

O Clientelismo e sua metamorfose

Silva, Jurutan Alves da
jurutan.alves@yahoo.com.br

UNA

Área Temática: 03. Democracia, Democratização e Qualidade da Democracia

“Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideu, 26 ao 28 de julho de 2017.”

O clientelismo e sua metamorfose

Introdução:

O clientelismo é uma ação política que ocorre durante as eleições e permanece durante o período de administração do eleito ao cargo público como forma de manter o poder em praticamente todo o Brasil. O que muda são as aparências de como este se molda no ambiente político nacional. Dessa forma, O clientelismo é o uso de recursos públicos por aqueles que detêm o poder, em troca de lealdade política de seus eleitores.

O Brasil tem atualmente 5570 municípios, segundo o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE). O clientelismo apresenta de formas variadas em municípios considerados de pequeno, médio ou grande porte. Essa separação entre pequeno, médio ou grande segue indicação do IBGE que considera de pequeno porte municípios com até 100.000 habitantes e de médio porte acima de 10.001 e até 50.000 habitantes e de grande porte os acima de 500.001 habitantes.

O clientelismo manifesta-se em todos os municípios no país de formas diferentes adaptando às políticas locais. Essa forma de distribuição de recursos públicos ultrapassa a geografia política local e chega até ao governo federal. Neste artigo será debatido como essas transformações ocorrem em âmbito local e as consequências dessa forma de governo nessas regiões.

Palavras-chaves: clientelismo – município – eleitores - representação

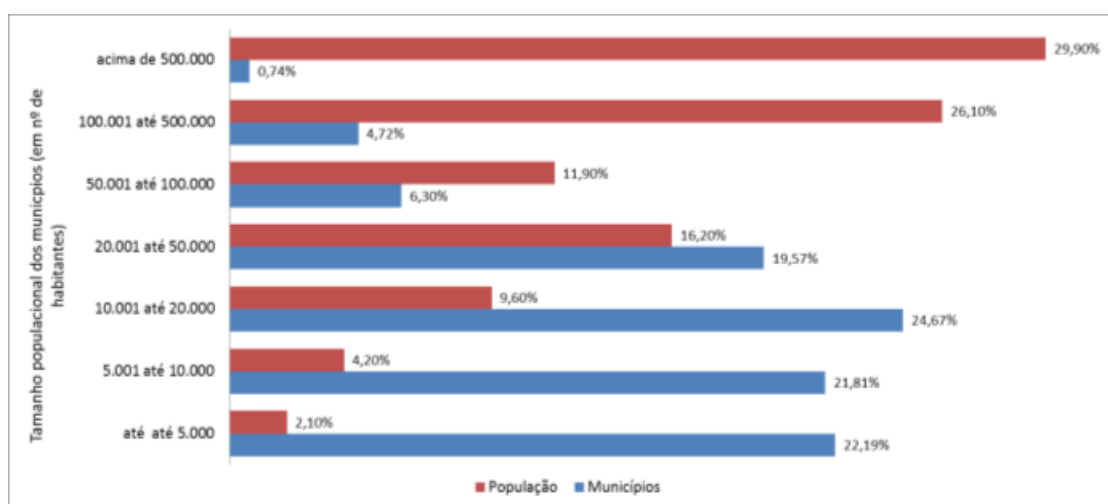
1- A orografia

Este artigo propõe debater as formas de administração política entre os municípios brasileiros e, como as ações denominadas de clientelismo se apresentam nas relações políticas entre os atores envolvidos nas relações. Com a pergunta: como o clientelismo se manifesta nas relações municipais no Brasil? É pesquisado como essa forma de governo se mantém em períodos democráticos no país. As hipóteses são de que devido às desigualdades sociais permanentes no país, as dificuldades dos eleitores em ter acesso aos serviços públicos e devido aos interesses das elites políticas como estratégia para manter o *status quo* inalterado, o clientelismo se mantém no meio do jogo político. O objetivo é conhecer como este tipo de ação pode se manter em diferentes municípios com realidades sociais, geográficas e com número de habitantes diferentes entre si.

O Brasil tem hoje 5570 municípios, muitos foram criados devido às desavenças políticas entre famílias que detinham o poder em determinada região e com o surgimento de outra família ou famílias resolveram como solução dividir a região geográfica em duas. Há no Brasil situações como a do município de Serra da Saudade em Minas Gerais que, segundo o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), calculou que em 1 de julho de 2016 havia apenas 815 habitantes na região, enquanto São Paulo o maior município do país possui uma população de 12 milhões de habitantes.

A maior parte dos municípios no país 94,54% possui no máximo cem mil habitantes, ou seja, são municípios de pequeno porte; 4,72% possuem 100.001 até 500.000 habitantes sendo considerados municípios de médio porte e apenas 0,74% possui população acima de 500.001 habitantes.

I – Municípios brasileiro e quantitativo populacional em 2016:



Fonte: IBGE

As eleições para a escolha dos governantes, denominados de prefeitos municipais, em todas as regiões ocorrem de quatro em quatro anos como também dos vereadores locais que trabalham nas casas legislativas. O número de vereadores nessas casas depende do número de habitantes locais, sendo 9 o número mínimo de representantes e 55 o número máximo.

O prefeito local tem as mesmas prerrogativas e poderes de um presidente da república, somente restrito à sua área geográfica municipal. A forma de governar um município de pequeno, médio e grande porte é diferente, devido às demandas apresentadas por estes. Pelos dados acima, observa-se que os municípios com até 100.000 habitantes tem 44,04% da população do país. Os municípios entre 100.001

habitantes e 500.000 tem 26,10% e os acima de 500.000 outros 29,9%. Isso quer dizer que quase a metade da população brasileira tem em seus municípios forma de administração de cidade de pequeno porte. Mas, qual ou quais as formas de governo divergem e por que entre os municípios?

