



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 4 n. 3 2015

Revisitando os estudos sobre patronagem partidária: uma discussão conceitual

Luan O. Lima Azevedo

Resumo

“Patronagem” é um termo presente nas análises vinculadas à Ciência Política e à Sociologia, assumindo diferentes abordagens nas publicações acadêmicas brasileiras e estrangeiras. Este trabalho faz um balanço dos estudos cuja patronagem enquadra-se como referencial explicativo de processos políticos e sociais. Detectado o frequente emprego deste conceito tanto na linguagem política cotidiana quanto em análises acadêmicas, busca-se preencher uma lacuna de materiais que ofereçam um panorama sobre ele. O objetivo deste ensaio, portanto, é revisar as principais contribuições conceituais, sistematizar os diferentes usos e discutir as suas potencialidades teóricas da ideia de patronagem. O levantamento realizado mostra que o enfoque teórico orientador das análises condiciona a forma como o conceito em questão é empregado, bem como as metodologias adotadas, objeto de estudo e área de concentração. Dito de outra maneira, há diferentes abordagens de patronagem, conforme a área de conhecimento e linha de pesquisa em que é mobilizado. Especialmente, no âmbito da Ciência Política, o conceito em questão tornou-se protagonista, quando comparada a outros campos de estudo, devido ao marcado interesse pelas análises de partidos políticos, sob diferentes vieses, tais como práticas clientelísticas e a relação entre instituições partidárias e o Estado.

Palavras-chave: patronagem; clientelismo; partidos; análise teórica; nomeação política.

Abstract

“Patronage” is a term of analysis in Political Science and Sociology, assuming different approaches in the academic publications in Brazil and foreign literature. This paper analyses those studies that have been using Patronage as an explanatory reference of social and political processes. The purpose of this essay is to systematize and discuss the use of Patronage, by reviewing the main contributions to the concept. The literature revised shows that the fact of this concept being used in a different way is justified by the methodology, object of study and realm of interest. In other

Sobre o autor

Bacharelado em Jornalismo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: luanlim@gmail.com

words, there are different approaches of Patronage, according the scientific field that the concept is utilized. Especially in Political Science, the concept became a protagonist, in comparison to other fields of study due to the phenomenon found mainly in parties analysis, under different approaches, like the clientelist practices and the relationship between political parties and the State.

Keywords: patronage; clientelism; parties; theoretical analysis; political appointment.

Introdução

Se fôssemos sintetizar um objetivo a ser alcançado pelos partidos políticos seria o poder, que pode ser traduzido como compor ou até mesmo liderar um governo. Dentro dessa subárea da ciência política desenvolveram-se um rico arsenal teórico e conceitos que corroboram os estudos de como os partidos agem no governo (Ennsler-Jedenastik, 2014, 399). Uma dessas maneiras seria o mecanismo usado por essas agremiações denominado pela literatura como patronagem partidária. Porém, a problemática aqui se insere na inconsistência das concepções sobre as abordagens analíticas que compõem as pesquisas desse fenômeno. Tomemos como exemplo a teoria da coalizão¹ (Müller e Meyer, 2010; Strøm et al., 2010). Se considerarmos a patronagem como um aspecto que vincula o que ocorre entre os partidos e o Executivo, a teoria da coalizão pode ser uma das maneiras de análise com a qual se relaciona os estudos sobre patronagem partidária, já que fornecem uma base teórica para análise do processo de articulação entre forças partidárias para composição de governos (Ennsler-Jedenastik, 2014, 400). De fato, entre muitas formas, a patronagem se insere como mecanismo essencial no que concerne a essas relações políticas.

