

## **DO CLIENTELISMO: A FORÇA DE UMA INSTITUIÇÃO INFORMAL QUE O DIREITO NÃO CONTROLA.**

### **CLIENTELISM: THE STRENGTH OF AN INFORMAL INSTITUTION THAT LAW DOES NOT CONTROL.**

*Juliano Soares Rangel<sup>1</sup>*

**Resumo:** Ao tomar como limite espacial o Brasil, o presente artigo busca analisar a origem da instituição informal *clientelismo*; a forma com que se procedeu ao enraizamento/ arraigamento e apontar, em inferência pragmática, a permanência desta, enquanto conjunto de práticas ilegais e de ‘relativizada legitimidade’, mesmo que com o advento da Constituinte. Para tanto, ao partir do conceito e das práticas do mandonismo, este trabalho toma como marco temporal a chegada das caravelas e naus portuguesas à colonização e perpassa a história político-cultural-social do país, passando pela fase da chamada transição democrática sinalizada pela Constituição Federal de 1988 até os tempos atuais. Igualmente, o objetivo evidencia-se como sendo o de apontar os resquícios de colonialidade num país em que declarado seu caráter republicano, federativo cooperativo e democrático reveste-se em modernidade ao mesmo tempo em que se vê exposto às fragilidades culturais que permeiam seu processo democrático e participacionista. O trabalho, à margem do campo estritamente jurídico, busca uma análise de fundo sociológico sobre uma instituição que o campo normativo unicamente não consegue limitar.

**Palavras-Chave:** Clientelismo – Cultura – Democracia Liberal – Sistema Político Brasileiro.

**Abstract:** By taking as spatial limit the Brazilian State, this article aims to analyze the origin of the informal institution *clientelism*; the way its rooting took place and point, in a pragmatic inference, its permanence as a set of illegal practices of ‘relativized legitimacy’, even with the advent of the Constituent. To do so, from the concept and practices of mandonism, this work takes as timeframe the arrival of the Portuguese caravels and naus (ships) to the colonization and spans the political, cultural and social history of the country, passing through the step of democratic transition signalized by the Federal Constitution of 1988 till today. Also, the goal is to point the vestiges of colonialism in a country that, concerning its republican, cooperative and democratic federative profile, gives the appearance of modernity while it is exposed to the cultural weaknesses that permeate the democratic and participationis process. The work, aside the strictly legal field, seeks an analysis with a sociological background of an institution that only the normative field can not limit.

**Key-words:** Clientelism – Culture – Liberal democracy – Brazilian Politcal System

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Docente universitário e pós-graduação *lato sensu* – Curso de Direito. Coordenador de Extensão da Faculdade Cenequista de Rio das Ostras. Advogado.

## **Introdução**

Por alguns apontado como instituição informal<sup>2</sup>, por outros como simples manifestação cultural, o clientelismo carrega em si um legado e tece significados que intriga e instiga a análise de suas conseqüências ademais o modo de sua sobrevivência num Estado democrático.

Neste trabalho, o clientelismo abrange as duas facetas: a da apropriação indébita da coisa pública e a da barganha do voto como expressões da manifestação da corrupção.

No que pese reconhecer a confusão de muitos dos estudiosos ao mesclar e designar institutos de forma indevida, o presente trabalho se atenta à análise do que se tem por clientelismo. Dessa forma, mandonismo, feudalismo, patrimonialismo, coronelismo, assistencialismo e clientelismo ganham sentidos precisos. Por tal razão, a primeira parte deste artigo volta-se ao estudo da diferenciação terminológica destas práticas traçando, para tanto, cada contexto em que estas estiveram impressas e buscando reconhecer em que cenário adveio o clientelismo enquanto prática eleitoral de caráter político-cultural.

Posterior análise volta-se para a questão ‘cultura’, uma vez que esta se mostra fator responsável a justificar a forma com que a prática clientelística se faz perdurar no tempo e no espaço. Entendendo ser esta manifestada graças à padronização sócio-comportamental capaz de tornar perene as práticas clientelísticas é que se faz imprescindível um estudo especial, até para que se busque identificar a força com que a cultura faz moldar e permanecer na sociedade as práticas indesejáveis no campo jurídico ou não consoantes com o modelo democrático assumido pelo Brasil desde a Constituinte.

Por fim, buscar-se-á analisar de que forma a prática clientelística encontrou o seu espaço dentro da teoria democrática, mais, de que forma a sua interação com os fatores sócio-culturais, no Brasil, serviram de fomento à perenidade das relações de troca de interesses e favorecimentos pessoais, mesmo em cenários modernizantes (inclusa aí a fase da transição com a Constituinte de 1988 e Pós-Constituinte).

### **1. Embate Terminológico e Raízes**

---

<sup>2</sup> No viés interpretativo de entender instituições não apenas como regras constitucionais e/ ou fruto de arcabouço normativo-legal é que Huntington (1968 apud LOWNDES, 2002) entende que as instituições podem ser consideradas como: “Instituições políticas como estáveis, importantes e que repetem padrões de comportamento”.

Utilizadas as terminologias mandonismo, patrimonialismo, feudalismo, coronelismo e clientelismo como sinônimas por parte significativa dos estudiosos do tema, este artigo propõe, por uma questão de adequação terminológica, sejam discutidos tais conceitos. O que se pode verificar é que, a análise e o enquadramento conjuntural sócio-político-cultural destes conceitos é o que permite se entenda de que forma se processou o ‘nascer’ do clientelismo no Brasil, razão pela qual, se propõe o embate terminológico e a análise das raízes que fizeram brotar no Brasil tais práticas.

Contada a partir dos anos de 1500 – marco temporal da chegada das caravelas e naus portuguesas lideradas por Pedro Álvares Cabral à colonização do Brasil –, o mandonismo destaca-se enquanto traço cultural presente no Brasil anterior à chegada dos colonizadores.

Deste período, parte considerável de autores, já apontava a existência dos traços mandonistas vivenciados e praticados no Brasil, logo, dá ensejo a tal fundamentação o fato de o mandonismo ser visualizado como o conceito que mais se aproxima do de caciquismo na literatura hispano-americana e, como é sabido, o cacique prescinde a figura do indianista e este, a muito da chegada dos portugueses, encontrava-se no país. Para tanto, elucida melhor o mandonismo enquanto característica da política tradicional e não como um sistema, Carvalho (1997), para quem o mandonismo

refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política [...] Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas.

A terminologia ‘coronelismo’, por sua vez, tem reflexos em contexto diverso. O coronelismo teve seu momento histórico delineado de 1889 a 1930. O seu marco inicial fora a Primeira República e teve a sua simbólica morte em 1930 em detrimento da prisão dos coronéis baianos. Alguns historiadores, por sua vez, a morte do coronelismo é delimitada em caráter definitivo em 1937, datada a implantação do Estado Novo e a derrubada do exponencial caudilho gaúcho, Flores da Cunha.

A consolidação do coronelismo e de seu poder se deu com a política dos estados implantada por Campos Salles em 1898<sup>3</sup>, ante o federalismo que fizera adotar o Brasil.

No campo econômico, Cardoso (1975, p.31) já analisara a gestão Campos Sales e o saneamento das finanças ao detectar que, nesta fase governamental,

---

<sup>3</sup> Ver: José Murilo de Carvalho (1997).

[...] havia um princípio, consagrado pela Constituição, que coincidia com os interesses e o perfil das realidades imposta pelos vencedores de 89: o federalismo. A prática da autonomia dos Estados não se fez esperar em matéria extremamente delicada: a contratação de empréstimos externos.