2 – As trocas

Neste artigo, a definição de clientelismo é a troca de favores políticos por fidelidade entre as partes envolvidas na ação. Isso quer dizer que quem tem acesso aos bens públicos o distribui em troca de fidelidade dos que desses recursos necessitam. Geralmente são políticos que têm esse acesso e faz a distribuição entre seus eleitores fiéis que realizam propaganda ou trabalham em suas campanhas.

No Brasil contemporâneo, as relações clientelistas assumem os espaços dos meios de comunicação, fazendo com que as informações importantes para os integrantes dos grupos fluam entre si, mantendo estes grupos integrados em função das trocas e favores realizados e indicando os meios e caminhos a percorrer e moldando os comportamentos para alcançar os interesses de quem está na rede. Essas relações clientelistas realizam também a representação entre a sociedade e o Estado e fornecem aos estratos mais baixos da população um meio para apresentar sua voz e mecanismos para conseguir obter recursos para demandas específicas. Essas ações acontecem devido ao fato de ocorrer através das relações clientelistas uma aproximação entre o cliente e o patron.

A comunicação é necessária devido à rede que se forma entre as partes, para que se firmem os acordos e trocas generalizadas. Sendo assim, o clientelismo se apresenta como uma alternativa à presença difusa das estruturas estatais, nas quais as trocas deveriam ser impessoais. As relações clientelistas então, operam em uma rede piramidal que atravessa as relações da sociedade brasileira de alto a baixo. As elites políticas brasileiras possuem uma complexa rede de relacionamento clientelista que vai do alto escalão até as localidades de sua representação política, ou seja, perpassa todo o governo central e liga até as regiões geográficas nas quais há um representante político.

O clientelismo não está associado ao atraso político, econômico ou cultural de uma região, é uma forma de governar e fazer as distribuições dos bens públicos de

forma a manter o *stus quo* inalterado. As pessoas que estão ligadas em uma rede procuram satisfazer suas necessidades usando a prática de clientela.

O político local, para se conservar no poder e com acesso aos bens públicos procura agradar e conseguir mais eleitores usando do clientelismo como método de se manter no poder. Os políticos eleitos têm assessores que trabalham a seu favor, estes assessores são pessoas que lideram ou influenciam determinada região no município. A estes assessores é permitido ter acesso a parte da distribuição de bens públicos para reter o político no poder. Dessa forma, prefeitos, vereadores e assessores políticos sabem como se comportar na arena política e quantos votos poderão conseguir em uma eleição.

As relações entre os poderes também são realizadas através de ações clientelistas. Vereadores que apoiaram o político eleito passam a ter acesso aos bens que o chefe do executivo irá distribuir e os repassam aos eleitores que são fiéis a ambos os eleitos.

Com relação aos eleitores, estes sabem a quem deve procurar para resolver determinado problema ou conseguir algum benefício particular ou coletivo e como devem comportar. Recebem as informações ao entrarem em uma rede em que circulam os comunicados de como devem proceder para alcançar o fim desejado.

As ações clientelistas não são ações ilegais, porém podem ser imorais dependendo de como a sociedade as veem. Não são ilegais porque as ações em sua maioria estão em conformidade com as leis vigentes no país. Podem ser imorais devido ao fato de a maioria na sociedade assim a considerar. Portanto, clientelismo e corrupção são duas coisas diferentes. O clientelismo se aproxima da corrupção, pode até namorar com a corrupção, mas o clientelismo em si não é corrupção por não ferir nenhuma lei do código penal. Quando o faz, pode se transformar em corrupção pela rede que produz e pela forma como os bens públicos são distribuídos.

Essas ações não estão ligadas ao atraso econômico, pois em países considerados desenvolvidos elas são praticadas. Não estão ligadas ao capitalismo, pois em países de esferas socialistas também a praticaram. Não estão ligados ao atraso cultural ou educacional, pois em países considerados de bom nível cultural e educacional há essa forma de distribuição de recursos. O clientelismo é uma forma de governo e administração dos recursos públicos com o fim de manter quem está no governo no

poder e faz parte do jogo político em vários locais. Essa forma de governo produz uma ponte entre os governos locais e o federal.

As trocas no clientelismo são generalizadas podendo ter vários objetos envolvidos no processo. Porém, cada objeto que é trocado contém referências às condições gerais dos grupos, ou seja, os produtos que são trocados são aqueles que os grupos necessitam para se manterem coesos. Essas trocas são pessoais e geram promessas e expectativas de retorno futuro.

Na sociedade brasileira, a lógica da troca disseminada é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos e facções. Pode haver grupos ou associações com relações entre político-eleitor, estes grupos são estruturas nas quais vários eleitores se ligam a um político, formando uma rede de relações de trocas e pode haver também pirâmides políticos-políticos-eleitores que são estruturas que se apresentam quando vários líderes de grupos político-eleitor, estabelecem vínculos com outros atores situados mais acima na pirâmide. Podendo formar assim, grupos políticos que estabelecem acordos para alcançar o número de votos necessários em determinado pleito eleitoral e trocam favores entre os envolvidos na pirâmide.

Clientelismo e nepotismo são dois conceitos diferentes. O nepotismo indica que um agente público usou de seu poder para beneficiar um familiar para conseguir algum benefício público que deveria ser distribuído a todos. O clientelismo é uma distribuição de recursos públicos a pessoas com o fim de fidelidade, como dito acima. Porém, as duas ações podem ser usadas para auxiliar familiares do agente público.

| Conceito | Definição | Uso |
|-----------------------|--|-------------------------------|
| Clientelismo | Troca de votos por bens públicos que pode ocorrer através das relações por amizade, familiaridade ou <i>patron-cliente</i> . Pode ser uma relação assimétrica ou linear quando ocorre por amizade. | Eleitores e atores políticos. |
| Clientelismo familiar | Favorecimento de um ente familiar para adquirir benefícios públicos e/ou votos independente ou não de sua capacidade para o cargo. | Familiares |

Uma situação deve permanecer clara: na relação clientelista há uma subordinação de quem precisa dos recursos a quem detém o poder de distribuí-las. Não é uma vínculo entre iguais.