Cabe fazer a seguinte observação: este trabalho não se compromete a diagnosticar a causa dessas divergências, mas a fazer uma

1. Refiro-me aqui, mais especificamente, aos estudos sobre o “presidencialismo de coalizão”. O termo emprega a ideia da formação de coalizões partidárias. No caso brasileiro, foi desenvolvido inicialmente pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches (1988), que assinala o padrão de governança brasileiro que liga o Poder Executivo e o Legislativo.

revisão sobre essas interpretações disponíveis e enfatizar o desenvolvimento desse conceito ao longo de investigações sobre o âmbito partidário. Para examinar com lentes mais poderosas as maneiras diferentes de considerar a patronagem partidária, temos que de antemão fazer a seguinte consideração: todas as conceptualizações formuladas nas últimas décadas giram em torno da relação entre os partidos no Governo e no Executivo (Katz, 1986; Mair, 2008; Rose, 1974). Além desse interesse em fazer um balanço teórico, como objetivo secundário, mediante uma tentativa que envolve mais a classificação de termos semelhantes do que o debate das nomenclaturas conceituais, enfatizaremos como as pesquisas partidárias sobressaíram nas demais áreas da ciência política para entender esse fenômeno.

A patronagem política: um panorama geral

Como descrevi antes, há uma dificuldade ao estabelecer conceitualmente a patronagem. Para iniciar a compreensão sobre o termo farei jus ao consenso que esse marco possui: Um incentivo seletivo individual. Com poucas exceções de trabalhos, principalmente aqueles que vão além da área da ciência política, há concordância de que se trata de um incentivo, mesmo que muitas vezes esses critérios se tornaram um pouco dispersos no uso do conceito. Detalharemos a seguir alguns embates que ocorrem ao valer-se da patronagem.

Uma das principais estratégias, tal quando se fala no governo executivo, é oferecer amplos espaços para que seus apoiadores e simpatizantes de seu partido e/ou coligação desempenhem e favoreçam as políticas governamentais, e também ganhem recursos importantes para o governo gerir o estado. Esse é um recurso básico mediante o qual pode ser formada uma coalizão de apoio, e que o governo necessitando de sujeitos que o apoiem buscaria nomear para ocupar alguns cargos de confiança em seu mandato em forma de troca. De modo geral, temos uma primeira conexão entre as pesquisas sobre patronagem e a teoria da coalizão. Autores como Fabiano Santos (1997) consideram essa explicação da patronagem como mecanismo associado à arena legislativa, sendo assim, deixa de lado uma abordagem no que se refere aos partidos políticos.

Há outra maneira pela qual a patronagem política pode ser entendida, ou mesmo empregada, tal como “reciprocidade desequilibrada, troca de bens necessários por lealdade, de proteção por serviços, padrão pessoal, relações embebidas em afetividade” (Caniello, 2014, 46). Todavia, fora das regras válidas do sistema político, ela ganha uma dimensão que gera consequência que beneficia apenas os envolvidos e prejudica outras instituições políticas. Patronagem seria para Gray (1996, s.p.), “um processo corrupto e vil ‘e uma’ vulnerabilidade e tradição aceita”². Nota-se por meio do autor que há um lado que se torna prejudicado, as instituições que perdem forças perante atores que atuam externamente a elas.

O conceito de patronagem mais contemporâneo, seguindo as diretrizes de diversos autores ao identificar mais especificamente a patronagem partidária (Kopecky e Mair, 2006; Meyer-Sahling, 2006), seria moldada como uma estrutura que tem como consequência a expansão da organização, com base em critérios políticos, no setor público. Podemos argumentar então que temos dois efeitos: torna-se um recurso fundamental para o fortalecimento das agremiações; e cria um recurso-chave para que o partido político crie laços que vão além de sua própria estrutura, elabore burocracias de acordo com a organização e inicie pessoas dentro do partido. Esse segundo efeito sintetizaremos como um laço de confiança (Bolleyer, 2006, 1).

Para se ter uma ideia geral sobre a possibilidade do uso desse instrumento, no caso brasileiro, de acordo com Felix Lopez e Sérgio Praça (2015), atualmente o Governo Federal possui um arcabouço de 22 mil cargos que são considerados de livre nomeação, ou seja, podem ser exercidos apenas por alguém que os indique. Esse pode ser um caminho para que partidos se perpetuem no Estado e governem por meio dos gabinetes partidários (Scarrow, 1996).

Argumentos contrários a esse instrumento usualmente exercido pelos governos não faltam. Primeiramente, como se trata de um sistema de partidos, a máquina do governo pode ser tomada por um único ideal partidário “contribuindo de modo decisivo para seu fortalecimento organizativo e eleitoral” (Meneguello, 1998, s.p.).

