

CLIENTELISMO E POLÍTICA NO BRASIL

REVISITANDO VELHOS PROBLEMAS

George Avelino Filho

RESUMO

O conceito de clientelismo, utilizado pelos antropólogos no estudo do poder pessoal em pequenas comunidades, foi apropriado pelos cientistas políticos a partir do final da década de 50 e início dos anos 60, no estudo das "sociedades em desenvolvimento". Seu uso tornou-se comum como paradigma de explicação para os "desajustes" entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas. O modelo de análise que se generalizou assumiu a perspectiva do "desenvolvimento político", caracterizando-se basicamente três estágios de desenvolvimento: sociedades tradicionais, sociedades em transição e sociedades politicamente desenvolvidas. O artigo discute a passagem do segundo para o terceiro estágio, que constitui, para o autor, o problema do caso brasileiro, concentrando-se na análise do "clientelismo eleitoral".

Palavras-chave: clientelismo; instituições; sistema eleitoral; sistema partidário.

SUMMARY

First developed by anthropologists in their study of personal power in small communities, the concept of clientelism came to be adopted by political scientists beginning in the late 1950s and early 1960s in their analysis of "developing societies". The use of this concept became a common paradigm for explaining the disequilibrium between socio-economic development, on the one hand, and the lack of stability of political institutions, on the other. The prevailing analytical model incorporated a perspective focusing on "political development", characterized basically by three stages of development: traditional societies, societies in transition and politically developed societies. This article discusses the passage from the second to the third stage, which according to the author constitutes the central question in the Brazilian case, focusing his analysis on "electoral clientelism".

Keywords: clientelism; institutions; electoral system; party system.

I

Largamente utilizado pelos antropólogos que procuravam deslindar as relações de poder pessoal existentes em pequenas comunidades, o conceito de clientelismo foi apropriado pelos cientistas políticos a partir do final da década de 50 e início dos anos 60. Nessa época, as independências das antigas colônias européias, a Revolução Cubana, entre outros acontecimentos, motivaram um progressivo interesse pelo estudo das "sociedades em

desenvolvimento". Assim, torna-se comum o uso do clientelismo como paradigma de explicação para os "desajustes" entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas¹.

Entretanto, essa passagem não se fez sem problemas. Os trabalhos antropológicos eram estudos de caso que privilegiavam os componentes subjetivos da questão; suas análises procuravam enfatizar aspectos como a reciprocidade da relação, seu caráter afetivo, o poder pessoal do patrono como a fonte da desigualdade entre as duas partes etc. Por seu lado, o interesse dos cientistas políticos relacionava-se com os reflexos dessas micro-relações no sistema político como um todo. Isto implicou um salto metodológico de grandes proporções, pois se inferiam características gerais do sistema político a partir da generalização de estudos de caso.

Dessa forma, as dificuldades surgiam principalmente da imprecisão sobre o nível de análise em que o conceito é aplicado, micro ou macro, e os problemas da transição de um nível para o outro; e do caráter difuso dos limites e relações entre o modelo clientelista e o não clientelista².

Independentemente desses cuidados, o modelo de análise que se generalizou assumiu a perspectiva do "desenvolvimento político". Nessa perspectiva, os estágios de desenvolvimento são basicamente três: sociedades tradicionais, sociedades em transição e sociedades politicamente desenvolvidas. A maioria dos trabalhos dedicava-se à avaliação das consequências do desenvolvimento econômico e social sobre a estrutura de poder existente e a comparar essas estruturas "transitórias" com os sistemas políticos "mais desenvolvidos". Outra preocupação era apreender as interpenetrações entre os diferentes estágios, principalmente a presença de relações clientelistas nas instituições ditas modernas³.

Grosso modo, as sociedades tradicionais são caracterizadas pelos partidos dos "notáveis", pela dependência dos recursos pessoais do patrono que se reflete num poder quase doméstico, e pelo caráter afetivo da relação. No estágio de transição, o poder pessoal dos "notáveis" é enfraquecido; os recursos passam a ter origem predominantemente estatal; os partidos são mais organizados e disputam posições no aparelho do Estado para manipular os recursos públicos; e as relações entre o patrono e o cliente ganham um acento mercantil. No estágio mais desenvolvido, as "sociedades mobilizadas", conforme indica o termo, são marcadas pela presença de partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo, e pela legitimação do sistema político a partir de valores públicos e universais⁴.

Os pontos críticos são as duas passagens. A primeira, das sociedades tradicionais para as sociedades de "transição", é definida pela desorganização social e da estrutura de poder tradicional. Essa desorganização é produto das mudanças econômicas e sociais provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo local, especialmente a progressiva urbanização e a centralização e ampliação das políticas estatais⁵.

O clientelismo na sua versão mais estatal e partidária é produto do desajuste entre a estrutura social e o sistema político. A desorganização da sociedade dos "notáveis" não é acompanhada pelo fortalecimento das

(1) Uma série de artigos representativos desse debate encontra-se na coletânea organizada por Schmidt, Scott, Lande e Guasti, orgs. (1977).

(2) Para uma discussão destes problemas metodológicos ver Kaufman (1974). Graziano (1978) retomou alguns desses temas ao apontar a necessidade de se relativizar a perspectiva comportamental nas análises sobre o clientelismo, derivada dos trabalhos antropológicos, em proveito de um maior aprofundamento no estudo das suas relações com as características estruturais da sociedade, principalmente com o sistema político.

(3) Os problemas dessa última perspectiva, como aponta Lemarchand (1981), estão relacionados com a definição do grau em que as relações clientelistas são importantes. Considerar o clientelismo como *adenda* (Lande (1977)), ou seja, como forma de remediar as falhas das relações institucionalizadas, pouco ajuda a resolver aqueles problemas de análise.

(4) Para uma discussão mais detalhada, ver Graziano (1973). Modelo semelhante também pode ser encontrado em Scott (1969).

(5) "Nestes termos, as relações entre patronos e clientes podem ser concebidas numa situação em que o poder estatal é disperso e sua extensão muito limitada e onde existe uma considerável distância entre as esferas locais e nacionais de governo. Por seu lado, o clientelismo partidário está associado à ampliação do poder estatal e à integração entre as diferentes esferas de governo." Weingrod (1968), p. 325, tradução minha. Para o caso brasileiro, ver a clássica obra de Vitor Nunes Leal.

instituições impessoais e universais características de um sistema político desenvolvido. Embora algumas dessas instituições possam existir, a diferença fundamental é que elas são frágeis e não conseguem agregar e representar interesses e identidades coletivas. A presença desmesurada de demandas particularistas expressaria essa incapacidade das instituições políticas.

O surgimento das máquinas clientelistas, em substituição aos antigos "notáveis", vem justamente ocupar esse vazio institucional, reunindo esses interesses fragmentados, amortecendo a acuidade dos conflitos sociais e evitando a sua generalização⁶. As "máquinas políticas", portanto, surgem da incapacidade das instituições para atender à diversidade de demandas que passam a incidir sobre o aparelho do Estado.