Se no campo econômico o federalismo proporcionou aos estados a realização de empréstimos<sup>4</sup>, no campo cultural e social permitiu a ação direta dos governadores e possibilitou a ação direta dos coronéis sobre seus subordinados e, como negociação, o processo de troca se processava no âmbito de um coronelismo ferrenho.

A forma partidária de organização da democracia adotada pelo Brasil é alvo de grande crítica por parte de pensadores, razão pela qual, Viana (1999, p. 53) denunciava como inadequada a adoção do partidarismo e do federalismo pelo Brasil e cita como paradigma o modelo suíço ao argumentar que

na Suíça – não obstante as suas tradições tão genuinamente democráticas – o Presidente, desde que é eleito e empossado, para logo se libertar dos vínculos do partidarismo e das suas obrigações partidárias – e passa a ser o “Presidente dos suíços” ou “da Suíça”, isto é, da nação suíça na sua totalidade. Não divide a Nação em dois grupos – em amigos do governo e inimigos do governo, como aqui. O tipo do “Presidente-soldado de partido” não digo que seja criação nossa; mas, é próprio dos povos, como o nosso, dominados pela “política alimentar” e pela “política de clã”, em que o Estado ou a Administração é o meio de vida a serviço dos amigos [...] esta despartidarização aqui, deveria ser, não apenas do Governo Federal, mas também dos governos de Estado.

Não se pode dar outro significado ao termo “política alimentar” ou “política de clã” senão o que o autor dera ao significá-los como política em que o Estado ou a Administração é o meio de vida a serviço dos amigos. Se neste diapasão ele reconhece a ação direta dos estados no favorecimento e cálculo de interesses, em 1949 o mesmo autor observou que a justiça brasileira, na mesma fase coronelista, caracterizava-se pelas figuras do “juiz nosso”, do “delegado nosso”, isto é, era uma justiça posta a serviço dos que detinham o poder de mando.

Se críticas em excesso sobraram a Campos Sales, a virtude do estadista é apontada em Lessa (1998, p. 63) como tendo se materializado na mescla entre realismo e invenção institucional. O realismo, na concepção do autor, consistiria no reconhecimento do estado natural da distribuição do poder no Brasil e, a invenção institucional seria o reconhecimento institucional do federalismo implantado que permitira a configuração de um extenso condomínio oligárquico.

---

<sup>4</sup> Em Cardoso (1975), os estados de São Paulo e Minas Gerais se destacam como tendo sido os responsáveis por alocação de grande parte de recursos financeiros oriundos de empréstimos econômicos.

Não tendo tomado postura unilateral no tocante à análise da gestão Campos Sales, o mesmo autor (1998, p. 65) abre espaço às palavras do irmão do presidente, Alberto Sales que enfatiza em sua análise o fato de que

a política divorciou-se inteiramente da moral. Governadores e Congressos firmaram entre si pactos reprováveis, esquecidos e desprezados os deveres constitucionais, para se entregarem à gatunagem e à licença, enchendo as algibeiras com o produto do imposto e afugentando os honestos com a perseguição política [...] Se nos Estados não há honestidade nem civismo, se aí dobram todos ao menor aceno que possa vir do alto.

O relato do irmão do presidente Campos Sales evidencia de forma clara o que representou a fase coronelista no Brasil: uma política divorciada da moral, embora se deva atentar para o fato de que no campo da representação política, a Primeira República não produziu mudanças extraordinárias, mas reconfigurou apenas o cenário com a manutenção de traços oriundos de outras fases históricas do Brasil, como o mandonismo. Nesse sentido, Carvalho (2008, p. 14) destaca que

do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos [...] A descentralização tinha efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais [...] A Primeira República ficou conhecida como “república dos coronéis”. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política [...] O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes de estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições. Os eleitores continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos.

Ao fim da intitulada fase “coronelista”, a barganha e o processo de troca de interesses passou a se dar por razões de cargos públicos, assim Carvalho (1997, p. 16) aduz ser

a perda de poder econômico que leva o coronel a necessitar do apoio do governo para manter sua posição de classe dominante. Mas é verdade que a teoria é formulada apenas em termos de compromisso político: os coronéis apóiam o governador, que lhes dá carta branca em seus domínios; os governadores apóiam o presidente da República, este reconhece a soberania deles nos estados. [...] No coronelismo, [...] , o controle do cargo público é mais importante como instrumento de dominação do que de empreguismo. O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo.

Se ao leitor parece estranho o salto histórico dado do Brasil-Colônia (mandonismo) à Primeira República (1889 – 1930, coronelismo), cabe observar que autores como Carvalho (2008, p. 16) já apontava a existência das práticas de coação eleitoral, uso da máquina pública para fins particulares e compra de votos mesmo no Brasil-Império<sup>5</sup>, daí se deve partir para uma análise mais profunda uma vez que esta possibilita analisar de que maneira tal sistema se processava considerando que, em parte dos pensadores, ganham tais práticas os nomes de feudalismo ou patrimonialismo como sendo as práticas que se fizeram perdurar no tempo. Para tanto, é inegável que, mesmo em partindo dessas terminologias, os autores preservaram ou buscaram preservar o conteúdo de cada qual, seja do feudalismo como modo de organização social e político baseado nas relações servo-contratuais (servis), com origens na decadência do Império Romano do século XVII, seja do patrimonialismo weberiano (1964, p. 83), que ganha neste autor uma forma específica de dominação política tradicional, em que a administração pública tem os seus meios controlados e empoderados por políticos como se privados o fossem<sup>6</sup>.

De volta à temática e na tentativa de tecer a problemática, é importante salientar que, embora Viana (1920, p. 21) esteja analisando o sistema de trocas e usurpação da máquina pública para fins privatísticos num aparato próprio do período do coronelismo, este mesmo autor analisa o Estado em compasso com uma tradição a que designa “feudal”.

A tradição feudal é acentuada por Viana (1920, p. 21) que a analisa tendo como marco o poder dos potentados rurais e suas parentelas diante do Estado desde o início da colonização em que os grandes latifundiários são vistos como onipotentes dentro de seus latifúndios; estes durante a Colônia eram alheios, se não hostis, ao poder do governo<sup>7</sup>. Com a Independência, passaram a controlar a política nacional, submetendo o Estado a seus desígnios.

No que pese conhecer Carvalho (1997, p. 31) como sendo a formulação mais contundente da tese feudal a proposta por Duarte<sup>8</sup> (1939, p. 54); o mesmo autor apresenta ao

---

<sup>5</sup> Carvalho (1997) destaca que o patrimonialismo no sentido weberiano só pode ser visto no Brasil em fase anterior à Primeira República, uma vez que o coronelismo teria surgido com o recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia: “A tendência era claramente no sentido de reduzir, até a eliminação, os resíduos patrimoniais da administração em favor da burocracia do Estado. Inúmeros conflitos surgidos em função do comportamento das autoridades patrimoniais, como os delegados e oficiais da Guarda, começaram já no Império a ser resolvidos pelo recurso a autoridades burocráticas, como os juízes de direito e oficiais da polícia. Na República, as tarefas de manutenção da ordem passaram todas para a burocracia, na medida em que delegados se tornaram funcionários públicos e os estados aumentaram rapidamente o efetivo de suas polícias militares que substituíram a Guarda na sua função original. A Igreja também foi separada do Estado, tendo sido instituído o registro civil”.