2. No original: “A corrupt and vile process’ and a ‘vulnerable and accepted tradition”.

Cientistas políticos, da área de partidos, vêm estudando para apresentar empiricamente, fugindo de conceitos apenas sociológicos, que os partidos políticos, em geral, compõem parte de seu governo para retribuírem o trabalho e o apoio de grupos de interesse que obtiveram em suas campanhas eleitorais. Esse instrumento é usualmente debatido como forma de patronagem política.

Não se trata apenas de um questionamento da ciência política brasileira. Os governos representativos partidários também se preocupam em conhecer seus efeitos, como podemos notar nos estudos produzidos durante o primeiro mandato de Barack Obama. Em 2009, após apenas seis meses como presidente, Obama nomeou oficialmente um apoiador de seu Partido Democrata, John V. Roos, como embaixador no Japão. Esse fato acarretou uma série de críticas advindas da imprensa durante seu mandato e acabou trazendo à tona dados da quantidade que Roos havia doado para a campanha de Obama, algo em torno de US\$ 500.000. Estudo realizado por David E. Lewis, Gary Hollibaugh e Gabriel Horton (2014), na Universidade Vanderbilt, apresenta um problema de pesquisa que se mantém de diversas formas, referindo-se à retribuição, para construir mais apoio do congresso ou do próprio partido, ou mesmo que necessita agradar eleitores e/ou sua base, como retratam os trabalhos de Hecló (1975), Lewis (2008) e Mackenzie (1981) no contexto americano. Nesse contexto, poderíamos dizer que é clientelismo ou patronagem? O fato se torna impreciso se for atribuído apenas ao viés de quem ganha. Primeiro, cabe saber que patronagem se apresenta de maneiras diferentes e em muitos estudos foram debatidas suas configurações, já que devemos considerar as características das instituições.

Quando se fala em patronagem, uma configuração dupla nos apresenta: primeiramente, uma variabilidade etnográfica notável que preenche um espectro compreendendo desde o sudeste asiático (Scott, 1977; Landé, 1977b) até as “sociedades mediterrâneas” (Boissevain, 1966; Graziano, 1977; Pitt-Rivers, 1971; Silverman, 1977; Kenny, 1977), passando pela América Latina (Foster, 1963, 1967; Wolf, 1956) e alguns enclaves no dito “mundo desenvolvido” (Scott, 1969). Segundo, uma concomitância de fenômenos em certa medida correlatos, como o clientelismo, as políticas- de favores, o caciquismo político e a corrupção em algumas dessas sociedades, principalmente aquelas de “tradição mediterrânea”. (Caniello, 2014)

Perpassando por diversas formas, a patronagem não só ocorre em diferentes campos políticos, como também se funde a outros campos de poder³, o que em muitas vezes demonstra resultados maléficos para países e organizações democráticas, como a corrupção (Lewis, 2008). Tal como uma forma de retribuição, muitas vezes acaba gerando um sistema de troca em que não há possibilidade de encerramento em si, dando continuidade ao mecanismo. Em outras palavras, um partido precisa ganhar apoio e lealdade caso distribua cargos de nomeação, todavia, a cada necessidade que a agremiação possua e precise de maior apoio para ganhar as eleições, a necessidade de distribuir mais cargos aparecerá novamente, com isso ocasiona um sistema de patronagem.

Em outra abordagem, alguns estudos oferecem uma perspectiva de como a patronagem política é identificada em outras arenas, tornando-se algo que vai além de partidos e das arenas legislativas. De forma mais simples, com foco nos estudos partidários, a definição utilizada por Campbell (1964) reflete ao descrever a patronagem política, como um sistema que em diversos setores é empregado e auxilia a compreensão de que esse sistema não apenas ocorre nas arenas legislativas e executivas, como também pode funcionar como um elo entre as instituições:

A estrutura do sistema de patronagem, que se baseia nas relações sociais entre os clientes que procuram alguém que possua capacidade e amizade para protegê-los e um patrono que aceita esses deveres em troca da fidelidade política, aumenta consideravelmente, e através de advogados, ou outras pessoas de influência, conectam os deputados à assembleia legislativa. Assim, a organização do governo e a estrutura do patronato são hierarquias paralelas⁴. (Campbell, 1964)

3. O autor, ao estudar a nomeação de cargos por presidentes americanos, se refere a outros campos de poder ao mencionar as agências. Nesse caso, a relação de decisão envolve uma negociação entre o Congresso e o Executivo, e essa arena apontada se situaria fora desse embate.
4. No original: “The structure of the system of patronage, which is based on social relationships between clients seeking for a man with the ability and friendship connections to protect them and a patron who accepts these duties in return for political allegiance, grows upwards and through lawyers, other persons of influence, and Members of Parliament, is linked to the legislative assembly. Thus the organization of government and the structure of patronage are parallel hierarchies”.

De fato, Campbell se refere adequadamente em seu trabalho ao parlamento. Todavia, quando o pesquisador analisa que o sistema de patronagem só é possível pois há troca de favores dentro do sistema político, o conjunto dos fatos corresponde ao que pode ocorrer dentro não apenas do governo, mas além, podemos designar hipóteses que vão ao encontro dos interesses em que um partido por exemplo apresenta ao governante, criando uma estrutura de hierarquia entre o Estado e as instituições que fazem negócios fora do “balcão político”.

Por meio de uma rápida análise, podemos dizer que há uma ligação empírica entre os partidos políticos e sua forma de ocupar a *máquina pública*⁵. De acordo com Meneguello (1998), em *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, a ocupação partidária cria dentro do Estado uma formação de “feudos políticos na administração”, o que gera sérias consequências na organização do Estado e nas eleições.

Nesse breve panorama, observou-se que toda a conceptualização que envolve esse fenômeno, crucialmente, tem participação do governo e dos partidos em sua maioria. Todavia, há a dificuldade de uma imensa literatura produzida em empregar toda relação como patronagem. Se partirmos unicamente de um conjunto unidimensional, os critérios acabariam por embaralhar ainda mais a patronagem atribuindo-lhe a qualquer acontecimento, o que pode dar continuidade a um debate sem fim, envolvendo o clientelismo, a corrupção etc.

Como veremos mais à frente, três aspectos ocasionam isso: o primeiro se refere ao objeto de estudo; o segundo concerne aos diferentes comportamentos das instituições; e, por último, deve-se entender o avanço e protagonismo que a patronagem alcançou na ciência política.

Entre diversos estudos, alguns não muito detalhados unicamente nesse fenômeno, outros já tentando especificar causas e interesses auxiliam os pesquisadores por meio de debates conceituais a encontrar um ponto de partida para questionar também as instâncias do partido de diversas formas, como tema fundamental. Feito esse diagnóstico que espalha as faces na qual a patronagem surge como produto de “operações políticas”, a seguir apresentaremos um breve

5. Entende-se por “máquina pública” todo aparelho que o governo dispõe para governar, como, verbas, cargos, resoluções, entre outros.

histórico sobre o conceito, mostrando sua evolução no campo. *A posteriori*, pretendemos distinguir a patronagem de noções semelhantes aplicadas em pesquisas da área da ciência política.

Estudos sobre patronagem: abordagens principais

A literatura teórica sobre esse termo revela uma ambiguidade em relação a esse conceito. Conforme a hipótese de leitura, podemos argumentar que a patronagem parece estar ligada à discussão e ao entendimento de uma área ou ferramenta de análise, por exemplo.

Fazendo uma breve identificação desses componentes estruturais de pesquisa, notamos que há muitas características dos partidos e da sociedade que criam uma dinâmica única na democracia. Para explicar de onde surge a patronagem partidária, devemos além de diferenciar os conceitos, como comentado anteriormente, entender sua conceituação ao longo dos principais estudos.

Para começar, devemos fazer a seguinte pergunta: “O que significa patronagem?”. Como diversos autores apresentam, não se trata de um fenômeno novo. Entretanto, boa parte da literatura costuma usar esse termo para empregar em suas análises questões que seriam definidas como diferentes tipos de relações ou trocas de benefícios para que favoreça as partes envolvidas.