A política clientelista "moderna" é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais "instrumentais". Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o *broker*. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos.

Mas é a segunda passagem, de um sistema político clientelista para outro institucionalizado, que interessa mais de perto a este trabalho. Primeiro, porque esse é o problema a ser enfrentado no caso brasileiro. Depois, porque essa segunda transição raras vezes foi problematizada teoricamente. Essa ausência é explicada quando se percebe que a maioria das análises ergue-se sobre um modelo bipolar que procura enfatizar as diferenças entre os dois sistemas. Assim, o resultado mais comum é a produção de uma série de dicotomias, tais como privado *vs.* público, particularismo *vs.* universalismo, desorganização social *vs.* organização, fragmentação de interesses *vs.* agregação etc.

Prisioneiros das teorias do desenvolvimento político, esses autores não conseguem superar a visão bipolar inerente a esse modelo de maneira a abarcar a segunda passagem. Sem desconsiderar a importância desses trabalhos na caracterização do tema e dos efeitos perversos do clientelismo, é hora de avançar um pouco mais.

Graziano (1983) procura enfrentar alguns desses problemas ao afirmar que a dicotomia particularismo *vs.* universalismo pode ser entendida mais como *continuum* do que como oposição. No mesmo argumento, a ênfase no aspecto particularista conduziria a dificuldades insuperáveis para o exame das características estruturais do fenômeno, principalmente quando se concebe o clientelismo não como *addenda*, mas como constitutivo de aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade. Dessa forma, o clientelismo exerceria uma "função manifesta" — troca de benefícios — e uma "função latente" — estabelecer solidariedade em sociedades onde é rara a confiança entre os atores. Ele é necessário tanto para clientes como para patronos, pois permite "introduzir uma medida de segurança e

(6) "A máquina política pode ser considerada conservadora ao menos nestes 4 aspectos: a) ela representa uma alternativa não violenta de lidar com os conflitos; b) ela aumenta a legitimidade do regime político nas sociedades de 'transição'; c) ela enfatiza os ganhos de curto prazo em detrimento das expectativas e transformações de longa duração; d) ela evita os conflitos de classe ao promover a colaboração entre as classes." Scott (1969) p. 1169.

previsibilidade no que seria, de outra forma, um mundo mais ou menos hobbesiano".

Sem dúvida, a relação clientelista *per se* é incapaz de gerar instituições democrático-representativas onde elas não existem⁷. Mas ela precisa destas instituições para existir; principalmente depois que desapareceu o mundo onde predominavam as relações domésticas e afetivas. A desagregação da sociedade tradicional impõe a transformação da estrutura política. Mesmo sendo definido como alternativa perversa, o clientelismo tem de enfrentar os mesmos problemas que uma institucionalidade universalista, ele tem de gerar um mínimo de confiança e certeza entre os atores, na nova sociedade de massas.

Atribuir alguma institucionalidade ao clientelismo certamente constitui passo importante. Mas não responde à questão da segunda passagem. Mesmo que se aceite a idéia de progresso embutida nessas análises, como passar de uma institucionalidade clientelista para outra, universalista e representativa? A superação da lógica bipolar necessita que se valorizem os pontos de interseção. Se existe um *continuum*, não se deve procurar apenas o ponto específico da ruptura entre os dois tipos de institucionalidade, o importante é verificar qual o grau de interpenetração que existe entre eles.

Nessa direção, o funcionamento de uma suposta institucionalidade clientelista exige que se ofereçam garantias mínimas de continuidade de maneira a gerar alguma certeza, alongar as expectativas e ordenar as demandas. Se o clientelismo fosse dotado apenas de uma lógica desagregadora e particularista, e essa lógica fosse levada até o fim, ele deixaria de existir. Pois, não há como ordenar apenas interesses específicos e urgentes, indivíduos cínicos e egoístas. A confiança e a cooperação seriam impossíveis e o mundo, incerto e hobbesiano.

II

Antes de retomar a discussão da relação entre as instituições políticas e o clientelismo faz-se necessária uma nota de cautela: ela se limitará apenas ao "clientelismo eleitoral", ou seja, aquele em que a definição sobre quem controla o fluxo de benefícios depende diretamente dos resultados das eleições; e onde o cliente/eleitor tenha pelo menos alguma capacidade de escolha, mesmo que seja entre diferentes patronos. Portanto, a preocupação central desta parte relaciona-se com a importância que determinadas instituições representativas e democráticas podem ter na sustentação daquela relação, principalmente no sentido de amenizar sua lógica desagregadora e autodestrutiva. No "clientelismo eleitoral", duas instituições são fundamentais: os partidos políticos e o sistema eleitoral; no fim das contas, é a vitória eleitoral que permite o acesso ao poder e, em certo sentido, a reprodução da classe política.

Numa análise sobre a região de Catânia, no Sul da Itália, Caciagli e Belloni (1981) argumentam que o surgimento de novos patronos provoca uma maior

(7) Nesse aspecto mais geral, Graziano (1978) tem razão em vincular o clientelismo ao apoio eleitoral e não à legitimidade do sistema político. Entretanto, isso não esgota a importância do problema, como se verá.

competitividade na relação clientelista. Tal competitividade, por sua vez, desestabiliza as relações anteriores, pois o surgimento de patronos alternativos dá aos clientes a possibilidade de comparar os benefícios recebidos. Dessa maneira, as relações de troca tornam-se passíveis de constantes renegociações: seja pela ameaça, potencial ou real, do cliente de trocar de protetor; seja pelas tentativas deste último de assegurar a dependência da sua clientela.

Como consequência, continuam os autores, as pressões distributivas tendem a crescer, aumentando os custos de manter a clientela. Embora o aumento desses custos tenha sido um recurso importante para afirmar a hegemonia da patronagem partidário-estatal sobre a dos antigos "notáveis", ela é percebida como ameaça à continuidade da relação. O acirramento da disputa e seu descontrole criam uma situação insustentável. De certa forma, é como se a fragmentação e o individualismo que caracterizam os interesses da clientela atingissem também os patronos⁸.

Também analisando a influência da Democracia Cristã italiana no Sul do país, Chubb (1981) procura refutar o aspecto inflacionário do clientelismo. Com esse intuito, ela lança mão de dois argumentos: a capacidade de manipular as esperanças dos clientes e o monopólio sobre as fontes de benefícios.

No primeiro caso, a relação tem valor por si própria e as trocas de favores, a despeito de poderem fortalecê-la, não são essenciais para a sua manutenção. Nessa perspectiva, o fator crucial é menos o benefício imediato e mais a antecipação de possíveis favores, devido à relação com alguém investido de poder. O requisito fundamental para o êxito da relação clientelista é a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. Do lado do cliente, a relação permite ter alguma segurança frente a necessidades futuras; do lado do patrono, a habilidade em manipular a esperança permitirá ampliar o máximo possível sua clientela com uma quantidade limitada de benefícios. O clientelismo torna-se viável em situações de escassez, devido à sua capacidade de distribuir as demandas ao longo do tempo.