<sup>6</sup> Ver Max Weber (1999).

<sup>7</sup> Ver: José Murilo de Carvalho (1997).

<sup>8</sup> Neste autor, as capitânias hereditárias seriam instituições legitimamente feudais e o feudalismo teria dominado os três primeiros séculos da história nacional. Pouco teria mudado após a Independência, pois “o poder político

lado de Duarte o ‘patrimonialista’ Faoro<sup>9</sup> (1958, p. 91) a quem credita a difícil comprovação empírica da existência do onipotente estamento burocrático; apresenta a tese de Uricoechea<sup>10</sup> (1978, p. 8) como tendo partido de sólida base weberiana; aponta a matizada análise de Simon Schwartzman<sup>11</sup> (1970, p. 19) e, por fim, opta pela teoria de Leal (1980).

Leal (1948, p. 34) apontava o fato de que o mandonismo sempre se fizera presente na história do país e que era este uma característica do coronelismo. Neste autor, o compromisso entre o poder público e os donos da terra fez culminar no que chamou ‘postura governista dos coronéis e do sistema como um todo’, por seu turno, a função eleitoral governista do coronelismo seria a mola mestra que impulsionaria o sistema. Demarcando o tempo em a que se voltavam suas palavras, o fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do coronelismo fossem de observação freqüente durante o Império e alguns deles no próprio período colonial.

Por fim, cumpre observar o fato de que, não só Faoro (1958, p. 20), Uricoechea (1978, p. 11) ou mesmo Schwartzman (1970, p. 21) correlacionam a prática de troca de interesses e favorecimentos à idéia de burocracia e patrimonialismo de Estado, mesmo que um se aproxime mais outro menos da autêntica teoria weberiana.

Autores diversos correlacionam práticas clientelísticas à burocracia formal num formato especial, ou seja, aquelas como resultado desta. Neste viés, apontando o fato de que na América Latina, a burocracia formal e típica ideal de Weber tem uma significação

---

se encerra nas mãos dos que detêm o poder econômico" (Duarte, 1939:181). A ordem privada, antagônica e hostil ao Estado como poder público, teria governado soberana durante todo o período imperial e ainda predominaria à época em que o livro foi escrito. Para ser tolerado pela ordem privada, o Estado, enquanto tal omite-se e reduz suas tarefas à mera coleta de impostos. No resto, o Estado é privatizado e age em função dos interesses da classe proprietária. (Carvalho, 1997).

<sup>9</sup> Neste autor, o Brasil teria seguido a evolução de Portugal que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos se formou um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo (Faoro, 1958 *apud* Carvalho, 1997).

<sup>10</sup> Este autor vê a natureza da política brasileira desde a Colônia: um misto de crescente burocratização e de decrescente prebendalização ou patrimonialismo. Estado e senhoriato estabeleceram relação dinâmica de complementação e antagonismo. O Estado português, e depois o brasileiro, não possuíam recursos humanos e materiais suficientes para administrar a Colônia e, posteriormente, o país independente. Fazia-se necessário o recurso ao poder privado na forma de serviços litúrgicos, cujo exemplo principal foi a Guarda Nacional. Por seu lado, o senhoriato não conseguiu desenvolver formas de solidariedade corporativa capazes de possibilitar o enfrentamento do monarca, enquanto a economia escravista não lhes permitia a consolidação estamental que caracterizou o feudalismo ocidental. (Uricoechea, 1978 *apud* Carvalho, 1997)

<sup>11</sup> Este autor, partindo das mesmas distinções weberianas, trabalhadas por Bendix (Weber, 1964; Bendix, 1962), de feudalismo e patrimonialismo e de suas ligações com as formas políticas modernas, Schwartzman distingue evoluções diferentes nas regiões brasileiras. A principal delas tem a ver com o estilo patrimonial-cooptativo característico do Nordeste e de Minas Gerais e o estilo feudal-representativo próprio de São Paulo. (Schwartzman, 1970 *apud* Carvalho, 1997)

diferente da de outros países ante a presença da distribuição de favores, nepotismo e paternalismo, Faleiros (1985, p. 33) toma como exemplo o Brasil para o qual

vê-se que desde a época da Colônia a burocracia “Del Rey” servia de intermediária para a coleta de impostos e distribuição de favores. Promove-se um industrial, um comerciante necessitado, para o exercício de seu trabalho, do beneplácito da burocracia. Esta burocracia foi adquirindo certa importância na própria formação do Estado latino-americano e brasileiro. Com a mudança das formas de Estado, passando-se a Estado nacional independente, a burocracia teve também a continuidade de manter essas formas de distribuição de favores e de coleta de impostos que caracterizariam as relações do Estado com a sociedade civil.

O clientelismo, por sua vez, faz prescindir a relação patrão-cliente, motivo pelo qual a obra de Graham (1997, p. 11) ao montar o cenário do Brasil-Império perde a coesão ao apontar, desde aquele período, a existência dessas personagens para justificar um período que, em verdade, deveria se caracterizar por patrimonialista (Império) e coronelista (Primeira República).

Com o Estado Novo, ações desenvolvimentistas e posterior abertura do mercado nacional ao investimento estrangeiro fazem imperar no Brasil a abertura ao sistema capitalista global que, no todo, tende a diminuir a ação direta do próprio Estado (estrangulado por dívida externa) que, sente a necessidade de prestar atendimento à sociedade através de práticas assistencialistas<sup>12</sup> e dá início a estas como forma de redução da desigualdade social.

No momento em que o Estado se insere (déc. 70/80), de forma inevitável, num mercado global em que forças externas ditam as regras do jogo político às nações menos desenvolvidas através do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial; em que as políticas sociais passam a ser reguladas e direcionadas por forças superiores que em muito faz relativizar a soberania do Estado Nação; em que a esfera pública passa a ser extensão dos interesses privados e o indivíduo é reduzido de sua postura de cidadão a de mero consumidor, passa-se a firmar a terminologia e prática clientelística (a existência da figura do cliente).

Melhor esclarece a terminologia clientelismo Faleiros (1985, p. 36), ao detectar e apontar que a clientela não é considerada com os foros da cidadania e sim como mera clientela. Na visão deste autor, há uma diferença entre o cidadão e o cliente. O cidadão tem direitos; o cliente, favores<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver Sposati, Bonetti, Yasker e Falcão (1989). Nestes, “...o assistencialismo consiste numa atividade que recebeu diferentes nuances históricas e que não se constitui numa excrescência particular do Serviço Social, mas sim uma parte da lógica capitalista. O assistencial torna-se a única face possível do capitalismo a justificar as desigualdades sociais”.

<sup>13</sup> Ver Faleiros (1985). “Este autor busca em sua análise a compreensão interpretativa de que”..há quem diga que nos países latino-americanos não há cidadãos, mas súditos. O próprio processo de desenvolvimento da cidadania está vinculado às formas em que o Estado se manifesta na América Latina. Algumas burocracias consideram suas instituições como verdadeiros feudos, em uma relação patrimonial com a clientela e não em uma relação

Por ora, o que se deve esclarecer é que, embora as terminologias utilizadas pelos pensadores para discutir o poder local no Brasil-Colônia (mandonismo), Império (patrimonialismo/ feudalismo), Primeira República (coronelismo), Estado Novo (patrimonialismo/ assistencialismo), Regime Militar (assistencialismo) e pós (clientelismo) sejam diversas, todas refletem em seu fio condutor a postura de práticas de captação do voto de barganha em pleitos eleitorais e/ ou a utilização da máquina pública por governantes para fins privatísticos que lhes guarneçam a manutenção de poder.