A primeira questão corroborada para que se extrapole o significado do termo em diferentes estudos diz respeito à área de conhecimento. O debate entre a antropologia e a ciência política se desvia por questões, como o objeto de estudo. Alex Weingrod (1968 apud Foster, 1961) sintetiza essa diferença de forma que o primeiro campo que engloba a origem do homem retrata a patronagem como simplesmente uma relação particular entre patronos e clientes, em uma estrutura fundamentada nas relações que são desiguais pelo fato dos que procuram benefícios (clientes), não possuem a mesma posição, sendo um contrato social vertical. Alguns antropólogos, usualmente ao estudar comunidades pela etnografia, principalmente sociedades camponesas, dão como exemplos o proprietário de terra como patrono e os campestres que alugam essas terras para cultivo como clientes. Nessa perspectiva, os donos das terras exercem um poder sobre os camponeses por estes não terem posses, ou como nas palavras de Pitt-Rivers (1954, 140) estabelecendo “uma amizade assimétrica”.

O viés dos cientistas políticos, em sua maioria, converge que a patronagem se refere às formas pelas quais os políticos partidários distribuem cargos em troca de apoio eleitoral. O consenso da literatura também gira em torno de que o partido político é o patrono e principal unidade nessa relação. Em um dos primeiros estudos de patronagem na ciência política, Sorauf (1961) disserta que os partidos políticos trocam cargos no setor público na missão de ganhar apoio nas eleições. Nota-se que a diferença do entendimento do conceito de patronagem para a antropologia torna-se mais funcional, pois de acordo com as primeiras definições da ciência política, os partidos buscam nas instituições recursos públicos para seus próprios fins, e trocam isso por votos na forma de alcançar mais eleitores.

Porém, não entraremos nesse debate mais a fundo, pois parecem-nos razoável supor que a estrutura política contemporânea apresenta outras interfaces não levadas em consideração nos estudos dos anos 1960.

As diversas pesquisas expostas no Quadro 1 oferecem uma série de configurações adotadas nos estudos listados de acordo com a abordagem de seus objetos de estudos. A lista de estudos contempla em sua totalidade características de pesquisas voltadas à empiria. Em outras palavras, a observação de determinados contextos embasados na coleta de informações faz com que as pesquisas se balizem na teoria para ancorar o debate em questões sobre a patronagem partidária.

Com a exceção dos estudos empíricos realizados por Petr Kopecký e Peter Mair (2006)⁶, que contemplam alguns países fora do contexto europeu, outros trabalhos abrangem o velho continente ocidental. Outra característica geral encontrada na maior parte desse arcabouço se dedica a explorar os partidos que estão no governo. Ao que me parece, seria um ponto de ligação que une a relação política entre os atores políticos, como já debatido no tópico anterior.

6. O texto apresentado no quadro pelos autores é uma primeira discussão conceitual, porém, faz parte de uma introdução a uma coletânea de estudos que envolve o conceito de patronagem partidária em diversos países.

Quadro I – Trajetória conceitual patronagem partidária

| Autor | Ano | Breve definição de patronagem partidária pelos autores |
|-----------------------|------------|---|
| WEINGROD | 1968 | A maneira pela qual os políticos distribuem os cargos no setor público em troca de apoio político; |
| SHEFTER | 1977 | Benefícios diversos distribuídos a eleitores individuais, ou também em campanhas, em troca de apoio político; |
| LAWSON | 1980 | Os partidos políticos possuem certa ligação para que sua base tenha um comportamento específico no setor público; |
| BADGER et al. | 1998 | Estado como uma recompensa para a lealdade da filiação partidária; |
| BLONDEL | 2000 | Contrato público ou trabalho para indivíduos em troca de benefícios políticos para aqueles que distribuem as trocas dessas benfeitorias: Partidos ou Governo; |
| MÜLLER | 2000 | Recursos públicos destinados (particularista) a trocas diretas entre o cliente (político ou funcionário do partido) e o partido político; |
| MEYER-SAHLING | 2006 | Cargo designado no setor público com base em critérios políticos; |
| KOPECKY e MAIR | 2006 | Partidos políticos podem nomear pessoas para cargos no setor público e semipúblico; |
| NAKROŠIS e GUDŽINSKAS | 2012 | Além do poder de os partidos políticos nomear indivíduos para escritórios do serviço público ou do setor público, agora podem também removê-los do cargo; |