O outro argumento levantado pela autora é o monopólio sobre as fontes de recursos. Tal monopólio permite que os quadros partidários se transformem em intermediários obrigatórios em qualquer transação com o poder público. De novo, a quantidade de recursos despendidos não é a questão crucial para a sobrevivência da relação, mesmo em situações de crise econômica, quando normalmente aumenta a demanda por serviços públicos. O controle das fontes, locais e externas, de benefícios dispensa a utilização de grande quantidade de recursos para manter a clientela. O clientelismo não só é viável, como tende a se nutrir das situações de escassez, ao manter grande número de pessoas dependentes de recursos escassos, todos controlados e manipulados pela máquina política⁹.

O monopólio das fontes de benefício permite regular a competição política e suprimir a disputa entre patronos. Combinado com a desconcentração das demandas ao longo do tempo, o monopólio estabiliza os custos da manutenção da clientela. O segredo da empreitada está em fazer com que todos se tornem clientes potenciais e se percebam como clientes de fato

(8) Os autores concluem que o caráter de massas que parece ter a Democracia Cristã em Catânia é uma tentativa de comprometer mais seus clientes e estabilizar as relações clientelistas.

(9) Segundo a autora, isso reforça o caráter conservador do clientelismo, na medida em que existem poucos incentivos para o desenvolvimento econômico. Este último tenderia a reduzir a dependência da clientela, o que, em última análise, seria ameaça potencial para todo o sistema. Numa situação de crise na economia, resta saber como lidar com o aumento das demandas que se segue da maior dependência da clientela.

antes de sê-lo. Dessa forma, procura-se diluir o caráter mais imediatamente mercantil da relação e atenuar a crucialidade do momento eleitoral.

O monopólio dos benefícios pode ser considerado como expediente externo para estabilizar a relação clientelista, ao garantir que a baixa competitividade seja mantida. Por seu lado, a desconcentração das demandas envolve as expectativas dos clientes sobre a durabilidade da relação no longo prazo. Tanto a redução da competitividade entre os patronos quanto a perspectiva de durabilidade da relação por parte dos clientes pressupõem alguma forma de organização coletiva e estável entre os patronos. O partido político tradicionalmente tem desempenhado esse papel.

Adiar objetivos significa sempre introduzir algum nível de incerteza quanto a sua obtenção. O adiamento somente se justificaria no caso de existir garantia da durabilidade da relação clientelista. Nesse caso, esta garantia teria por base as experiências cotidianas passadas que permitiriam projeções quanto ao futuro. Logo, a concessão de alguns benefícios, mesmo que para outros clientes, só viria a reforçar a expectativa de continuidade da relação e a segurança que ela proporciona.

Dessa forma, é como se o caráter seletivo do clientelismo se corporificasse em certas práticas, de maneira que aparentemente todos pudessem tornar-se clientes efetivos porque saberiam o que fazer para isso. Até a relação pessoal faria parte dos procedimentos necessários para alcançar o benefício. A seletividade pode ser exercida na sua feição temporal, o que evita exclusões definitivas. Noutras palavras, diferentemente do velho clientelismo doméstico, poucos são excluídos *a priori*; de modo que a capacidade de inclusão do sistema é substancialmente ampliada, ainda que o atendimento às reivindicações se faça a partir de uma certa hierarquia, definida temporalmente.

De volta a Chubb, num outro artigo sobre a gestão comunista na prefeitura de Nápoles, ela discute a resistência dos eleitores à desarticulação daquelas práticas e procedimentos e o renascimento político da Democracia Cristã, principalmente quando se percebeu que as promessas de campanha da "gestão coletiva" dos comunistas não iriam ser cumpridas. De acordo com a autora:

Mais concretamente, quando as perspectivas de trabalho para todos começaram a esmaecer, muitos voltaram-se para a busca desesperada por um patrono, com objetivo de assegurar pelo menos uma solução individual. As pessoas começaram a olhar o passado com nostalgia dos "velhos bons tempos" quando, com contatos apropriados, se poderia ao menos obter alguma coisa [...]. "Melhor um sistema clientelista do que nenhum." A chave que mantém a força do clientelismo numa área como o Sul da Itália é o elemento da esperança, e foi precisamente neste terreno que os comunistas foram incapazes de, ou não tiveram interesse em, competir com seus oponentes (Chubb (1981), p. 119, tradução minha, grifos da autora).

A desarticulação da rede de clientelas, em nome de uma política mais universalista, precisa resolver satisfatoriamente o problema do fluxo de benefícios, das esperanças individuais e da confiabilidade. A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso.

Simplesmente definir o clientelismo como simétrico perverso do sistema político universalmente institucionalizado é perder de vista os pontos de interseção entre os dois e incapacitar-se para enfrentar o problema da passagem de um sistema para o outro. Procurar apenas a ruptura, obviamente, impede a observação das continuidades. Sem negar o valor heurístico do recurso à bipolaridade, o clientelismo, se definido apenas por oposição à institucionalidade democrático-representativa, possui uma lógica desagregadora e particularista que no limite destruiria as condições de reprodução da classe política e terminaria por implodir todo o sistema político. Entre outras consequências, essa forma de "justiça empírica", onde cada caso é tratado individualmente, limitaria a capacidade estatal de produzir benefícios, pois impediria qualquer tipo de atividade planejada e terminaria por inviabilizar até o funcionamento cotidiano da burocracia, matando a "galinha dos ovos de ouro".

O aspecto desagregador somente se acentua quando é rompido o tenso equilíbrio que ele mantinha com seus aspectos institucionais; quando as formas não materiais de incorporação começam a falhar. O aumento dos custos materiais, quando aparecem, é apenas um dos efeitos visíveis desse processo, consequência e não causa do problema. Em outros termos, é possível dizer que, no momento em que a fragmentação se generaliza entre as elites políticas, o sistema clientelista perde seu potencial de inclusão; o que acirra cada vez mais a competição desregulada pelos gastos governamentais.

Portanto, o importante é analisar o aspecto institucional e coletivo — nem sempre restrito ao momento eleitoral — que o clientelismo também precisa ter; não analisá-lo como outro tipo de *addenda*¹⁰, mas como algo que informa todas as suas práticas e é condição de sua eficiência eleitoral, na medida em que se contrapõe à sua tendência desagregadora. A despeito da fragmentação e da particularidade dos interesses da clientela, é necessário um mínimo de organização e estabilidade entre os patronos, de maneira que se possam produzir expectativas de continuidade na relação com os clientes.

Boa parte dos problemas da redemocratização brasileira se explicam a partir do processo de desarticulação dos partidos no cenário nacional. No Brasil, a atomização da atividade política faz com que ela seja, mais e mais, exercida sob o signo da incerteza. É disso que tratarão as partes seguintes.

(10) Pois a idéia de *addenda* supõe uma temporalidade, um expediente utilizado posteriormente para remediar uma relação que não está mais funcionando.