3- Protótipos:

Serão apresentados exemplos de pesquisas realizadas e produzidas com as análises para que se possa compreender como ocorrem as administrações e transições nos municípios com a presença do clientelismo.

3.1 Araruama RJ

Lopez (2004) pesquisou a relação entre os vereadores de Araruama (Rio de Janeiro) com os eleitores e entre estes e o executivo municipal. Araruama em 2000, época em que a pesquisa foi realizada, era um município com 69 090 habitantes e 57928 eleitores, sendo assim, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um pequeno município.

Segundo Lopez (2004) o atendimento aos interesses particularistas dos eleitores no município era algo fundamental na relação entre o Legislativo e os eleitores. Sendo assim, o atendimento às questões pessoais pode indicar se um vereador é bom ou não no que faz para seus eleitores e se deve ou não continuar na vida pública. Quanto ao

vereador, a maior parte de seu trabalho com os eleitores acontece no encontro face a face. O vereador, neste caso, permanece em uma situação em que deve escolher apoiar o Prefeito local e ter condições de atender as demandas de seus eleitores ou se tornar oposição e ter sua capacidade de atendimento dificultada.

As ações políticas dos vereadores municipais permanecem entre as leis universais que devem ser seguidas e são impessoais e os atendimentos das demandas pessoais dos eleitores que muitas vezes exigem um relacionamento clientelista. Neste caso, os vereadores devem fazer sempre uma escolha entre o universal (leis, políticas públicas) e o pessoal (demandas dos eleitores, amigos, padrinhos políticos). Segundo o autor, quase sempre os vereadores preferem atender as demandas clientelistas de seus eleitores.

As sessões plenárias da cidade de Araruama eram, em sua maioria, com requerimentos sobre moções e indicações. As moções mais usadas eram as de congratulações. Já as indicações eram sobre pedidos para atendimentos às bases locais dos vereadores: como asfalto, iluminação elétrica e outros. As indicações eram pedidos formais ao executivo para que as obras fossem realizadas com justificativa de interesse público. Cabia aos vereadores, ao realizarem os pedidos, tornar públicas suas ações e, por isso, estes comunicavam rapidamente aos seus eleitores. O Executivo poderia ou não aceitar esses pedidos. Segundo o autor, a escolha de fazer ou não a obra era uma escolha política e menos técnica. Quando a obra é realizada a comunidade se vê representada pelo agente político.

A nomeação de assessores políticos e parentes na Câmara Municipal também é algo fundamental. Os assessores podem ser parentes e esse fato é justificado pela lealdade e confiança que o cargo exige. O assessor deve atender todos os eleitores em nome do vereador. Forma-se assim uma rede de relações.

Os eleitores vêem seus vereadores como um agente capaz de ter acesso aos bens públicos com menor burocracia que os demais devido a sua relação com outros atores políticos. A percepção dos eleitores é de que suas demandas pessoais devem ser atendidas pelos mesmos.

Os vereadores podiam solicitar pedidos para qualquer área do município, mas na maioria das ocasiões, eram feitos pedidos para a região na qual este mantinha um maior número de votos como estratégia para manter seus eleitores. Às vezes, acontecia de um entrar no campo do outro. O que demonstra que é uma guerra constante para se manter no poder.

O que ocorre em Arraruama é o mesmo que acontece em pequenos municípios em todo o Brasil. O candidato a vereador pode ser votado em todo território do município, porém, é realizado um estudo e este permanece com sua base eleitoral concentrada em determinada região. Outros candidatos do mesmo partido não disputam com este nessa região. Sendo assim, o partido divide o município em regiões e nelas apóia os candidatos, que serão denominados de candidatos A, aos cargos públicos. Mas, outros partidos podem e lançam candidatos na mesma região eleitoral do candidato A, dessa forma, a disputa por uma vaga no legislativo configura uma guerra entre esses candidatos. Os candidatos ao cargo de prefeito são mais conhecidos e precisam de votos em todo o município, por isso buscam apóio nos candidatos a vereador. Neste caso, as alianças políticas com os partidos são necessárias. A aliança deve ser com os partidos que possuem candidatos em todo o território eleitoral. Nessa condição o candidato a prefeito terá sempre um candidato a vereador em cada região fazendo campanha a seu favor.

Durante a campanha eleitoral o clientelismo aflora, mesmo sendo proibido por lei que atendimentos particulares sejam atendidos. Os eleitores sabem que neste momento os candidatos precisam de seus votos e os negociam. Os pedidos que aparecem são desde muros para as casas, telhas, atendimentos nos postos de saúde, transporte para necessitados e outros. Os candidatos tentam satisfazer seus eleitores sem ferir a lei eleitoral. Para tanto, muitos colocam um assessor para atender essas demandas em seu nome sem que ele mesmo apareça. O mesmo ocorre com os candidatos ao cargo de prefeito.

Após as eleições, os eleitos continuam com seus atendimentos particulares em suas regiões eleitorais. Para aumentar o número de votos em uma próxima eleição, é comum um vereador avançar no território eleitoral do outro. Para tanto, os vereadores que apóiam o prefeito conseguem as benesses deste e repassam para seus eleitores. É usual nessas regiões verem pessoas correndo atrás de vereadores para conseguirem empregos, atendimentos nos órgãos públicos e outras demandas.

Com relação ao prefeito eleito, este permanece na situação de atender as demandas particulares e as coletivas dos habitantes do município. Para tanto, é analisado no jogo político aquela ação que melhor lhe trará resultados. Mesmo, as demandas de políticas públicas são analisadas pelo número de votos que essa resultará. Neste, caso, as demandas particulares quando podem e as pessoas são eleitores do prefeito são atendidas por este.

Com relação aos eleitores, estes se tornam fiéis cabos eleitorais dos políticos que atenderam suas demandas particulares e geralmente falam mal dos que não o fizeram. Nestes municípios ser um bom político é atender as demandas particulares dos eleitores.