Fonte: Dos autores (2017)

Grande parte desses teóricos apresenta a relação patrono-cliente associada à estrutura do Estado. Um dos primeiros estudiosos desse fenômeno, Weingrod (1968) expõe uma forma de patronagem da seguinte maneira: relaciona que este mecanismo difundido pela criação de novos partidos políticos, na metade do século XX, em um vilarejo afastado na Itália, em que não possuía uma estrutura estatal, faz com que a patronagem sirva inicialmente para inserção dos camponeses na política, ou seja, na estrutura do Estado. Dessa forma, a consequência desse fenômeno se torna o oposto do que ocorre nas sociedades no século XXI. O autor defende em seu trabalho que o uso desse mecanismo cria uma relação de proteção para aqueles que se envolvem com a política, fazendo com que grupos fora do núcleo organizacional do governo se juntem para formar novos grupos políticos, em outras palavras, a formação de partidos políticos que representem também seus interesses. Nessa

visão, Weingrod irá trazer um valor benéfico que cause um constrangimento para aqueles camponeses que não possuem envolvimento com o governo, fazendo-os se organizarem.

Lawson e Merkl (1988) revelam uma especificidade em seus achados descrevendo certo comportamento em setores públicos para que o partido político se fortaleça em torno da área na qual está enraizado. De diferente forma, o partido político busca adentrar setores estatais para que receba além de lealdade o controle do Estado nesses campos. Como exemplo podemos citar partidos que são relacionados em comissões parlamentares ou agências estatais de energia do país, possuindo uma maior influência para moldar tal área. Badger et al. (1998) vão na mesma linha, porém enfatizando que a lealdade como recompensa favorece o partido para competir nas eleições. Os autores aludem à visão predominante estabelecida atualmente, com enfoque na instituição, interpretando a patronagem como benefício direto às agremiações partidárias.

Em estudos mais recentes, Blondel (2002), ao também apresentar a dimensão da patronagem como um comportamento partidário, discorre sobre os diversos tipos de recursos públicos existentes do Estado que são utilizados para ganhos políticos. Já Müller (2005) trata desse fenômeno como uma relação mais específica do clientelismo, em que o patrono é sempre o partido político e o objetivo seria unicamente obter apoio.

Com uma visão intrapartidária, Meyer-Sahling (2006) aponta que, na organização da agremiação, existem certos critérios para que se distribuam cargos nos setores públicos, nem sempre em busca de apoio político, ou seja, outros por força de interesses que também favoreçam o partido, seja na arena eleitoral, ou na sociedade, por exemplo.

Kopecky e Mair (2006) concentram-se em um desenho teórico na tentativa de se desvencilhar de outras práticas até então denominadas de patronagem partidária. O exercício proposto pelos autores é que esse fenômeno que ocorre nos partidos está atrelado unicamente ao fato de nomear seus apoiadores para cargos nos setores estatais. O trabalho dos autores, além de separar a compreensão dos termos de outras práticas semelhantes, coloca a patronagem como forma específica de clientelismo em que os partidos políticos se beneficiam unicamente quando impetram nomeações de seus círculos no aparato estatal.

Em estudos mais recentes, destacam-se Nakrošis e Gudžinskas (2012), que apontam para a força que o partido adquire sobre aqueles que amparam a agremiação no sentido de fazer valer o cargo oferecido. Para os autores, a organização pode tirar o cargo antes oferecido a um leal filiado e destinar a outro indivíduo que traga mais votos ou beneficie o partido. Com avanços maiores nos estudos de patronagem, os autores ressaltam que o mecanismo do partido em ganhar força dentro do governo sobressai atentando-se a represálias, e testam a continuidade desse fenômeno na agremiação.