III

Para além do antipartidismo que tem permeado a cultura política brasileira, as relações entre o Executivo e o Legislativo brasileiros quase

sempre foram marcadas pela exclusão deste último dos principais núcleos decisórios. O argumento principal esgrimido nesses casos, na tradição do mais puro autoritarismo brasileiro, é a necessidade de um Executivo mais ágil e eficaz para contornar os obstáculos ao desenvolvimento. A exclusão dos partidos políticos desses nichos centrais de poder tem criado enormes obstáculos à sua institucionalização. Ao se verem afastados das decisões de grande alcance social, os partidos passam a atuar de maneira dispersa e, de certa forma, antagônica ao seu papel de agregadores de interesses; sua exclusão reduz as possibilidades de sua efetiva institucionalização¹¹.

O alijamento dos partidos dos processos de decisão que dizem respeito ao conjunto da sociedade conduz a que os projetos e propostas mais gerais tendam a se perder no meio de um cotidiano fragmentado, o que estorva as tentativas de definir a disputa político-partidária a partir de propostas alternativas de caráter mais geral. As negociações entre o Executivo e os parlamentares geralmente são feitas de maneira individualizada, através da barganha de benefícios desagregados, o que reforça a fragmentação da competição política. Daí a extraordinária dificuldade dos partidos brasileiros em geral de produzir políticas em sentido amplo, a partir do estabelecimento de pontos prioritários para as questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade.

Essa tendência à atuação individual entre os parlamentares é reforçada pela legislação eleitoral brasileira. Mainwaring (1991), ao estudar comparativamente a influência do sistema eleitoral sobre o funcionamento dos partidos políticos, destaca o caso brasileiro como um dos que mais dificultam os esforços para a construção de partidos mais efetivos, através do incentivo ao individualismo entre os parlamentares e do consequente enfraquecimento de suas relações com os partidos a que pertencem.

Ao analisar a legislação, o mesmo autor constata, entre outros aspectos, que a combinação entre o sistema proporcional e a inexistência das listas partidárias dá ao eleitor excepcional liberdade de escolha frente à intervenção das direções partidárias. Durante o processo eleitoral o eleitor vota em candidatos únicos para os cargos em disputa, de modo que a eleição ou não de um determinado candidato depende, em última análise, de seu próprio esforço sem passar pelo partido¹². O individualismo da campanha empurra a competição pelos votos inclusive para dentro dos partidos, pois a campanha eleitoral se dá primordialmente entre candidatos e não entre partidos. Isso reforça a concepção, vigente entre os políticos, que tende a considerar a cadeira parlamentar como propriedade individual e que se reflete na possibilidade de mudança frequente de partido sem perda do mandato.

No entanto, os parlamentares, apesar das constantes reclamações acerca da falta de representatividade e do mau funcionamento de seus partidos, votaram, quando tiveram possibilidade, por sistemas eleitorais que preservavam sua autonomia em detrimento da agremiação partidária como um todo¹³.

Tal fato é explicado pelas características que a representação política assume no quadro descrito anteriormente. A relação particularista e indivi-

(11) Neste ponto, entendo institucionalização como a capacidade de um partido de oferecer algo a sua clientela, seja benefícios ou poder de veto acerca de políticas consideradas contrárias aos interesses de seus representados. Sobre essas questões, ainda que voltada para a análise do funcionamento e crise do sistema partidário vigente entre 1945 e 1964, é indispensável a leitura de Campello de Souza (1976). Além disso, institucionalização significa também apresentar-se como alternativa coletiva de governo. Este último aspecto será retomado adiante.

(12) Embora existam algumas exceções. A principal delas é o mecanismo das "maiores sobras" pelo qual, após a distribuição das cadeiras entre os partidos que alcançaram o quorum mínimo determinado, as cadeiras seguintes são divididas de acordo com as sobras dos votos de cada partido. Dessa forma a votação excepcional obtida por determinados candidatos, os chamados "puxadores de legenda", pode eleger outros companheiros de partido que tiveram votação individual bem menor do que a obtida por candidatos de um outro partido cuja votação global foi menor ou não alcançou o quorum mínimo exigido pela lei.

(13) A atual legislação é resultado da emenda constitucional nº 25, de maio de 1985, uma das primeiras medidas tomadas após a posse do governo civil.

dual que os parlamentares têm com o aparelho do Estado mostra sua outra face na fragmentação da representação, reforçada pelo federalismo jurídico e pelo regionalismo político. Nesse sentido, as decisões partidárias tomadas em nível nacional não alcançam coordenar as unidades regionais, palco da reprodução dos mandatos e da sobrevivência política. Quando tomados a partir de sua liderança local, os parlamentares em geral acreditam poder representar melhor suas clientelas sem qualquer intromissão das lideranças nacionais do partido, pois a disciplina e a coesão partidárias, vistas desse prisma, aparecem como obstáculos à boa representação dos interesses de suas clientelas locais. A consequência desse tipo de perspectiva é o desinteresse pelos projetos de políticas nacionais que não apresentem resultados palpáveis para o seu reduto eleitoral.

Dependentes da capacidade de angariar e distribuir recursos entre seus eleitores, os políticos têm dificuldade de manter uma atitude autônoma frente ao Estado. Aqueles que controlam o aparelho estatal tendem a ganhar importância, não só perante cada um dos parlamentares em particular como também internamente aos partidos, ao manipularem os recursos de que dispõem para ampliar suas lealdades entre os militantes, com o consequente imbricamento entre a burocracia estatal e as bases partidárias. Em outras palavras, se a natureza de um partido, enquanto organização coletiva, depende muito da maneira como ele se relaciona com suas bases populares e o aparato do Estado, o caráter particularista e individual dessas relações somente enfraquece a organização partidária. Dessa maneira, os políticos que manipulam os recursos estatais detêm um instrumento decisivo para a estruturação e o controle dos órgãos locais do partido, o que aumenta suas chances de sobrevivência eleitoral e reafirma sua força frente aos rivais internos.

Portanto, a representação política dá a volta sobre si mesma e não contribui para agregar interesses, mas para perpetuar sua fragmentação. A dispersão causada pela individualização da atuação parlamentar e a inexistência prática dos partidos, enquanto alternativas de políticas de escopo mais amplo, dificultam ao máximo a informação e cobrança dos setores populares sobre a atuação de seus representantes.

Essa autonomia frente aos partidos repercute na ação legislativa. Segundo o deputado federal José Serra (PSDB/SP)¹⁴, a sensibilidade dos parlamentares em relação à desigualdade na distribuição de renda se traduz na tentativa de recuperar essa defasagem rapidamente, através da substituição da renda direta pelos gastos sociais do Estado. As dificuldades surgem na hora de estabelecer prioridades, já que, de antemão, tudo é prioritário. Dado que os partidos não representam interesses mais gerais, as direções partidárias não têm condições de hierarquizar os objetivos e imprimir direções políticas claras, seja no plenário ou nas comissões; de forma que as alianças parlamentares passam a ter um caráter pessoal, com promessas mútuas de troca de apoio e votos aos projetos apresentados no Congresso. Isso inviabiliza qualquer tipo de ordenação das prioridades, porque cada parlamentar procura atender em primeiro lugar aos interesses da sua

(14) Depoimento prestado durante o "Fórum Nacional sobre as Políticas Sociais para os Anos 90", organizado pela FEA/USP e realizado em São Paulo nos dias 21 e 22 de agosto de 1989.

clientela, seja por seu apelo humanitário frente à pobreza, seja por considerá-los estreitamente vinculados aos "interesses nacionais", uma vez que a concentração dos recursos nas mãos da União gera uma "carência histórica" dos estados federados.