A questão para análise posta é: De que maneira tais práticas conseguiram se manter num mesmo espaço em um limite temporal tão longo? Pergunta formulada para tentativa de resposta aludida no próximo tópico de análise.

## **2. Arraigamento das Práticas Clientelísticas – Reflexo Cultura**

A proposição desta temática parte da inferência propugnada por Veloso (2006, p.22) em tese intitulada *Clientelismo – uma Instituição Política Brasileira* ao apontar que

Muito desta perplexidade encerra-se nesta pergunta formulada por Lawrence Harrison (2002): “por que, depois de mais de 150 anos de independência, a América Latina, uma extensão do Ocidente, não conseguiu consolidar as instituições democráticas?” A resposta dada pelo autor gira em torno da seguinte questão: a cultura importa como um fator explicativo do por que alguns países conseguiram alcançar melhores resultados de desenvolvimento econômico e de consolidação de instituições democráticas dos que outros – como sugere o título de seu livro mais famoso publicado em 1985, *Underdevelopment Is a State of Mind – The Latin American Case* (O Subdesenvolvimento É um Estado de Espírito – O Caso Latino-americano).

Assim, embora se reconheça que o arraigamento das práticas clientelísticas parte da forma burocrática e patrimonialista de agir do Estado e de seus governantes e da própria forma sistêmica de produção capitalista, há que se ressaltar que a cultura prescinde a todo o agir, uma vez que, maneja a política, a administração, a economia e os homens, o que mesmo Weber (1999, p. 32) reconhece ao perceber que o desempenho institucional não está inexoravelmente associado à graduação do envolvimento econômico, mas que também os valores culturais apontam-se com significativa importância.

Na perspectiva weberiana de que a cultura direciona aos agentes significativa importância que lhes condiciona o modo de agir é que Putnam<sup>14</sup> (2002, p. 16) mantém firme a

---

funcional. Elas se crêem donas das instituições, donas dos favores. Os direitos à cidadania são vistos como verdadeiros favores que se dão aos indivíduos solicitantes dessas instituições”.

<sup>14</sup> Para Putnam (2002) as instituições moldam a política, na medida em que “as instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos autores”. Logo, o clientelismo, enquanto

idéia de que a eficiência de um governo está relacionada com o capital social por ele desenvolvido e a de que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições.

Mas o que seria essa cultura? Arenas e Obediente (1993, p. 42) buscando identificar a história, a identidade e o poder dos partidos políticos na Venezuela respondem a este questionamento na reprodução e análise do ideário de *'herencia histórica'* em Marx e Engels (1982), tecendo a resposta no sentido de que:

Marx y Engels decían que en el proceso histórico, toda sociedad transfiere a otra un comportamiento históricamente creado, y que en la transferencia, una generación le da a la que le sigue – como fuerzas productivas – capitales y circunstancias los cuales, aunque modificados por la nueva generación, le dictan a ésta sus propias condiciones de existencia, las líneas de su desarrollo y un carácter especial (1982:39).

É dado seguimento ao pensamento dos autores que, citando os pensadores marxistas, destacam alguns aspectos:

- [...] a) ninguna sociedad actúa en un vacío, siempre recibe como herencia los contenidos sociales y culturales que caracterizaron a la otra que la antecede;
- b) tal herencia se compone tanto de capitales como de circunstancias que le confieren a la heredera un carácter especial; y
- c) el legado no se mantiene estático, está en constante proceso de transformación.

Se a sociedade transfere a outra um comportamento historicamente criado, não restam dúvidas de que, o clientelismo se apresenta como esse comportamento, como o capital e circunstâncias nas quais ainda que modificados por novas gerações ditam a existência e as linhas do desenvolvimento em um caráter especial, assim o é que, conforme demonstrado, as práticas de barganha do voto e utilização da máquina pública para fins privatísticos perpassam ao longo dos anos no Brasil, embora se intitulem de forma diversa e adequem a cada fase características que lhes fazem peculiares pelo contexto histórico, político, social e cultural – o conteúdo em si, é o mesmo.

O que se tem hoje por clientelismo nada mais é do que fruto hereditário de conteúdos sociais e culturais que caracterizaram fases antecessoras da história brasileira; conteúdos que ganham o caráter de capital social e que se transformam no que tange à postura dos atores políticos (ora colonizadores, ora coronéis e Estado-mercado).

---

instituição informal estaria sobre o sistema e agiria sobre este de forma a moldá-lo em identidade, poder e estratégia do agente político (o que barganha o voto; o que se utiliza da máquina pública para fins privatísticos) e do cliente/ ator político passivo (o que vende o voto; o que da máquina aproveita de forma indireta para atendimento de interesses particulares).

Toda essa força que faz perene as práticas clientelísticas no Brasil deve ser chamada cultura que, enquanto formada por um coletivo social híbrido<sup>15</sup>, faz ganhar o caráter público.

### **3. O Clientelismo Rompe a Constituinte, a Racionalidade do Direito e o Redesenho Institucional do Estado Brasileiro.**

Apontado o processo de formação da sociedade brasileira em que se pode observar a perenidade das práticas clientelísticas no Brasil, cabe entender de que forma essa cultura subsistira na fase da Transição – período identificado pela formação da Constituinte de 1988. Para isso, é fundamental ir além da visão entusiasmada de historiadores no que se refere a tal período histórico e que se entenda em que contexto político-econômico nacional e internacional se permitiu a subsistência de tais práticas.

A década de 1980 é apontada por grande parte dos historiadores como tendo sido o Brasil o palco político da mobilização da sociedade civil em torno de objetivos comuns, objetivos coletivos que almejavam à reafirmação da obrigação do Estado para com as políticas sociais, num quase retorno ao *Welfare State*, bem como palco de atuação suprema da sociedade civil na cobrança por seu espaço no campo da política. Este período estivera marcado por traços de organização e resistência, resgate e respeito aos direitos humanos e preocupação com o meio ambiente e a qualidade de vida por parte da sociedade civil organizada (SANDER, 2005, p. 18).

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, mesmo o Estado se permite sob a pressão da sociedade civil se organizar de forma diversa, outrossim, o federalismo que anteriormente se manifestara em seus tipos centrífugo (Primeira República) e centrípeto (Estado Novo, Regime Militar Ditatorial), ganha o caráter de cooperação<sup>16</sup>.

O tipo de federalismo por cooperação *per si* indica a adoção pela Lei-Mor ao princípio da colaboração recíproca entre os entes federativos e, como se levanta a temática colaboração, torna-se fácil concluir pela descentralização de competências por parte do Estado.

As competências são distribuídas entre os entes federativos pela Carta Magna de 1988, em que se reconhece a necessidade da cooperação e colaboração entre estes e sociedade civil

---

<sup>15</sup> Termo preferencialmente utilizado por Canclini (2008), uma vez que o autor condena a utilização do termo “hibridismo”, ante a alegação de que a este parece que hibridismo, como todos os “ismos”, alude a certa absolutização daquilo que se nomeia, podendo implicar certo dogmatismo ou uma intenção de impor esta concepção a outros processos que não sejam aplicáveis.

<sup>16</sup> “O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição de múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual Constituição”. Ver Cury (2006).

para o progresso da nação, determinando-se o compartilhamento de responsabilidades, assim, o Estado brasileiro assume a adoção à prática de descentralização das políticas.