3.2 Ibirité MG

Ibirité é um município que está localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, 24 quilômetros da capital mineira. Em seu texto “A raiz do Poder em Ibirité” Silva (2016) pesquisa como a família Pinheiro cresce economicamente e politicamente junto com o município fundado por membro da própria família Pinheiro. É pesquisado, para este artigo, como ocorre a transição política quando um membro da família Pinheiro perde a eleição em 2016 para Willian Parreira.

A história do município confunde-se com a história de Antônio Pinheiro Diniz (pai de Antônio Pinheiro Júnior, mais conhecido como Toninho Pinheiro que foi prefeito de Ibirité por três vezes). Em 1958 forma-se uma comissão de emancipação do distrito que pertencia a Betim (município na região metropolitana de Belo Horizonte). Fazia parte dessa comissão: José Campos Taitson, Luiz Santos, João Ferreira de Freitas, Antônio Pinheiro Diniz (vereador em Betim) Felismino Rodrigues, Hugo Luiz Camargo, Arthur Narciso Campos, Ulisses Caetano de Lima e Wilson Aguiar. Essa comissão organizou toda a documentação para que o distrito se elevasse a município. Porém, somente em 1962 o distrito ascende a município.

A escolha do intendente municipal mostra a influência de Antônio Pinheiro Diniz. Ele através de um jogo político clientelista conseguiu que fosse escolhido o nome de José Wanderley Cabral de Barros e Diniz foi eleito o segundo prefeito do então recém criado município entre 1967/1971. Na administração entre os anos de 1989/1992 Antônio Pinheiro Júnior seu filho mais velho governou o município como também nas administrações de 2001/2004 e 2005/2008. Entre 2013 até 2016 Antônio Pinheiro Neto governa o município. Em 2016 o então segundo prefeito eleito mais jovem do país perde a eleição para Willian Parreira.

Em seu primeiro mandato essa foi à composição do secretariado de Antônio Pinheiro Júnior:

II - Composição da secretaria municipal entre 1989-1992. Prefeito Antônio Pinheiro Júnior:

| Secretaria | Ocupante | *proximidade com o chefe do Executivo municipal |
|---|------------------------|--|
| Chefe de gabinete | Dinis Antônio Pinheiro | irmão |
| Assessora especial | Ione Maria Pinheiro | irmã |
| Diretor departamento de administração | Fernando Rodrigues | Vice prefeito entre 1971-1973 |
| Diretora departamento de educação e cultura | Irene de Melo Pinheiro | mãe |
| Diretor departamento de saúde e ação social | Hervê de Melo | Vereador nas legislaturas: 1993-1996 e 1997-2000 |
| Assessor de comunicação e relações públicas | José César do Prado | Vereador nas legislaturas: 1983-1988 1993-1996 |

Fonte: Ibirité Renovação – Biblioteca pública

O secretariado de Antônio Pinheiro Júnior era composto pelo irmão Dinis Antônio Pinheiro que permanece na secretaria por menos de um ano e faz carreira política na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na qual chegou a ser presidente e em 2012 foi candidato a vice-governador do Estado mineiro. Sua irmã Ione Maria Pinheiro, também tem sua vida política iniciada junto à do irmão mais velho e é eleita deputada estadual por Minas Gerais. Sua mãe Irene de Melo Pinheiro mantém-se no

departamento de educação e cultura. Os dois vereadores que trabalham nas secretarias demonstram como que ocorre a troca política no município entre pessoas integrantes dos poderes do executivo e legislativo.

III - Composição das secretarias na gestão 2009-2012:

| Secretaria | Ocupante | *proximidade com o chefe do Executivo municipal |
|--|--|---|
| Secretaria de obras | José César do Prado | Vereador nas legislaturas: 1983-1988 1993-1996 |
| Secretaria de Planejamento | Antônio Pinheiro Neto | Filho de Antônio Pinheiro Junior (Toninho Pinheiro) |
| Secretaria da saúde | Nádia Conceição Machado Lima Pinheiro | Esposa de Antônio Pinheiro Junior (Toninho Pinheiro) |
| Secretaria de Governo | Hervê Melo | Vereador nas legislaturas: 1993-1996 1997-2000 |
| Secretaria de esporte, lazer e cultura | Carlos Batore substituído por Vicente Tarley | Vereador nas legislaturas: Vicente Tarley 2005-2008. |

Fonte: Prefeitura Municipal de Ibirité

O prefeito Antônio Pinheiro Júnior (mais conhecido como Toninho Pinheiro) nomeou seu filho Antônio Pinheiro Neto (conhecido na região como Pinheirinho) secretário de Planejamento, neste período com 18 anos. Sua esposa e vereadores para as secretarias. O clientelismo familiar é um tipo de clientelismo no qual quem detém o poder de acesso aos recursos públicos o distribui entre parentes familiares com o

intuito desses também conseguirem ter acesso aos bens públicos. No caso de Antônio Pinheiro Júnior a ação é muito bem realizada, pois, seus familiares conseguem ter este acesso não apenas no município de Ibirité, mas também como deputados estaduais na Assembleia Legislativa e como deputado federal, cargo pelo qual Antônio Pinheiro Júnior foi eleito na eleição de 2014, na Câmara dos Deputados.

IV - Composição do secretariado de Antônio Pinheiro Neto 2013-2016:

| Secretaria | Ocupante | *proximidade com o chefe do Executivo municipal |
|---|---------------------------------------|---|
| Secretaria de Planejamento | Hervê Melo | Vereador nas legislaturas: 1993-1996 1997-2000 |
| Secretaria de Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico, Agropecuária, Turismo e Segurança Pública. | Márcio Leonardo Brandão Grossi | Filho de Márcio Grossi – prefeito por 1 mandato no município, foi vice prefeito. |
| Secretaria de Desenvolvimento Social | Laércio Marinho Dias | Ex-prefeito que não concorreu à reeleição para que Pinheirinho fosse eleito prefeito municipal. |
| Secretaria de Saúde | Nádia Conceição Machado Lima Pinheiro | Mãe de Pinheirinho |
| Secretaria de Obras | Vicente Tarley | Vereador na legislatura: 2005-2008 |

Fonte: Prefeitura de Ibirité

O então prefeito Pinheirinho continua com as ações do pai e nomeia para a secretaria de saúde sua mãe e filhos de ex-prefeitos que receberam o apóio da família, no caso de Laércio Dias, foi prefeito e não concorreu à reeleição para que Pinheirinho

pudesse concorrer e ser o segundo prefeito eleito mais jovem do país.