A relação individual que os parlamentares estabelecem com o Executivo, no sentido de conseguir recursos para suas "bases eleitorais", é de fundamental importância para a sobrevivência e lealdade das organizações partidárias locais e lhes permite controlar a competição política em seus redutos. Entretanto, o fato de apoiarem as decisões governamentais no Congresso conduziria à identificação com um governo que é julgado principalmente pelos seus resultados gerais, definidos basicamente pelos sucessos em relação à política econômica, sobre os quais os parlamentares não tiveram influência maior.

Esse dilema seria resolvido na medida em que a engenharia da legislação eleitoral dificulta a *accountability*, o esclarecimento do eleitorado acerca da atuação de seus representantes. Numa arena onde as diferenças não são nítidas e onde, aparentemente, todos são iguais a todos, tenta-se por todos os meios reforçar as bases partidárias e eleitorais, sejam elas alguns municípios ou setores específicos da sociedade, através da distribuição de recursos governamentais. Todavia, um balanço geral da eficácia individual desse recurso, conforme se verá, mostrará que ela parece ser mais complexa e variada do que inicialmente se supunha.

IV

Segundo os dados apresentados no trabalho de Santos (1987), a eficácia da utilização eleitoral dos recursos públicos com o objetivo de assegurar a sucessiva reeleição de determinados parlamentares não é tão evidente. De acordo com o autor, a taxa histórica de renovação dos mandatos legislativos até 1978, sejam estaduais ou federais, tem variado em torno de 50% para todos os estados da federação¹⁵. Esses dados, embora não sejam muito detalhados, por si sós já contrariam o senso comum que tende a ver a política brasileira como composta de oligarquias consolidadas através da utilização de clientelas, cujo espaço privilegiado de atuação seriam as eleições proporcionais.

É bem verdade que a utilização do percentual de renovação pode levar à superestimação do fenômeno, em virtude do aumento freqüente da quantidade de cadeiras em disputa¹⁶. Por esse motivo, as informações que serão utilizadas neste trabalho procuram contemplar as taxas de reeleição, ou seja, o número de parlamentares que renovou seu mandato sobre o número total de cadeiras na legislatura anterior.

A *tabela 1* aborda as taxas de reeleição para a Câmara dos Deputados entre 1974 e 1990. Os resultados confirmam o baixo número de parlamentares que conseguem sobreviver a uma legislatura. Exame mais cuidadoso

(15) Ver Santos (1987), principalmente a tabela apresentada na página 94.

(16) Entre 1974 e 1990, o número de deputados na Câmara Federal aumenta progressivamente de 364 para os atuais 503.

revela declínio acentuado dessa taxa a partir da primeira eleição pós-redemocratização do país, em 1986. Se em 1978 e 1982 a reeleição situou-se acima de 50%, ela cai para cerca de 37% nos dois pleitos seguintes, 1986 e 1990.

Tabela 1

TAXA DE REELEIÇÃO PARA A CÂMARA FEDERAL
(por bancadas regionais)

	78/74	82/78	86/82	90/86
Região Sul	51,3%	39,0%	36,6%	31,2%
Região Sudeste	55,5%	51,3%	36,1%	39,6%
Região Centro-Oeste	47,6%	46,4%	25,0%	36,6%
Região Nordeste	65,4%	57,0%	44,3%	42,4%
Região Norte	47,6%	64,3%	34,0%	18,7%
Brasil	56,3%	51,4%	37,8%	37,1%

Fontes: 1974, 78, 82 e 86, TSE; 1990, *Folha de S. Paulo*, 23.10.90, p. A-10.

Tabela 2

NÚMERO DE MANDATOS PARA A CÂMARA FEDERAL
(parlamentares eleitos em 1990, por bancadas regionais)

	2 Consecutivos	3 Consecutivos	+ de 3 mandatos
Região Sul	31,2%	10,4%	5,2%
Região Sudeste	39,6%	14,8%	10,1%
Região Centro-Oeste	36,6%	7,3%	4,9%
Região Nordeste	42,4%	19,8%	7,9%
Região Norte	18,7%	6,1%	2,0%
Brasil	37,1%	13,7%	7,2%

Fontes: 1974, 78, 82 e 86, TSE; 1990, *Folha de S. Paulo*, 23.10.90, p. A-10.

Numa análise regional, a reeleição parlamentar no Nordeste situou-se sempre um pouco acima da taxa nacional; estabilidade semelhante teve a região Sudeste, com percentuais sempre próximos dos nacionais. As

(17) Ainda que essa experiência se limitasse, por exemplo, ao aprendizado do "caminho das pedras" da burocracia na busca de favores estatais.

(18) Em 1990, os parlamentares que retornaram à Câmara Federal se dividiram da seguinte forma: quinze não renovaram seu mandato em 1986, quatro em 1982 e quatro em 1978. Se o ponto de chegada for 1986, então, dos que voltaram, dez não renovaram seu mandato em 1982 e quatro em 1978. Para 1982, a única possibilidade de retorno, não ter renovado o mandato nas eleições de 1978, é aproveitada por dezesseis parlamentares. Isso não significa que esses antigos parlamentares deixaram a atividade política. Neste ponto, é necessária uma investigação mais apurada sobre o destino desses parlamentares, de maneira a permitir uma compreensão mais ampla da atividade política e seus personagens.

outras três regiões do país mantiveram-se abaixo da taxa nacional, com exceção da região Norte nas eleições de 1982. Num balanço geral, no entanto, é possível afirmar que a baixa reeleição é generalizada por todo o país, ao menos do ponto de vista regional, pois são poucos os casos onde a reeleição é significativa e sistematicamente maior que a ocorrida no conjunto do país.

O segundo passo foi verificar se por trás dessas pequenas taxas de reeleição não se encontrariam grupos estáveis de parlamentares, que renovassem seus mandatos de forma sucessiva e independente do resultado nacional. Caso isso ocorresse, seria possível levantar a hipótese de um "gargalo do segundo mandato", qual seja: aqueles deputados que ultrapassassem o segundo mandato teriam maiores possibilidades de sobreviver às eleições seguintes, em razão da experiência parlamentar acumulada¹⁷. Isso revelaria a existência de uma classe político-parlamentar relativamente estável, a despeito das baixas taxas de reeleição em geral.