Há, contudo que dar destaque ao fato de que, os fatores que contribuíram com a descentralização administrativa entre os entes federativos e sociedade civil não podem ser delineados em nível nacional. Forças externas devem ser apontadas também como legítimas – no passo em que aceitas – à descentralização administrativa encartada na Constituinte.

No cenário global, a mundialização<sup>17</sup> ditada em recomendações pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial aos países estimulou a política econômica, a se concentrar no crescimento das exportações; redução da demanda interna; certo número de restrições orçamentárias e em algumas privatizações (CARNOY, 1999, p.65).

Na década de 1970, a política americana, o endividamento dos países em desenvolvimento e a ineficácia do serviço público deram ênfase a uma visão de dominação sobre a maneira de como as economias em crise deveriam se reorganizar para recuperarem o caminho do crescimento. Por sua vez, a aplicação das políticas traçadas culminou com o aumento efetivo das disparidades econômicas; aumento da situação de miséria; declínio do papel do Estado no crescimento econômico e redução do financiamento dos serviços públicos, principalmente, na Educação.

No que se refere ao aparato estatal atual, Therborn (2001, p.12) destaca o neoliberalismo como sendo uma vanguarda da modernidade no que se refere à organização do Estado, uma vez que traços nítidos de tal sistema predominam nas nações neste imersas com traçados de prevalência pelo processo de mercantilização do Estado, de desburocratização e de destecnocratização que deixam lugar a novos mecanismos de gerência derivados de dinâmicas de mercado. Por sua vez, na impossibilidade do Estado em privatizar políticas, o que se tem a fazer é descentralizá-las entre os entes federativos como forma de não comprometer a receita com elevadas despesas.

No mundo, as instituições que se especializaram no atendimento às concepções éticas, em redistribuir renda, em fomentar solidariedade e atender necessidades e necessitados perderam importância e legitimidade desde 1980. Passou-se a cotejar instituições que incentivam competências ou méritos que possam ser realizadas no mercado. Assim, os modelos e instrumentos de políticas sociais deslocaram-se e hoje aponta enfaticamente em direção à responsabilidade própria do indivíduo e do seu posicionamento no mercado (SOBOTKA, 2006).

---

<sup>17</sup> Termo empregado por Carnoy (1999) , similar ao termo globalização.

O que se vivencia é o modelo sistêmico neoliberal-capitalista em que os Estados mostram-se atrelados às políticas de mercado, em atendimento globalizado, de controle perdido<sup>18</sup>. Ressalta-se que, não se trata da negação da existência do Estado, mas de sua redução a mero manipulador de recursos e de gerenciamento de políticas, em que o Estado-nação tem relativizada a sua soberania face às erosivas forças transnacionais<sup>19</sup>.

Como se pode observar em autores contemporâneos, embora com olhar entusiasmado, é que o Brasil no período de transição nada mais fez que atender às exigências de um mercado global no que tange ao gerenciamento de políticas e descentralização de atribuições.

A fase da transição Constituinte carrega em seu arcabouço de senso comum a idéia de que esta representara uma ruptura com o passado do país; haver-se-ia “criado” um novo Estado, em que se abriu o espaço à participação social e, no mais, os direitos individuais e garantias fundamentais fizeram-se prevalecer no texto legal.

Na contramão da idéia posta, restam os questionamentos: Seria possível uma sociedade transformar-se, “jogar fora” toda a herança cultural adquirida à prevalência da formação de um novo Estado? Teriam as práticas clientelísticas desaparecido de uma hora para outra com a previsão do sufrágio universal, direto, secreto e periódico do voto? E a burguesia nacional, desapareceu junto às suas máximas de usurpação e aproveitamento da massificação popular? A democracia na sua forma representativa adaptada ao liberalismo e capitalismo seria impraticável juntamente às práticas clientelísticas? E para participação popular, bastaria a previsão normativa para que esta se efetivasse? No mais, como se apresentam na atualidade as práticas clientelísticas? De antemão, é imprescindível se deixe claro que a transição Constituinte de 88, em verdade, não representara a ruptura do ‘velho’ ao ‘novo’ – ao contrário do que, comumente se projeta na análise deste período.

Nessa perspectiva, faz-se *mister* observar que as questões levantadas pelas correntes que se voltavam à análise da transição e da consolidação democrática, em voga nas décadas de 1980 e 1990, supedaneavam-se no conceito de democracia minimalista schumpeteriano<sup>20</sup> e

---

<sup>18</sup> Em poucas palavras Bauman (1999) resume o controle no processo de globalização ao destacar que “ninguém parece estar no controle agora. Pior ainda – não está claro o que seria, nas circunstâncias atuais, ‘ter o controle’”.

<sup>19</sup> Termo empregado por G.H. von Wright ao analisar que no processo de globalização o capital não tem domicílio fixo e os fluxos financeiros estão bem além do controle dos governos nacionais, onde muitas das alavancas da política econômica não mais funcionam, assim aponta o fato de que “a nação-estado parece que está se desgastando ou talvez ‘definindo’...As forças erosivas são transnacionais. Uma vez que as nações-estados continuam sendo as únicas estruturas para um balanço e as únicas fontes de iniciativa política efetiva, a ‘transnacionalidade’ das forças erosivas coloca-as fora do reino da ação deliberada, proposital e potencialmente racional. Como tudo o que elide essa ação, tais forças, suas formas e ações são ofuscadas na névoa do mistério; são objetos de adivinhação e não de análise confiável...” *apud* Bauman (1999).

<sup>20</sup> Em Schumpeter (1961), a participação política resta adstrita à escolha dos governantes, ficando o debate político restrito à elite política eleita. Para ele, “a democracia não significa que o povo realmente governa em

weberiano<sup>21</sup> e do normativismo de Bobbio<sup>22</sup>. Acreditar que, normatizando direitos estar-se-ia creditando à sociedade a garantia da aplicabilidade destes ao exercício da plena cidadania e que reduzindo a democracia à representação e oportunidade de voto seria atingir o objetivo democrático de participação, foi necessário conquanto irrisório se mostre na atualidade.

No campo da democracia representativa, Michels (2001, p. 09) apontava a existência da oligarquia partidária formada no âmbito interno do próprio partido que baseava os seus atos nas trocas de interesses e denunciava a impossibilidade da existência de uma democracia ideal na esfera do Estado ante as poderosas relações de dependência sócio-econômica.

A mesma democracia visualizada na forma minimalista schumpeteriana, weberiana e normativista de Bobbio fora a que o Brasil adequara-se com a Transição e, a existência dos partidos políticos que se operacionalizavam na forma oligárquica também fora visualizada neste mesmo limite temporal. Os atores que outrora permeavam o regime ditatorial de 1964 foram os mesmos que, em vestes diversificadas, plantaram a semente ao nascimento da Constituição de 88, razão pela qual Fernandes (1989, p. 39) chega à análise de que

a ‘transição democrática’ constituiu-se em um marco insuperável na história das torpezas políticas. Políticos serviçais da ditadura atravessaram o Riacho Fundo, para continuarem no poder; um partido que surgira como o grande vitorioso de uma inesquecível campanha cívica, submeteu-se às imposições da ditadura e legitimou-se como herdeiro do trono, em troca de uma “negociação patriótica”: a vanguarda ditatorial recuou para o segundo plano, mantendo-se porém como o garante do sistema “democrático” de poder e da transição democrática”. Belos discursos selaram essa farsa.