Mostrando que essa é uma situação estrutural no município, o prefeito eleito de Ibité nas eleições de 2014, Willian Parreira, nomeia como secretária de saúde sua esposa Carina Bitarães e para a secretaria da administração André Weiss Telles, filho do vice-prefeito Paulo Telles que já foi prefeito no município por duas vezes e vice de Toninho Pinheiro em uma gestão e para a secretaria de desenvolvimento social o pastor Elias Silva.

A população de Ibité no momento de sua emancipação em 1962, era formada por trabalhadores rurais e fazendeiros. A economia do município era baseada na agricultura e no extrativismo de minério de ferro para exportação. Pelo fato de estar próximo de Belo Horizonte, o município atraiu muitas pessoas. Portanto, o município sofre desde a sua emancipação uma transição do rural para o urbano.

V - Crescimento populacional do município:

| Anos | População Urbana | População Rural | Total |
|------|------------------|-----------------|---------|
| 1970 | 3817 | 15691 | 19508 |
| 1980 | 27429 | 12541 | 39970 |
| 1991 | 91193 | 1482 | 92675 |
| 2000 | 132131 | 712 | 132843 |
| 2010 | 158.590 | 364 | 158.954 |
| 2014 | | | 171.932 |

Fonte: IBGE

No caso de Ibirité, o clientelismo familiar e o clientelismo entre as instituições e eleitores tornam-se evidentes. Andando pelas ruas encontram-se carros, ônibus com nomes dos vereadores estampados nas laterais informando ao eleitor que aquele

vereador está a serviço dos seus apadrinhados. Porém, com o crescimento populacional tornou-se necessário institucionalizar a relação entre eleitores e os eleitos. Quem procura um agente político através dos meios clientelistas possui suas demandas atendidas de forma muito mais rápida do que àqueles que passam pela burocracia da instituição.

O então prefeito eleito Willian Parreira analisando dificuldades em fazer alianças com os vereadores locais eleitos na legislatura anterior à sua, faz acordos com lideranças locais. A escolha do pastor Elias Silva, da igreja Batista, como secretário de desenvolvimento social revela como ocorre mudanças no jogo clientelista e ele começa a ser realizado com líderes que possuem influência em grupos regionais. O chamado *pork barrel*. Ao mesmo tempo em que mantém o clientelismo familiar ao nomear parentes de primeiro grau para cargos eletivos como fazia os eleitos pela família Pinheiro.

3.3 - Contagem

O município de Contagem está localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais. Sua localização privilegiada entre Belo Horizonte e Betim, possuindo como meio de acesso a rodovia Fernão Dias que liga a capital mineira a capital paulista possibilitou com que surgisse no município um polo industrial diversificado.

O município tem uma estimativa de 683800 habitantes, segundo o IBGE, desses 459948 foram eleitores em 2016, segundo o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. O distrito foi elevado à categoria de município através da lei estadual número 336 em 27 e dezembro de 1948, desmembrando de Betim. Seu distrito sede foi instalado em 1 de janeiro de 1949.

Nas eleições de 2016, o número de candidatos ao cargo de vereador no município foi de 553 para ocupar 21 vagas, ou seja, 26,33 candidatos por vaga. Neste cenário de guerra o clientelismo é uma arma com a qual vários candidatos contam para conseguir vencer no pleito eleitoral. Para tanto, o território no qual cada um disputa é também onde cada candidato procura atender as demandas de seus possíveis eleitores. Os eleitores também sabem dessa informação e neste período procuram por possíveis presentes, mesmo que para tanto, tenham que mentir que votaram em determinada

pessoa.

Após as eleições, é comum ao entrar na câmara, encontrar gabinetes de vereadores cheios de pessoas procurando atendimento às suas demandas. Os vereadores eleitos no município se equilibram no poder atendendo as necessidades particulares e coletivas dos seus eleitores ou daqueles que possivelmente poderão votar em seus nomes no próximo pleito. No município é possível encontrar traços do clientelismo, apesar do número de eleitores serem consideráveis e da câmara municipal ser institucionalizada para atender as solicitações realizadas, possui até uma escola do legislativo.

Andando pelo município de Contagem é possível observar situações que demonstram uma adequação aos novos tempos na forma de se fazer política, como o denominado escritório itinerante no qual em locais públicos, determinado vereador ergue uma cabana em que permanecem dois atendentes com a finalidade de recolher ideias de projetos de leis produzidos pelos eleitores municipais. Estes projetos são analisados pelo vereador e transformados em projeto de lei, se forem viáveis.

Dessa forma, percebe-se que os vereadores trabalham atendendo as demandas que surgem via meio institucionais e os realizados através de solicitações pessoais. Alguns candidatos possuem votos que não são polarizados em uma única região.

3.4 - São Paulo capital

São Paulo é a capital mais populosa do país, conta com a estimativa de 12,04 milhões de habitantes em 2017, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Para compreender o que ocorre nesse município serão comparados dois artigos: de Caetano(2005) e de Silva (2011).

Para Caetano (2005), devido à forma como as eleições ocorrem no país, em que a região geográfica de votos do vereador é o município, em São Paulo não há uma cristalização do clientelismo. O autor diz que os votos dos vereadores são dispersos por várias regiões integradas ao município. Segundo o autor, nas eleições municipais de 1992 e 2000 mais de 50% dos eleitos obtiveram seus votos em mais de seis distritos diferentes. Apenas um terço dos eleitos concentrou seus votos em determinada região.