No entanto, não foi isso que demonstraram os dados da *tabela 2*. Todos os percentuais regionais caem significativamente à medida que se avança na antiguidade parlamentar. Quando se chega ao requisito de quatro mandatos, consecutivos ou não, o que suporia uma não reeleição dentre as cinco analisadas, as taxas caem para menos de 10%. Isso compromete a hipótese acima, uma vez que em nenhum momento parece existir algo próximo da estabilidade. Mesmo a possibilidade de um "rodízio" entre os políticos, um revezamento entre os mandatos legislativos e cargos executivos regionais, revela-se problemática. Os percentuais de retorno alcançaram apenas 4,6% dos 503 deputados eleitos em 1990; e isso abrangendo qualquer tipo de retorno desde 1974! Nesses termos, o mandato não renovado é praticamente irrecuperável. A única regularidade encontrada aponta maiores chances de retorno para os parlamentares que ficaram ausentes apenas uma legislatura¹⁸.

Portanto, de maneira geral, pode-se dizer que cada eleição é um fato novo. Não existe acumulação das jogadas passadas, uma regra de maiores chances de reeleição para aqueles que acumularam mandatos. A incerteza quanto à sobrevivência é generalizada, mesmo do ponto de vista regional, e atinge tanto aqueles que buscam seu segundo mandato como os mais experientes¹⁹.

A baixa institucionalização do sistema político aumenta muito o grau de incerteza, inclusive no nível individual. O paradoxo dessa situação está em que a fragilização dos partidos, enquanto organismos representativos e de atuação coletiva, leva ao privilégio excessivo das atividades imediatamente vinculadas à auto-sobrevivência política, ao mesmo tempo em que agrava a incerteza sobre essa sobrevivência. Uma das hipóteses deste trabalho sustenta que as formas de atenuar essa incerteza se encontram também restritas à atuação individual.

Num sistema onde a tônica da competição política é dada pelo acesso individual aos benefícios estatais mais do que pela disputa entre partidos com diferentes alternativas de governo, a disciplina representaria mais a

(19) Existe todo um trabalho de pesquisa por fazer sobre aqueles que entram, os "calouros". A despeito da escassez de dados, alguns cruzamentos, realizados basicamente a partir de Rodrigues (1987), indicam fortemente a existência de certas "plataformas de lançamento" para a Câmara Federal. Essas plataformas, posições privilegiadas para futuras candidaturas, seriam compostas principalmente pelos cargos executivos — chefia e secretariado — municipais e estaduais e pelos mandatos legislativos de mesmo nível, exercidos, em ambos os casos, até quatro anos antes das eleições. Caso confirmadas essas indicações, seria possível refinar a compreensão do jogo político real com a confecção de algumas regras, pelo menos quanto a derrotas prováveis, competidores previsíveis etc.

(20) Sobre esse aspecto, ver Mainwaring (1989). Essa característica de grande incerteza talvez ajude a compreender a razão das reclamações, constantemente feitas pelos parlamentares, sobre as mazelas do sistema político.

(21) A mesma lógica pode ser aplicada ao financiamento privado. Uma vez que as direções nacionais não logram articular o partido como um todo, o investimento mais interessante parece ser os políticos individualmente. Como diz Sartori: "só posso imaginar uma boa razão para que o dinheiro político seja dado às subunidades partidárias e não ao partido como uma unidade, qual seja, a de que este último não seja um investimento mais lucrativo do que as primeiras. Se as frações estiverem sob controle do partido, então não há muito a lucrar em deixar de fora o controlador. A questão depende, portanto, da maneira pela qual o partido perde ou, inversamente, conquista o controle de suas frações". Sartori (1982), p. 118.

(22) Neste ponto, vou me limitar a discutir aquelas indicações para postos que extraiam sua importância política através de alguma forma de atendimento ao público. Pois este trabalho não abrange diretamente o problema da corrupção e das indicações que visam constituir as chamadas "caixinhas eleitorais". A despeito disso, considero que o estudo desses aspectos e a avaliação de sua importância real são fundamentais para a compreensão do "jogo político" como um todo.

lealdade a um "cacique", intermediário até aqui dispensável, do que às idéias e programas partidários²⁰. Nessa mesma lógica, a despeito dos custos crescentes das campanhas eleitorais, o financiamento público também é evitado. Dada a profusão de candidatos, esse tipo de financiamento implicaria uma quantia irrisória *per capita* ou o fortalecimento das direções partidárias, que se encarregariam de escolher os "agraciados". Daí a valorização dos redutos eleitorais que cada um consiga manter²¹.

V

Contudo, embora a utilização do aparelho estatal como recurso eleitoral não necessariamente se traduza em votos, os políticos governistas continuam a disputar as indicações para estes postos²².

A posse desses postos possibilita, além da troca por votos, intermediar uma série de contatos entre diferentes setores da sociedade e o poder público. Mais especificamente, essa indicação é vista como recurso de grande importância no controle da competição política no município. Pela sua influência na sociedade local e por lidar com as necessidades e esperanças de grande parte da população, ela pode, por exemplo, cumprir uma função significativa na aquisição de novas filiações partidárias. E como as convenções partidárias locais são limitadas aos membros filiados ao partido, é possível avaliar o papel decisivo que o "indicado" pode desempenhar no controle do diretório partidário local e na escolha dos candidatos locais a vereador e prefeito.

Além disso, e mais importante, na convenção local também são eleitos os delegados municipais à convenção estadual²³. Nesse encontro é que são definidas as listas partidárias de candidatos a deputado estadual, federal, senador e ao Executivo estadual; cruciais para definir a probabilidade de reeleição do parlamentar²⁴. Portanto, é possível avaliar a importância estratégica que o controle de uma simples agência pública pode ter para evitar competidores intrapartidários indesejáveis, para favorecer membros do grupo local, ou, mesmo, para invadir redutos eleitorais alheios. Tudo isso depende, em larga medida, da lista de candidatos aprovada pela convenção estadual e das possibilidades de "dobradas" favoráveis que o candidato consiga fazer aprovar. Por outro lado, no contexto de fragilização geral dos partidos, a ausência desse recurso dificulta muito a estruturação e o funcionamento efetivo das organizações rivais²⁵.

Dessa maneira, como a burocracia do partido é frágil, a carreira política conjuga diretamente votos eleitorais e votos partidários; o caminho para o poder passa pelo controle da seção partidária, via sucesso eleitoral individual. Ignorar as regras do jogo partidário pode significar uma profusão de candidatos em seus "domínios" e derrota previsível no futuro. A importância deste tipo de jogo pode ser avaliada na medida em que a outra face da inexistência da *accountability* clássica é que o trabalho do

(23) A homologação do resultado das convenções exige quorum de pelo menos 20% do número mínimo de filiados exigidos para registro do diretório perante o Tribunal Regional Eleitoral. O número de delegados estaduais a serem eleitos pela convenção municipal é determinado pela votação partidária para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições; além do mínimo de um delegado, a convenção terá direito a mais um delegado para cada 2.500 votos obtidos até o máximo de trinta. Os municípios com mais de 1 milhão de habitantes são divididos de acordo com suas zonas eleitorais, equiparadas aos municípios para efeito de organização partidária. Pode-se imaginar a dificuldade que provavelmente terá um parlamentar, cuja votação se dipersou por todo o estado, para transformar voto eleitoral em poder partidário. Para aumentar o problema, para eleger qualquer delegado estadual sua chapa deverá ter no mínimo 20% dos votos dos convencionais do município. Para maiores detalhes, ver a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, nº 5.682, de 21.7.71 (Texto Consolidado).