Para tanto, é necessário se ater ao fato de que a burguesia brasileira, caracterizada pela manipulação às massas ao encontro dos interesses próprios, em momento algum perdeu a sua característica, ao contrário, manteve como linha de conduta a contrarrevolução. Ainda em Fernandes (1989, p. 43), a burguesia brasileira é estruturalmente contrarrevolucionária, para tanto, argumenta que

o corolário da orientação da grande burguesia e da posição do Governo é o mesmo. Trata-se da crença difundida de que, fora da “internacionalização”, não existem saídas para as nações capitalistas do Terceiro Mundo. Essa crença alimenta-se de uma falácia. Em cada momento da História mundial houve sempre um centro

---

qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que governam”.

<sup>21</sup> Em Weber (1999) “a democracia opera como mecanismo institucional de seleção de políticos competentes e capacitados”. Logo, a democracia seria uma seleção natural de líderes competentes para a formação do parlamento. O cidadão sobre o qual operasse o espírito democrático seria nada mais, nada menos que tão-só o que toma a decisão pelo sim, eu quero ou pelo não, não quero.

<sup>22</sup> Em Veloso (2006), “A implantação de uma ‘democracia procedural’, nos termos de Bobbio (1986), ensejou a formulação de um conjunto de prescrições (*guidelines*), como as elaboradas por Huntington (1975) para os atores políticos democráticos que melhor sucesso teriam na consolidação democrática, inspiradas na nova ‘engenharia institucional’ (ARTURI, 2001)”.

hegemônico, que fomentava o temor de que, desobedecidas as regras do jogo (do seu jogo), os países em formação ficariam fora das 'ondas do progresso. Portanto, a cada tipo de dominação externa (a dominação colonial direta, a dominação colonial indireta e a dominação através da dependência), existe uma modalidade de internacionalização salvadora, que só seria acessível aos países que aceitassem a "rendição silenciosa", por vezes incondicional.

A burguesia não desaparecera do cenário com a transição dada pela Constituinte, tão só moldara os seus divergentes interesses, tendo-os filtrado em concessões e ajustamentos mútuos. Em tom ultraconservador a unidade de classe burguesa assume a luta ainda que reduzindo ou cancelando o impacto revolucionário do deslocamento dos interesses predominantes e dominantes na sua classe. Em Vianna (1989, p. 32), a burguesia brasileira é de origem cartorial e se desconhece, salvo as tais exceções que dizem salvar a regra, o empresário como um herói social.

Por sua vez, o resultado do processo de transição é que o governo desdobrou e deu força às concepções ideológicas da grande burguesia<sup>23</sup>.

Em um país demarcado por uma trajetória de formação da cidadania deformada, em que por último se reconhece os direitos políticos, no campo da cidadania, em sua plenitude e extensão, a transição nada mais representou do que período em que a Constituição de 1988 se fez 'letra de lei morta', uma vez que as normas ganham sentido pragmático ou de eficácia limitada ou contida, mais que isso, no aspecto trabalhismo, redundando a postura do cidadão a de um indivíduo-mercadoria. O processo de formação e exercício da cidadania na fase da transição é bem visualizado em Vianna (1989, p. 33), para quem:

o exercício da cidadania, por outro lado, não é pleno e nem universalizado. Os assalariados urbanos foram incorporados à ordem burguesa de modo regulado via instituições corporativas, que suprimiram a autonomia de sua vida associativa, e os trabalhadores do campo somente agora ingressam no movimento de postulação por uma livre e plena cidadania.

Mesmo a idéia do cidadão protagonista com a transição mostra-se mera falácia, uma vez que a autonomização do indivíduo não se mostra fruto da forma federativa cooperativa que o Estado assumiu, mas sim do avanço do capitalismo e dos efeitos deste. Agora, a luta da

---

<sup>23</sup> Ver Fernandes (1989, p. 365). Neste autor, a vitória da burguesia na Constituinte se deu em razão de que, "a nossa geopolítica debruçou-se na defesa à mão armada das classes privilegiadas e da pureza interna da civilização ocidental... Seca e míope, trocou a aceleração do desenvolvimento econômico com a maior exploração das massas e a satelização do país como um todo, que se tornou uma 'nação emergente' de baixas perspectivas", complementa e perfila a Constituição de 88 ao aduzir que "um país periférico satelizado não possui vontade coletiva própria. Também não precisa de uma constituição moderna e democrática. As regras vêm de fora e são estabelecidas pelo sistema capitalista mundial de poder". Por sua vez, a satelização do país tem fulcro na história de formação do país, razão pelo qual ainda relata que "... O Brasil, desde a Independência, tomou o caminho que parecia mais fácil, o de valer-se das estruturas escravistas de produção e da procura do mercado mundial. A luta contra o colonial, não se converteu em luta contra o colonialismo, uma regra geral na América Latina".

hegemonia se define em campo novo – ou a privatização do público ou a sua democratização, pondo em perspectiva continuados e progressivos avanços para submetê-lo a pleno controle por parte da sociedade<sup>24</sup>.

No sentido de aponte sociológico, em *O jeitinho brasileiro*, Fernandes (1989, p. 93) desnuda a idéia fundante no senso comum de total ruptura do ‘velho’ com o ‘novo’ evidenciando a inserção dos velhos atores e partidos políticos do então regime ditatorial na fase de transição; perfila em palavras o que representou em termos de participação social a Constituinte de 88 e o nulo grau de representatividade que fora alcançado pela sociedade civil ao aduzir que

o que vemos é uma reprodução de um filme velho, do tempo do cinema mudo. As formas nem mesmo sofreram modificações ou submeteram-se a qualquer disfarce...O consenso que exibem ao Brasil é um consenso que anima o capital, nacional e estrangeiro, e que responde à insensibilidade dos que podem, têm voz e, por isso mesmo, mandam! Vão substituir maciçamente um “entulho autoritário” para uma constituição democrática para os de cima. A tesoura da Constituição sintética garantirá, como a Constituição de 1967 e o seu adendo de 1969, a continuidade da “transição transada” [...] As tendências que se delineiam na Assembléia Nacional Constituinte não são de provocar maiores esperanças. A iniciativa popular, como e enquanto tal, funcionou melhor do que se poderia esperar...um verdadeiro vexame percorreu as veias da ANC – mas esta permaneceu estática. Funcionou como um escoadouro público ou um corpo inerte. Os prédios não falam, não ouvem, não se movem... Cenário de uma imensa demonstração de atividade popular, dela não participou através dos manda-chuvas e dos partidos da ordem, empenhados em outro tipo de luta [...] O Povo penetrou dentro da casa, mas não a conquistou. Tudo foi feito para excluí-lo, da forma mais minuciosa e inteligente. Sessões para debates constitucionais inócuas, estruturadas dispersivamente e com presença limitada do Povo nas galerias.

O que se desprende de toda a leitura é que o caráter burguês, capitalista e de democracia representativa que assumiu o Brasil na Transição decorrente da Constituinte de 88 expressa em muito a permanência dos traços oriundos de outras fases da história e, em assim o sendo, o clientelismo (renovado em anteriores instituições pela faceta patrão-cliente) mostra-se traço permanente da sociedade brasileira atual, haja vista a permanência do controle oligárquico pelos partidos políticos que em muito assumem a postura das práticas de compra de voto e uso da máquina estatal no intuito premente de permanência nas instâncias do poder.