Para Silva (2011) realmente não há como padrão uma região com concentração de votos e dominada por um vereador em São Paulo. O autor explica que este fato ocorre devido à alta competição entre os concorrentes ao pleito na câmara municipal em distritos com alta magnitude. Os poucos dominantes em determinada região também possuem seus votos dispersos pelo município. Pela pesquisa realizada pelo autor, ele concorda com Caetano de que não há uma cristalização do clientelismo nos Projetos de Leis apresentados pelos vereadores na 14^o legislatura, porém, entre os vereadores que possuem os votos concentrados em determinada região há o que a literatura denomina de *pork barrel* que é uma ação clientelista realizada com grupos. Essa estratégia não é a dominante entre os vereadores em busca de votos.

4- Considerações finais:

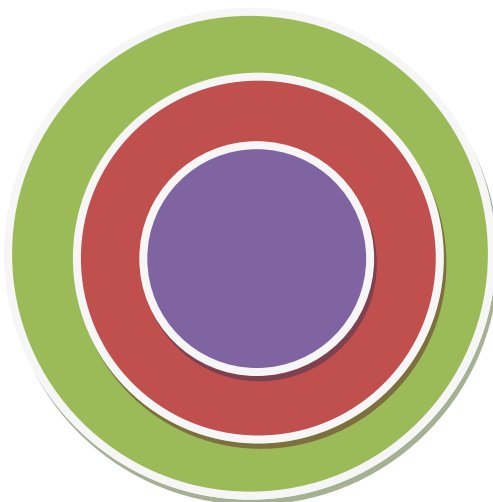
O clientelismo se apresenta de formas muito variadas nos municípios brasileiros. A quantidade populacional interfere no processo, não pelo número de habitantes, mas devido ao fato de que, para atender as demandas solicitadas torna-se necessário institucionalizar como essas demandas chegarão a quem pode oferecer as respostas. Este fato ocorre por dois motivos: organizar como essas demandas chegará, sem violência, ao destinatário e possibilitar que possam ser escolhidas qual/quais demandas serão atendidas e a que tempo devido à estratégia do jogo político. Neste caso, a divisão dos municípios em pequenos, médios e grande portes é para indicar como o crescimento populacional interfere no jogo político, não é uma situação fixa entre números e forma de governar.




Sendo assim, nos municípios com até 100.000 habitantes é possível atender essas demandas de forma clientelistas com atendimentos particulares dos clientes. Os eleitores buscam em seus eleitos o retorno às suas demandas, sejam elas particulares ou coletivas. Em alguns municípios é comum o chefe do executivo marcar datas em que atende a comunidade em seu gabinete.

Geralmente, esses municípios com seus bairros estão mais distantes dos grandes centros urbanos. Devido ao pequeno número de habitantes é comum quase todos se conhecerem, haver uma aproximação maior entre os habitantes locais. A solidariedade mecânica entre seus habitantes faz com que entre os mesmos ocorram vários laços de afeto e proximidade. São 44% da população em 2016 que viviam em 94,54% dos municípios brasileiros. Mesmo, muitas vezes pertencendo a regiões metropolitanas, há

um choque entre a forma de governo nestes locais e os centros urbanos. A maior receita destes municípios é de repasses dos governos estaduais e federal. Há uma dependência destes municípios de serviços prestados por outros municípios que recebem um maior valor desses recursos dos governos de seus estados e da federação. A prefeitura é a maior empregadora de mão de obra local.

VI - Composição dos municípios no Brasil em 2016:



| | |
|---|---|
|  | Pequenos Municípios: 44% da população e 94,54% dos municípios brasileiros |
|  | Médios Municípios: 26,1% da população e 4,72% dos municípios brasileiros |
|  | Grande porte: 29,9% da população e 0,74% dos municípios brasileiros |

É comum nesses municípios, o baixo número de funcionários concursados nos serviços públicos, sendo geralmente a prefeitura local a maior empregadora. Este fato faz com que a dependência das pessoas em relação aos serviços públicos faça uso do seu voto como moeda de troca em favor do trabalho alcançado. A maioria se torna fiel ao seu padrinho político, fazendo propagandas e divulgando seu nome para familiares e amigos.

Os vereadores locais que estão na chapa a favor do administrador do executivo recebem uma cota de pessoas que pode ser indicado para trabalhar na prefeitura. Essa cota é determinada pela quantidade de votos alcançada pelo vereador durante a eleição. Quanto maior o poder do padrinho político, maior a proteção de quem recebe

o benefício público. Nesses municípios é comum ver em datas comemorativas como dia das crianças, das mães, natal algum vereador distribuir presentes. É também habitual cada vereador procurar oferecer um serviço clientelista para tender as demandas e se diferenciar dos demais colegas de pleito.

Os eleitores beneficiados, no momento das eleições, participam das campanhas eleitorais sem cobrar, pois têm conhecimento de que seus empregos dependem da vitória de quem o indicou. São geralmente municípios denominados de dormitórios devido ao fato de não gerarem o número de empregos suficientes para seus moradores.

Essa ação produz um executivo com poder de agenda e um legislativo subordinado ao mesmo. Dessa maneira, forma-se uma rede de relações entre executivo-legislativo-eleitores que interfere na qualidade dos serviços prestados pelas instituições. É comum vereadores que perdem o pleito em uma legislação e foram da base aliada do prefeito local assumirem uma secretaria na administração local, podendo empregar pessoas de sua confiança. Nessa troca, o legislativo aprova todos os projetos de lei e também o orçamento anual das prefeituras sem uma análise criteriosa. Normalmente, nestes municípios uma ou duas famílias tradicionais do local dominam o cenário político. É comum o clientelismo familiar, no qual parentes de primeiro ou segundo grau são indicados para ocuparem secretarias com a finalidade de iniciarem suas carreiras políticas.