(24) Também são eleitos o diretório estadual e os delegados estaduais à convenção nacional. Esta última, por sua vez, escolhe a direção nacional do partido e seus candidatos a presidente e vice-presidente da República.

(25) A partir disso, talvez seja possível pensar se a dualidade que caracteriza a vida política brasileira fora dos grandes centros poderia ser melhor explicada pela luta direta entre um partido que detém o monopólio e os outros que lutam por ele. Logo, mesmo que o número de partidos seja maior do que dois, a disputa caminharia para bipolaridade — governo vs. oposição — seja porque a questão ideológica ou programática é virtualmente ausente nessas localidades, seja porque os outros partidos não conseguem se firmar sem o auxílio daqueles recursos, restando-lhes apenas o espaço genérico da oposição. Diferentemente das antigas brigas de facção, geralmente comandadas por dois "notáveis", a nova bipolaridade — amigo vs. inimigo, lembrando Carl Schmitt — seria ditada pela posição ocupada na disputa pela "posse" dos benefícios estatais.

parlamentar como "representante da Nação" torna-se praticamente irrelevante para o seu eleitorado.

Isso permite avaliar melhor a relação de dependência ou independência que se desenvolve entre o parlamentar e o seu indicado. Pois derruba a perspectiva trivial de se considerar o posto como ocupado por um simples "cabo eleitoral" a serviço do parlamentar, o que limitaria a negociação política ao patamar federal. Finalmente, torna possível trazer à tona a dimensão local do jogo político, a formação da *network* que pode garantir uma reeleição. A propalada autonomia frente aos partidos deve ser relativizada. Ela é mais uma autonomia frente aos órgãos centrais do partido do que em relação às organizações locais, onde são feitas as apostas e atados os compromissos eleitorais. Logo, a dimensão local tem grande importância na definição da estrutura política como um todo, na medida em que é dos poucos espaços onde a incerteza acerca da sobrevivência pode ser reduzida a um grau minimamente tolerável.

Assumir o "comando político" do município (Hagopian, 1990), ou seja, o direito de indicar praticamente todos os ocupantes de cargos governamentais com atuação na área, adquirido com a vitória eleitoral, é tarefa vital para tentar controlar a oferta política e reduzir a insegurança. Obviamente esse direito tem correspondência com algumas obrigações, principalmente naqueles municípios cuja capacidade de arrecadação é insuficiente frente às despesas. O apelo eleitoral junto aos eleitores é feito justamente em nome da capacidade do candidato de intermediar recursos públicos para a comunidade. O objetivo final é tornar o reduto eleitoral o menos competitivo possível, driblar as regras eleitorais proporcionais e tentar criar um "distrito informal" (Ames, 1987). Daí a importância do monopólio dos cargos.

Dessa forma não há como negociar acordo para os conflitos individuais entre os parlamentares. A criação de novos recursos para a região, de maneira a contemplar os interesses conflitantes, somente enfraqueceria o poder do "comando político" local. A perda do monopólio significa abrir o "viveiro" mais seguro de votos à sanha alheia. Além de representar a mais séria demonstração de fraqueza para as bases locais, a de que o parlamentar está perdendo sua capacidade de intermediar recursos públicos. Pois a eficácia do clientelismo está em fazer o eleitor acreditar que aquele é o caminho mais seguro para a obtenção de um benefício.

Desse modo, o parlamentar, ao buscar benefícios governamentais para fortalecer a seção partidária local e seus cabos eleitorais, precisa se libertar da tutela da direção do partido sobre a sua atuação no Congresso. Por outro lado, a autonomia para cima depende da solidez dos compromissos em baixo. A ameaça de mudar de partido somente é eficaz se comprovadamente não afeta as chances de reeleição do parlamentar.

A legitimidade dos partidos deriva tanto da sua capacidade de agregar interesses e forjar identidades coletivas (Pizzorno, 1985), como do fato de serem percebidos como alternativas de governo. Este último aspecto significa que eles devem ser identificados como partes de um todo e que seu

REFERÊNCIAS

Ames, Barry. *Political Survival; politicians and public policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.

Caciagli, Mario e Belloni, Frank P. "The 'new' clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania". In: Lemarchand, R. e Eisenstadt, S.N., orgs. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981.

Campello de Souza, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1976.

Chubb, Judith. "The social bases of an urban political machine: The Christian Democratic Party in Palermo". In: Lemarchand, R. e Eisenstadt, S.N., orgs. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981a.

———. "Naples under the left: The limits of local change". In: Lemarchand, R. e Eisenstadt, S.N., orgs. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981b.

Graziano, Luigi. "Center-periphery relations and the Italian crisis: The problem of clientelism". In: Tarrow, S.; Katzenstein, P. e Graziano, Luigi, orgs. *Territorial politics in industrial nations*. Nova York: Praeger Publishers, 1978.

———. "Introduction". *International Political Science Review*, vol.4 (4), pp. 425-34, 1983.

Hagopian, Frances. The compromised consolidation: The political class in the Brazilian transition. 1990, mimeo.

IBGE. *PNAD (Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios — Suplemento Especial sobre o Perfil dos Eleitores)*, 1988.

Kaufman, Robert R. "The patron-client concept and macro-politics: Prospects and problems". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16 (3), pp. 284-308, 1974.

Landé, Carl. "Introduction: The dyadic basis of clientelism". In: Schmidt, Steffen W.; Scott, James C.; Landé, Carl e Guasti, Laura, orgs. *Friends, followers and factions: A reader in political clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977.

Lechner, Norbert. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO, 1988.

governo terá por base esse todo e não as vantagens individuais de seus componentes. "Se um partido não é uma parte capaz de governar em função do todo, isto é, tendo em vista o interesse geral, então não difere de uma facção. Embora um partido só represente uma parte, essa parte deve adotar uma abordagem *não parcial* do todo" (Sartori, 1982, p. 47, grifo do autor). Ora, a fragmentação dos partidos brasileiros atinge diretamente sua legitimidade como opção coletiva de poder. A grande autonomia usufruída pelos parlamentares tem consequência no enfraquecimento da adesão partidária do eleitorado e na maior dependência das articulações clientelistas. Só que isso tem um limite.