Pode-se, de clara forma, aduzir o que a Constituinte representou. Nas palavras de Vianna (1989, p. 36), a

---

<sup>24</sup> Neste sentido, argumenta Vianna (1989) que “o protagonismo de que hoje desfrutam deve-se, como é trivial, ao avanço do capitalismo e à imposição lógica que lhe é específica, com as naturais repercussões sobre uma maior autonomia do grande capital diante do Estado. Só nisto, no entanto, não lhe facultaria a influência política, que se deve, isto sim, à capacidade que vem demonstrando em interpelar todo um conjunto de novos seres sociais, na cidade e no campo, originários do aprofundamento e expansão do capitalismo. A multidão de microempresas com o Plano Cruzado é bem um exemplo deste processo”.

ambigüidade do Estado, ambigüidade do próprio processo de modernização, dado que boa parte do seu impulso provém da cultura e de motivações tradicionais da burguesia oligárquica, avessa à idéia de indivíduo e ao utilitarismo como concepção de mundo. Sem trauma maior, o patrimonialismo oligárquico se transmuta num capitalismo cartorial e corporativo, a economia disciplinada pela política, a sociedade civil pelo Estado, contraditório aparelho consagrado a abrir passagem para o novo em nome da defesa do velho.

Se Vianna identifica a transmutação do patrimonialismo oligárquico como resquício cultural e espírito burguês oligárquico em perenidade, Francisco de Oliveira (2007) vai direto ao ponto e, foca a causa da existência das práticas assistencialistas de forma evidenciada ao transpor a idéia de que

as políticas assistencialistas, que são na verdade políticas de funcionalização da pobreza, são a contraparte desse movimento de verdadeira liquidação da classe em curso no desenvolvimento brasileiro [...] A erosão da base classista e a não-representatividade dos partidos e outras organizações políticas, como os próprios sindicatos, produzem um curto-circuito que é fatal para a política e para o exercício do governo.

A questão que fica para a abordagem finda é: Seriam compatíveis as práticas clientelísticas com o modelo de democracia traçado pela Constituinte?

Na certeza de que a democracia representativa, na forma vivificada, assumira a postura de uma democracia refletida no ideário neoliberal-capitalista de âmbito global, enquanto tendência político-mercadológica, é que se pode afirmar e falar de uma democracia de viés capitalista como sistema reducionista da postura do cidadão à de consumidor decisionista (Schumpeter, 1961 e Weber, 1999) pela participação redundada ao voto, pela competição partidária e representação parlamentar – com supedâneo no princípio da soberania popular. Conforme expõe Farias (2000, p.06),

No capitalismo não é necessário que as instituições políticas sejam diretamente apropriadas pela classe dominante, pois elas possuem uma lógica e uma unidade, determinadas pela estrutura do Estado burguês (indivíduos juridicamente iguais e identificados como agentes da soberania popular), que estabelecem as condições políticas da dominação de classe, à medida que opõem obstáculos à organização autônoma dos dominados. Uma política de esquerda que venha a obter sucesso no interior dessa democracia apenas poderá minimizar os efeitos reprodutivos favoráveis à ordem social dominante. Para alcançar os objetivos socialistas, as forças de esquerda têm que construir um novo tipo de democracia.

Tecendo em palavras o que fundamenta a convergência das práticas clientelísticas na democracia capitalista, o mesmo autor (2000, p. 10) aduz que

a condição sócio-econômica para a proliferação do voto de barganha é a predominância de relações de produção capitalistas, basicamente a conversão da força de trabalho, através do assalariamento, em mercadoria – o que pressupõe a existência do trabalhador livre, isto é, despojado dos meios de subsistência, em

particular do vínculo à terra. Trata-se do trabalhador que abandona a condição da dependência pessoal (o colonato, a moradia) frente ao dono de terras, para se submeter à dependência impessoal (o assalariamento) relativa às coisas.

Logo, no que pese afirmar que as práticas clientelísticas guardam acolhida junto à democracia revestida num Estado neoliberal-capitalista, isso não impede que se tente obstar a realização destas práticas ante os malefícios éticos e morais que adornam a prática da política brasileira.

Ainda, no que pese responsabilizar a cultura, é necessário que a compreenda como sendo formada coletivamente, nesse viés, é necessário que haja a transformação da sociedade brasileira em seu conjunto, o que, como é sabido, é moroso. O Direito, Ciência Social Aplicada, deve, nessa dinâmica, partir para o campo de uma racionalidade argumentativa e voltar o seu ‘olhar’ à sociedade. Não basta condenar quem se beneficia diretamente das práticas clientelistas, mas também, os que indiretamente buscam alcançar os efeitos reflexos destas.

### **Considerações Finais**

As práticas da barganha do voto e do uso indevido da máquina pública para fins privatísticos são verificadas em diversas fases e contextos históricos do Brasil, conforme se verifica no estudo realizado.

Dar ao Brasil o título de ‘país cabralino’<sup>25</sup> é solidificar a existência das práticas clientelísticas desde o Brasil-Colônia, independentemente das terminologias que estas práticas tenham adquirido no transcorrer do processo de formação do país, eis que, é sabido que estas práticas mesmo com designações diversas guardaram em seu âmago a barganha, a guerra de interesses e a utilização da máquina pública pelos governantes à manutenção de poder.

Partindo para uma análise da sociedade brasileira contemporânea em inferência às práticas clientelísticas no sistema político, pode-se afirmar que, a existência destas continua a possibilitar o seu cabimento<sup>26</sup>, no entanto, não perdendo o grau ocular, continuam a se manter como antiéticas e imorais à formação cultural do país e dos novos cidadãos.

A prática clientelística gera no cidadão menos favorecido a permanente crença da impotência e da dependência, faz arraigar em seu espírito um estado de necessidade permanente e favorecimento por meios indevidos para o atendimento de seus interesses.

---

<sup>25</sup> Cabralino – Referência histórica à chegada de Pedro Álvares Cabral à Terra de Vera Cruz, hoje, Brasil.

<sup>26</sup> É dito que as práticas clientelísticas são cabíveis no atual sistema político brasileiro ante a análise realizada no sentido de que, a democracia na sua forma capitalista (desenhada pelo sistema neoliberal capitalista global) a acolhe em sua perfeita forma.

Cabe frisar, que tais práticas não são inerentes, necessariamente, aos cidadãos menos favorecidos, uma vez que, mesmo os favorecidos, para a manutenção de postura e *status*, em muito, utilizam-se desse mesmo artifício, mesmo que para a manutenção do cargo para si ou para seus familiares.

No sistema eleitoral brasileiro não interessa a qualidade do voto. A democracia representativa cunhada pelo perfil liberal exige a quantidade, o número de votos obtido. Assim, o número opera como fator de poder político, o que Michels (2001) já apontava.

Os partidos políticos carecem de ideologia e comprometimento social. Em oligarquias se estruturam no intuito de tomar o Estado ou de nele permanecer<sup>27</sup>. Mesmo aos governantes, pouco interessa qual o perfil educacional ou social de seu eleitor, contando que lhe proporcione a soma de mais um voto.

A cultura persiste, os danos são irreparáveis. O representante eleito, em muito, deixa de ser o ‘representante’ no sentido literal do vernáculo. Ao revés, uma vez eleito, busca atender a seus anseios particulares e se manter no poder.

Cumprir as atribuições a que são devidas pelo cargo no qual foi empossado em razão dos votos recebidos? Ilusão. Em maior proporção, encontramos nesta situação o legislador-parlamentar. Cresce continuamente nos Tribunais do país a dependência de regulação legal, sobram mandados de injunção e ações declaratórias de inconstitucionalidade por omissão ajuizadas. O resultado disto é o processo de judicialização da política e ativismo judicial<sup>28</sup> por parte dos Tribunais Superiores. Neste momento, seria impróprio levantar a teoria montesquiana de Separação de Poderes.