Nos municípios de médio porte começam a haver a necessidade da institucionalização do método de como as demandas apresentadas pelos habitantes locais serão atendidas, devido ao fato das necessidades serem difusas e também poder gerar conflito e desordem entre os que necessitam de acesso aos bens públicos. Geralmente, nestes momentos, as famílias que detiveram o poder começam a sofrer ameaças de outras que oferecem outros meios de atender as solicitações que surgem nos municípios. Essas transições, em muitos momentos, são conflituosas e nem sempre ocorrem de forma tranquila. Durante as eleições podem surgir ameaças, grupos que defendem um dos lados se enfrentam. As inimizades afloram nessas ocasiões. O que ocorre é que um grupo está deixando o poder e outro chegando, porém, o clientelismo permanece como forma de atendimento a muitas demandas.

Com relação aos candidatos ao poder legislativo que mantém bases eleitorais em

pequenos territórios dentro do município, essas ações permanecem. Geralmente, um vereador atende demandas em determinados locais tentando avançar sua base para outro território, que normalmente já possui um representante. Portanto, nas câmaras municipais o clientelismo produz uma guerra entre os eleitos e muitas vezes não contribui para que os vereadores trabalhem em conjunto a favor de uma determinada causa. As ideologias partidárias não recebem incentivos para serem aplicadas na prática. Os próprios eleitores cobram de seus representantes essas posturas devido às dificuldades de terem acesso aos bens públicos de outra maneira.

Estes municípios estão mais próximos aos centros urbanos. Geralmente em seus históricos, são de pessoas que saíram dos pequenos municípios em busca de melhores condições de vida nos centros urbanos e habitaram em bairros próximos aos locais de trabalho. A solidariedade mecânica começa a ceder lugar para a orgânica. Normalmente, nestes municípios formam-se grupos de pessoas que conhecem umas às outras, mas nem todos se conhecem. A preocupação maior é com o trabalho e estudo para conseguir uma maior colocação no mercado.

As prefeituras locais dependem, em sua maioria dos repasses dos governos estaduais e federal e são as maiores empregadoras locais, mas começam a surgir em algumas cidades aglomerados industriais e comércios locais (que cresceram junto com as cidades e bairros/distritos) como comércios oriundos de outras regiões. São 4,72% dos municípios com 26,1% da população em 2016 morando nestes locais. Esses municípios dependem ainda dos grandes centros urbanos para atendimento em serviços públicos de maior interesse como saúde, mas alguns conseguem devido à política local atender a parte da demanda por estes serviços, não muito especializados. O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro faz repasses para que municípios centrais atendam as demandas de regiões vizinhas.

Esses municípios geralmente começam a manter um quadro de funcionários públicos concursados, pois as demandas assim o exigem. Sendo assim, as trocas de favores entre o executivo e o legislativo diminuem, porém, não acabam. O poder de agenda ainda se mantém nas mãos de quem administra o executivo, porém, devido às mudanças no jogo político com o surgimento de novos atores disputando o poder local, o legislativo em muitas ocasiões é usado como o ponto de equilíbrio entre quem saiu e quem entra no cenário político local como administrador do executivo. Se, a

família que está perdendo poder conseguir eleger fiéis seguidores no legislativo durante o mandato de quem está entrando no poder executivo, ela tenta obstruir o poder de agenda do prefeito eleito. Portanto, quem entra no cenário político local deve ter estratégias para conseguir neutralizar essas ações. Uma delas é tentar eleger o presidente da câmara municipal e outra usarem do clientelismo com parte da população que não apoiou o candidato derrotado, forçando o legislativo a aprovar as agendas do executivo.

Outra situação com relação a esses municípios é que geralmente a produção do emprego não está totalmente destinada somente às prefeituras locais. O comércio e, muitas vezes a indústria (quando possuem) geram empregos para a população local e parte da população de municípios vizinhos. Dessa forma, a dependência que os eleitores possuem de empregos diretos da prefeitura diminuem, como também decrescem as necessidades de parte do serviço público devido aos benefícios oferecidos pelas empresas como plano de saúde, odontológico, cestas básicas e outros. Assim sendo, a cobrança por melhorias nos serviços públicos aumentam, principalmente na área da educação e saúde, já que a maioria dos pais continua com os filhos nas escolas públicas e tem parentes não atendidos pelos planos das empresas nas quais trabalham. Essa transição é também conflituosa para os eleitores, pois sabem que podem precisar de um político eleito para solucionar uma determinada demanda, principalmente se for com relação a atendimentos em postos de saúde/hospitais ou com relação à vagas em escolas, sendo assim, o clientelismo se mantém, porém com maiores cobranças por quem usufrui dos serviços prestados.

O clientelismo, devido ao fato da institucionalização dos serviços começa a ser realizados também com líderes de grupos locais como dirigentes religiosos, representantes de bairros, etc. O eleitor que necessita dos serviços públicos através do meio institucionalizado tem uma maior demora no atendimento em relação aos que estão na rede clientelista.

O clientelismo familiar em várias ocasiões se mantém nestes municípios como uma estratégia do jogo político local. Parentes ocupam locais em secretarias de governo e, muitas vezes em locais que possam gerar uma melhor imagem para o representante local como os serviços comunitários.

Com relação aos grandes municípios, o clientelismo particular não surge o efeito

apresentado em outras regiões pelo fato das demandas serem muitas e também devido ao tamanho do território eleitoral. Nesses casos, o clientelismo aparece em menor número com relação aos atendimentos individuais, porém, cresce o atendimento aos grupos que podem favorecer o candidato ao cargo público ou político eleito. Sendo assim, para melhores resultados são realizados acordos com grupos religiosos, de representantes de comunidades, presidentes de associações de bairros e por aí. Dessa forma, muitas vezes, o agente público não tem uma região em que concentra sua base eleitoral, mas votos espalhados por várias áreas dentro do município devido aos grupos que o sustenta politicamente.