Conforme visto anteriormente, o caráter puramente mercantil da relação política introduz uma volatilidade muito grande em todo o sistema, inclusive na política clientelista. Uma vez que os políticos não se diferenciam, não há motivo para fidelidade eleitoral mais sólida. Mesmo a valorização da pessoa ou da origem do candidato, em detrimento do partido²⁶, poucas vezes significa uma relação mais durável. Sintomático disso é que o número de votos brancos e nulos para as eleições legislativas, situado em torno de 20% desde as eleições de 1974, ficou acima dos 40% em 1986 e em 1990. Protesto ou desinformação, esse resultado elevado expressa o descompromisso e o alheamento do eleitorado em relação às eleições e aos eleitos. Essa perspectiva se fortalece com os resultados de uma pesquisa, realizada no município de São Paulo, segundo os quais 40% dos eleitores não se lembravam em qual candidato haviam votado para deputado federal, decorridos apenas quatro meses das eleições de 1990. Em relação às eleições de 1986, o percentual subia para 70%. Este último dado se assemelha muito aos 67% encontrados em outra pesquisa, realizada na região Nordeste durante os primeiros meses de 1990 (cerca de três anos e meio após as eleições de 86)²⁷.

A desmoralização dos partidos, as regras eleitorais que induzem à proliferação de legendas e candidatos e à competição individual, e a generalização do desencanto e do cinismo entre os eleitores tornam cada vez mais incerta qualquer perspectiva política de longo prazo. O encurtamento dos prazos políticos e a ausência de ordenação das expectativas faz com que a meta sempre seja atender materialmente o máximo possível de eleitores nos quatro anos de mandato, sem quase nunca ter certeza se esse máximo possível garantirá o mínimo necessário para a reeleição. De resto, a ausência de uma classe política minimamente estável nunca foi bom augúrio para o fortalecimento do Congresso, aspecto fundamental de qualquer regime democrático.

Controlar a seção partidária e atrair para ela as principais lideranças políticas do local, através da intermediação individual de recursos públicos, torna-se a principal atividade parlamentar para tentar amenizar as opressivas incertezas do jogo político. Todavia, num círculo perverso, quanto mais se procura resolver individualmente o problema, mais se reforça a incerteza estrutural que o motivou, num eterno recomeço. Um depoimento representativo deste trabalho de Sísifo foi dado por um experiente parlamentar²⁸,

Lemarchand, René. *Comparative Political Clientelism: Structure, Process and Optic*. In: Lemarchand, R. e S.N. Eisenstadt, orgs. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills: Sage Publications, 1981.

Mainwaring, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais — O Brasil numa perspectiva comparativa*. *Novos Estudos*, nº 29, março de 1991.

Nunes Leal, Vítor. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 4ª Edição, 1978 [1ª edição 1949].

Rodrigues, Leôncio Martins. *Quem é quem na Constituinte: Uma análise sócio-política dos partidos e deputados*. São Paulo: OESP-Maltese Editores, 1987.

Santos, Wanderley Guilhermedos. *Crise e castigo. Partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Ed. Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

Sartori, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar Editores; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

Schmidt, Steffen W.; Scott, James C.; Landé, Carl e Guasti, Laura, orgs. *Friends, followers and factions: a reader in political clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977.

(26) Embora necessitem de um maior aprofundamento, algumas indicações nesse sentido merecem destaque: de acordo com pesquisa da PNAD sobre o eleitorado, 67% dos entrevistados achavam o candidato mais importante que o partido na hora de votar, contra apenas 12,9% que priorizavam o partido político (IBGE, 1988). Em São Paulo, 70% dos eleitores consideravam muito importante que o candidato fosse da sua cidade/região, ou ligado ao candidato a governador, e somente 12% escolhiam o candidato a partir do partido de sua preferência. *Folha de S. Paulo*, 17.9.0, p. B-4.

(27) Para maiores detalhes ver *Folha de S. Paulo*, 1.2.91, p. A-7 e *Jornal do Brasil*, 27.5.90, p. 16.

(28) *Jornal do Brasil*, 22.7.90, p. 07.

quando perguntado por que não concorreria a um novo mandato nas eleições de 1990: "O máximo que um político pode fazer é adiar seu fim. Eu resolvi abreviar o meu".

Como mudar essa situação? A condição de aguda marginalidade econômica e social que caracteriza a maioria da população faz acreditar que eventuais mudanças introduzidas na legislação eleitoral e partidária seguramente não provocarão transformação imediata dos eleitores "de clientela" em eleitores "ideológicos", clássica ilusão do liberalismo brasileiro. Daí existirem razões para acreditar que o clientelismo estará presente na vida política nacional ainda por um bom tempo.

Talvez este seja o momento em que a relativização das diferenças entre o clientelismo e uma institucionalidade público-representativa seja mais frutífera, uma vez que permite observar a transformação não como salto ou ruptura, mas como um processo que incorpore os supostos vícios e virtudes do sistema político brasileiro. Se nossa escandalosa exclusão social necessariamente conduz ao uso de programas sociais paternalistas, isso deve implicar uma abordagem menos preconceituosa desse tipo de programa, de maneira a avaliar mais objetivamente os resultados alcançados e suas consequências políticas mais amplas. Finalmente, é preciso não esquecer que as mazelas do sistema político não serão resolvidas no curto prazo, entre outros motivos, porque muitas delas devem sua existência às mesmas desigualdades que deveriam ser objeto da intervenção estatal.

Além disso, a generalização desse "clientelismo sem máquina" paradoxalmente pode levar a sua reformulação, devido à crescente fragmentação e à incerteza que ele traz ao sistema político. Tal reformulação, porém, suporia um mínimo de confiança e reciprocidade entre os políticos de maneira que estes possam se constituir coletivamente como classe política. Como afirma Lechner: "nada induz os políticos a iniciar relações de confiança entre si, exceto a percepção de que a desconfiança tende a desencadear uma reciprocidade negativa"²⁹. Embora auspiciosa, qualquer relação de confiança certamente não teria continuidade na ausência dos mecanismos capazes de institucionalizá-la.

Fortalecer os partidos políticos, numa sociedade desigual e desorganizada como a brasileira, seguramente é um bom início para mudar essa situação e combater o elitismo que tem marcado a política nacional. Entretanto, é preciso levar-se em conta que, dadas as condições acima, uma boa parte dos atores continuará a exercitar a prática clientelista. Considerar essas "virtualidades negativas", como diz Fábio Wanderley Reis, longe de qualquer conformismo, pode ser uma boa postura para tentar incorporá-las e limitar a sua capacidade desagredora e destrutiva.

Scott, James. "Corruption, machine politics and political change in South-East Asia". *American Political Science Review*, vol. 65(1), pp. 911-3, 1969. Republicado em Schmidt, Scott, Landé e Guasti, orgs. (1977).

Weingrod, Alex. "Patrons, patronage and political parties". *Comparative Studies in Society and History*, vol. 10, July 1968, pp. 377-400. Republicado em Schmidt, Scott, Landé e Guasti, orgs. (1977).

(29) Lechner (1988), p. 87.

Recebido para publicação em agosto de 1993.

George Avelino Filho é professor da Fundação Getúlio Vargas e pesquisador do Cebrap. Já publicou nesta revista "As raízes de 'Raízes do Brasil'" (Nº 18)

Novos Estudos

CEBRAP

N.º 38, março 1994

pp.225-240