Tomando por práticas clientelísticas um corpo costumeiro da sociedade brasileira ou uma instituição política informal, faz-se necessário purificar os costumes coletivamente criados, pois o que se percebe é a desregulação política e mesmo institucional no Brasil. Ainda é preciso que se perceba o real espírito democrático de participação social pela autonomização do indivíduo, neste sentido, já apregoava Tocqueville (2001) que

---

<sup>27</sup> Também em Michels (2001), partindo de análise etimológica: “partido significa separação, diferenciação, *pars*, não *totum*. Partido implica, pois, delimitação. Mas ao mesmo tempo há outras circunstâncias – a saber, a força do número e o objectivo de todo e qualquer partido que é o de tomar conta do Estado”.

<sup>28</sup> A diferenciação entre ativismo judicial e judicialização da política é descrito em Vieira, Camargo e Silva (2009), para os quais o ativismo judicial em seu sentido jurídico ou formal deve ser entendido “como a ampliação da competência do tribunal por meio de suas próprias decisões. Segundo esse ativismo formal, o STF vem redefinindo os limites de sua própria competência jurisdicional, modificando, assim, o seu papel institucional nas relações com os demais poderes (...) o ativismo judicial pode ser descrito como uma atitude, decisão ou comportamento dos magistrados no sentido de revisar temas e questões – *prima face* – de competência de outras instituições”, por sua vez, “a judicialização política é mais ampla e estrutural, cuidaria de macrocondições jurídicas, políticas e institucionais que favoreceriam a transferência decisória do eixo Poder Legislativo-Poder Executivo para o Poder Judiciário”.

instruir a democracia, reavivar se possível suas crenças, purificar seus costumes, regular seus movimentos, substituir pouco a pouco pela ciência dos negócios sua inexperiência, pelo conhecimento de seus verdadeiros interesses seus instintos cegos; adaptar seu governo aos tempos e aos lugares; modificá-lo de acordo com as circunstâncias e os homens – este é o primeiro dever imposto nos dias de hoje aos que dirigem a sociedade. (...) É necessária uma nova ciência política para um mundo totalmente novo.

Se conclui que, aferir as conseqüências das práticas clientelísticas no Brasil é nada mais que corroborar, em análise, comportamentos e atos levianos vivenciados no cenário político nacional que faz pesar sobre o próprio sistema: a não instrução e não conscientização por parte do eleitor; a acomodação do cidadão pelo *de vir* simultânea à redução deste à postura de consumidor; o resultado das ações coletivas calcadas nas práticas clientelísticas com a escolha não fundamentada de representantes políticos insipientes; a não atividade laboral por parte dos representantes eleitos que, em muito, carecem da noção de empoderamento e que faz permitir uma transmutação de valores e poderes, possibilitando a tomada de atribuições a um Poder devidas originariamente pelo que representa, fazendo assim, romper noções tão fortemente assumidas pelo espírito republicano federativo democrático.

Em considerações finais, as conseqüências apontadas pela preservação cultural das práticas clientelísticas no Brasil mostram-se o ponto de chegada deste trabalho, por sua vez, a reflexão deve ser o ponto de partida à retomada e redirecionamento de posturas, no que legitime o embate à impunidade, corrupção e desvios procedimentais e legais. Se tais práticas destroçam o sistema político brasileiro é a hora de uma revisão conceitual e prática.

Como abordado neste artigo, o clientelismo mostra-se prática acolhida pelo sistema econômico neoliberal-capitalista e, uma vez sendo este o vivenciado no Brasil, não garante de nenhum despropósito a assertiva de que a sociedade brasileira está adequada ao modelo econômico assumido pelo país.

A democracia passa a ser vista como mera representação da liberdade e resta gerada no indivíduo o poder de sobre si decidir se pretende ou não dar preço ao seu voto e a seus interesses particulares, fazendo destes, produtos comercializáveis e, aberta a livre-concorrência, cada indivíduo se arvora em dar o preço de seu pensar, um pensar plasmado na forma de produto perecível.

O Direito, por sua vez, na sua racionalidade, não entende que coibir práticas legitimadas (embora ilegais) exige mais do que normatizar, exige também o educar. Daí, estamos nos referindo a uma ação conjunta de educar para transformar o indivíduo em

cidadão. Apenas a educação para a cidadania será capaz de impedir que o clientelismo descance no Brasil, fazendo deste, os braços de Morfeu.

## Referências

ARENAS, Iraida Vargas e OBEDIENTE, Mario Sanoja. **História, Identidad y Poder**. Caracas: Fondo Editorial Tropykos, 1993.

BAUMAN, Zygmunt. Depois da Nação-estado, o que? *In* **Globalização** – as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas: Estratégias para Entrar e Sair da Modernidade**. São Paulo: EDUSP, 2003.

CARNOY, Martin. **Mondialisation et reforme de l'education**. Paris: UNESCO, 1999.

CARDOSO, Fernando H.. Dos Governos Militares a Prudente – Campos Sales: a implantação do sistema oligárquico. *In* FAUSTO, Boris (org.). **Brasil Republicano III**. São Paulo: Difel, v. I, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *In* **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n.º 02, 1997.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CURY, Carlos R. J., Federalismo político e educacional. *In* FERREIRA, Naura S. C. (org.); SCHLESNER, Anita Helena (et al.) **Políticas públicas de gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análise**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Saber Profissional e Poder Institucional**. São Paulo: Cortez, 1985.

FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e Democracia Capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *In* **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: Ed. UFPR. n.º 15: 49-65, nov. 2000.

FERNANDES, Florestan. **A Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

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

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

- LESSA, Renato. Campos Sales e o paradigma oligárquico brasileiro. *In* SALLES, Campos. **Da Propaganda à presidência**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- LOWNDES, V. Institutionalism. *In*: MARSH; STOKER (eds). **Theory and methods in political science**. London: Palgrave Macmillan, 2º ed., 2002.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. *In* **Cidadania e Classe Social**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- MICHELS, Robert. **Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna**. Tradução José M. Justo, Lisboa: Antígona, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. e RIZEK, Cibele Saliba. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência italiana**. Rio de Janeiro: FGV, 3ª ed., 2002.
- SANDER, Benno. Política e Administração da Educação no Brasil: momentos de uma história em construção. *In* **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A.. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SOBOTTKA, Emil Albert. *In* Por que se faz políticas sociais no Brasil? – notas sobre estratégia de legitimação nos últimos dois governos federais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006.
- THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim de século. *In* SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo II**. São Paulo: Vozes, 1999.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A Democracia na América: Leis e Costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- VIANA, Francisco Oliveira. **Populações Meridionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Governo do Estado do Rio de Janeiro, UFF, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.
- VIANNA, Luiz Werneck. **A Transição: Da Constituinte à Sucessão Presidencial**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- VIEIRA, José Ribas; CAMARGO, Margarida Maria Lacombe e SILVA, Alexandre Garrido da. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial. *In* **Revista Versus**. Rio de Janeiro: UFRJ. Ano I, n.º 2, ago. 2009.
- VELOSO, Giovana Rocha. **Clientelismo: uma Instituição Política Brasileira**. Brasília: UnB, 2006.

WEBER, Max. A Instituição Estatal Racional e os Modernos Partidos Políticos Parlamentares (sociologia do Estado). *In* WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB. v. II, 1999.