Nesses grandes centros urbanos se reúnem as grandes áreas industriais, comércios e outros serviços particulares. São 0,74% dos municípios que concentram 29,9% da população nacional. Nestes municípios se mantém a solidariedade orgânica, geralmente a solidariedade mecânica surge em grupos como os familiares, religiosos e aglomerados urbanos denominados de favela. É comum encontrar nestes municípios a mistura dos que possuem grandes concentrações de renda com aqueles que não a possuem.

Observando as paisagens geográficas com as construções e suas arquiteturas são visíveis essa diferença social. Portanto, quem faz política nestes grandes centros urbanos tem de saber que há interesses conflitantes nessas regiões. Geralmente, nos bairros mais pobres são moradias das pessoas que trabalham nos bairros mais ricos do município, para essas o transporte público tem grande importância na política pública local. Mesmo devido a uma questão de sobrevivência, as trocas entre as pessoas de serviços e favores ocorrem nestes aglomerados com maior facilidade do que em relação aos bairros com maior poder aquisitivo no qual qualquer serviço possui um valor financeiro.

Estes municípios estão entre os que não dependem de recursos estaduais e federais para se manterem com suas administrações locais. Recebem maior verba do Sistema Único de Saúde para atender aos municípios vizinhos em serviços de saúde e oferecem maiores possibilidades de emprego. Por isso, esses municípios recebem um maior contingente de pessoas em busca de melhores condições de sobrevivência. Ao se adaptarem nas cidades ou em bairros que estão longe do local de trabalho surge a necessidade de formarem associações comunitárias com o intuito de conseguirem ter

suas demandas atendidas. Nessa nova realidade são criadas associações de bairro, religiosas, comerciais, dos trabalhadores e outras.

O clientelismo passa então a ocorrer com os líderes dessas associações que trocam certo número de votos por empregos nas câmaras municipais e/ ou no executivo local. Muitos desses líderes tornam-se cabos eleitorais de seus padrinhos no momento das eleições em troca de um favor político ou emprego. Os cabos eleitorais são pessoas que possuem algumas dezenas ou centenas votos, que são insuficientes para que ele mesmo se eleja a um cargo eletivo. São líderes locais em suas comunidades e se tornam como um advogado das reivindicações dessas comunidades, principalmente junto às autoridades públicas. O cabo eleitoral muitas vezes vende seu apoio a um político. Sendo assim, ele se torna responsável pela montagem dos escritórios, donativos aos necessitados, e parte da propaganda política de seu apoiador. O cabo eleitoral nem sempre vende os votos que “possui”, alguns se tornam militantes políticos em algum partido. Porém, muitos trocam seu apoio por cargos nas instituições políticas comportamento esse que fortalece a relação clientelista entre o político clientelista e o cabo eleitoral. O cabo eleitoral ao realizar uma ponte entre o eleitor e o político realiza uma proposta: este pode aceitar um benefício imediato em troca do voto ou apostar em vantagens mais amplas, porém incertas. Quem participa do grupo clientelista troca seu voto por lealdade política, portanto o eleitor acaba se tornando um cabo eleitoral de seu padrinho.

Nessa situação é comum passar em bairros e ver faixas agradecendo determinado político pela obra realizada no local com os nomes de quem solicitou para que a população local possa perceber a importância de se ter um representante/cabo eleitoral próximo de um político.

O clientelismo entre instituições prefeitura e câmaras locais, se mantém devido às necessidades de atendimento às demandas dos eleitos e o interesse em manter o *status quo* inalterado por quem detém o poder. Para o prefeito que comanda o executivo local, há a necessidade de aprovação dos projetos de leis enviados às câmaras municipais e os vereadores o atendimento às demandas dos eleitores. Há, neste caso, trocas de ambos os lados, essa ação interfere na qualidade da representação política e da democracia. Mesmo, este tipo de clientelismo estando sujeito ao processo de institucionalização.

Normalmente nos municípios de grande porte, a maioria dos servidores públicos são concursados, o que desfavorece o processo de clientelismo entre prefeitura e câmara local com o favorecimento de empregos, porém ocorre com os partidos políticos das bases aliadas ao governo municipal que ao assumirem secretarias indicam pessoas de confiança para ocuparem as vagas nessas secretarias. Quem conhece ou mantém vínculos com alguém dentro das prefeituras locais tem suas demandas atendidas de forma mais rápida em relação às demais que dependem das instituições e meios burocráticos. Há também favorecimento a líderes locais, o que produz o *pork barrel*, o clientelismo realizado com grupos de eleitores.

Pelo observado, o clientelismo está diretamente ligado ao fato da população local depender em maior ou menor grau aos serviços prestados pelo governo municipal. Quanto maior a dependência, maior o jogo clientelista com relação aos atendimentos particulares e quanto menor também sua influência neste tipo de atendimento é maior aos atendimentos aos grupos de influência e aos partidos políticos. É também uma estratégia para que o grupo que está no poder possa manter o status quo inalterado e o mesmo grupo se mantendo no poder político ou conseguindo alcançar maiores eleitores com vista aos pleitos: estadual e federal.

Referência

LOPEZ, Felix G. A Política Cotidiana dos Vereadores e as Relações entre Executivo e Legislativo em âmbito Municipal: O caso de Araruama. **Revista de Sociologia Política**, 153-177, 2004. Curitiba.

SILVA, Jurutan Alves da. **A raiz do poder em Ibitité**. NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses UFPR, v.2 n.2, 2016.

SILVA, Patrick. O Pork Barrel no município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 2011.

CAETANO, Bruno. Executivo e Legislativo na esfera local: agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo. *Novos Estudos*, n. 71, março de 2005.

NUNES, Edson. A construção do insulamento burocrático e do corporativismo e a nacionalização do clientelismo. In: NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SINGER, Paulo. O político profissional. In: IANNI, Octavio, SINGER, Paulo,

COHN, Gabriel, WEFFORT, Francisco C. **Política e Revolução no Brasil**. Editora
Civilização Brasileira S.A. Rio de Janeiro, 1965. Rio de Janeiro.