país entre 1985 e 1989 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático.¹³

Ou seja, Bresser ressalta que a burocracia acaba por propiciar e muitas vezes até incentivar a tomada do público pelo privado. E de nenhuma forma um regime político pautado na participação e democratização estabelece um meio para o fim das relações clientelistas, muito pelo contrário segundo Paulo D'Ávilla Filho:

A democratização, o aumento da competição política, a aproximação com sistemas políticos poliárquicos, a modernização, a universalização do voto, o aumento da participação e a organização da

sociedade civil não contraditam ou excluem formas de clientelismo político, mas criam novas possibilidades de arranjos clientelistas.¹⁴

Quando poderíamos pensar que a maior participação política da sociedade em um período democrático acabaria por suprimir ou ao menos inibir as práticas clientelísticas acabou-se por gerar novas formas de beneficiamento mútuo. Esses novos arranjos se dão mediante as novas estruturas e relações na pós-ditadura, assim poderíamos pensar que as disputas políticas, associação entre governo e partidos, o controle do Estado traz em voga a disputa pelo poder no qual aumenta substancialmente a extensão possível do clientelismo, “no mundo competitivo das democracias partidárias a disputa por cliente torna-se ainda maior”¹⁵. A assimetria, hierarquia e a privatização do público são traços característicos e marcantes de uma ordem social que terá em seu seio as trocas clientelistas, para tanto o que presenciamos é uma nova forma de clientelismo, uma nova forma de organização do clientelismo diferente, entretanto, do chamado clientelismo tradicional, aquele característicos dos estudos de Graham do século XIX, esse novo clientelismo o institucional se estabelece entre o Estado que:

[...] exerce um papel preponderante e atua como patrão e mediador. Nesse caso, a estratégia do patrão é dar legalidade à estrutura de dominação através de determinados programas, como exemplo, o programa municipal "Leve- Leite" ou o programa "Bolsa Família", do Governo Federal. Essas práticas ilustram o clientelismo institucional.¹⁶

Através desses programas podemos dizer, por exemplo, que o clientelismo acaba por ter uma face "legalizada" atuando dentro do aparato burocrático institucional e demonstrando por sua vez mais uma forma de adaptação a novas conjunturas tão recorrentes no processo histórico do Brasil.

Considerações finais

Portanto, diante dessas adaptações e aparente legalidade nós vem a tona um esclarecimento importante: o clientelismo acaba, diante do que foi discutido até agora, sendo fruto de uma construção histórica,

não há como negar que ele se apresenta em diversas épocas e que ao longo de toda a história brasileira sempre houve mecanismos de transgressões das leis, vários estudos nos propõe essa visão é o caso do patrimonialismo, coronelismo, mandonismo, clientelismo, dentre outros. Se por outro lado os mecanismos de controle das transgressões no Brasil sempre deixaram a desejar é bem verdade que na última década os mecanismos de *accountability* e leis como da ficha limpa, improbidade fiscal e de transparência vem ao encontro desses atos e acabam por reforçar uma preocupação ao combate dessas transgressões. Por outro lado é certo que diferente de crimes como o de corrupção ou peculato que aos nossos olhos se apresenta mais concreto, com mecanismos de controles objetivos, o clientelismo nos traz, de certa forma, uma dificuldade de monitoramento uma vez que temos, dentro dele, as práticas corriqueiras que muitas vezes não são vistas como transgressão, é o caso do "jeitinho" brasileiro que está no dia a dia nas pequenas práticas que muitas vezes acaba sendo visto como natural uma troca de favores o que nos faz pensar que isso é intrínseco ou parte integrante de uma cultura nacional, algo construído historicamente.

Definitivamente fica claro como o processo histórico nos mostra a manutenção e muitas vezes a adaptação de formas de relações desiguais com fins de benefício mútuo. Mas não devemos colocá-lo como parte de uma cultura simplesmente. Através dessas constatações nos resta levantar análises e hipóteses para criarmos mecanismos de controles rígidos, com efetiva participação popular, dessas formas de transgressão.

Notas de Referência

¹ Mestrando em História do PPGH – UNESP – Franca, sob a orientação da Profa. Dra. Rita de Cássia Ap. Biazon. Pesquisador Pleno do Centro de Estudos sobre Corrupção (CEPC) UNESP, Franca. E-mail: mateusmalvestio@outlook.com.br. O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil.

² BAHIA, Luiz H.N. *O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003. p. 219. Para Bahia bens clientelísticos são caracterizados como um subproduto dos bens políticos que por sua vez são bens materiais ou simbólicos valorizados pela sociedade presentes nos processos de trocas.

³D'ÁVILLA FILHO, Paulo. *O Clientelismo como Gramática Política Universal*. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2003. p. 151.

⁴ NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 2003.

⁵ Nunes destaca que o termo *patrons* é equivalente ao termo brasileiro coronel.

⁶ NEVES, Ângela Vieira. *Clientelismo, cultura política e democracia: dilemas e desafios da participação popular a experiência do orçamento participativo na cidade de Barra Mansa*. Tese (doutorado em ciências sociais) IFCH Unicamp, Campinas, 2006. p. 69.

⁷ GRAHAM, Richard. *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

⁸ Ibid., p.37.

⁹ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 2ª Ed. S. Paulo: Ed. Nova Fronteira, 1975.

¹⁰ Ibid., p. 283.

¹¹ CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: uma discussão conceitual.” In: “. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 1998. p. 134.

¹²CARVALHO, José Murilo de. “Quem transgride o que?” In: *Cultura das transgressões no Brasil: lições de história*. coordenação Fernando Henrique Cardoso, Marcilio Marques Moreira; colaboradores André Franco Montoro Filho... [et. al]. São Paulo, 2 ed. Saraiva, 2008. p. 78-79

¹³BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. “Do Estado Patrimonial ao Gerencial.” In: *Brasil: Um Século de Transformações*. PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 243

¹⁴ D'ÁVILLA FILHO, Paulo. *Democracia clientelismo e cidadania. A experiência do orçamento participativo no modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.p. 187.

¹⁵ D'ÁVILLA FILHO, Paulo. *O Clientelismo como Gramática Política Universal*. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2003. p. 152.

¹⁶ BIASON, Rita. “A Corrupção como fator de desigualdade na política brasileira.” *Ciências Sociais em Perspectiva* (8) 15 : p. 131 – 143. 2º sem. 2009. p.132.