O mais importante dessas análises é que implica certos critérios adotados que vão ao encontro da fase de desenvolvimentos e da integração da sociedade. Outra questão, apontada a partir da bibliografia sobre patronagem, diz respeito ao discurso adotado conforme as relações analisadas entre partidos, sociedade e Estado.

No tópico seguinte, tentaremos estabelecer a partir da composição institucional a diferença entre esses termos semelhantes. Para isso, tomaremos como modelo o caso brasileiro. Isso seria um ganho teórico pois apresentaremos as interpretações sob a ótica das características já sistematizadas.

Formas de patronagem? Diferenciando conceitos

Pode-se argumentar que as relações políticas têm diferentes rendimentos conforme seus objetivos. Assim sendo, fazendo um breve apanhado de entendimentos conceituais estabelecidos na literatura, esclareceremos os conceitos apresentando tais trabalhos com a ressalva de que as escolhas ilustrem o uso de cada conceito (Quadro 2).

O Quadro 2 foi elaborado mediante três principais características: os recursos do Estado; os objetivos do fenômeno e a quem se destina os benefícios. Todas essas se encontram na vertical, da qual se propõe a diferenciar no topo do quadro a conceituação entre a patronagem partidária, o clientelismo, a patronagem política e a corrupção, que algumas vezes pode fornecer subsídios e confundir com outros termos na questão de legalidade.

Começo com a definição conceitual de patronagem partidária. O trabalho mais específico e usado para representar esse fenômeno seria o de Kopecký e Mair (2006). Os autores descrevem que os partidos utilizam esse recurso para ganhar apoio e obter um controle da agremiação. Trata-se exclusivamente de uma relação de

partidos, de um lado, e apoiadores ou um potencial grupo de apoiadores, do outro.

Quadro 2 – Diferenciando conceitos

| | Patronagem partidária | Clientelismo | Patronagem Política | Corrupção |
|-----------------------------|---|---|--|------------------------------------|
| Recursos do Estado | Cargos no Estado ou no setor semipúblico | Subsídios, Empréstimos, Trabalho no setor público, entre outros | Legislação | Recursos público |
| Principais objetivos | Institucional e soluções para controle organizativo | Institucional e soluções para controle organizativo | Apoio eleitoral, Apoio no poder de agenda política | Benefício financeiro |
| Destinatário dos benefícios | Qualquer pessoa da base do partido | Eleitorado | Parlamentares | Empresas, organizações, indivíduos |

Fonte: Dos autores a partir de Kopecký e Mair (2006), Piattoni (2001), Power e Júlio González (2003), Santos (1997) e Weingrod (1968), Zaremba (2015).

Esse mecanismo retratado pelos teóricos apresenta a patronagem política de forma simples: o patrono é coletivo no que se refere à troca dessas relações. Com isso, no que circunscreve aos partidos políticos com acesso aos recursos de modo geral, esses são providenciados pelo Estado que auxilia na manutenção, organização e distribuição de incentivos dentro dos partidos (Kopecký e Mair, 2006; Müller, 1989). Como já mencionado, em termos empíricos, consideramos os cargos de nomeação que são distribuídos para as agremiações.

O conceito é usualmente confundido com o clientelismo, já que a patronagem partidária adquire novas formas (Jalali e Lisi, 2009), pois se torna um recurso-chave para que os partidos assumam o papel de “utilidade-pública” nas democracias contemporâneas (Van Biezen, 2003) e se transformem em uma dimensão única que pode explicar em parte a manutenção dessas organizações em um sistema partidário fragmentado. A literatura usualmente revela uma imprecisão no conceito de patronagem, principalmente quando comparado com o clientelismo na política.

Piattoni (2001) conduz suas pesquisas pela evolução de práticas clientelísticas em torno de países da Europa Ocidental. Sua análise comparativa apresenta um contexto institucional do qual líderes partidários concebem estratégias políticas para que também ocorra certo ganho de poder para a sociedade civil. Ao observar o lado da *demanda* e da *oferta*, temos como resultado um clientelismo definido como uma mistura particular, ou seja, beneficiando o próprio indivíduo, com um universalismo, do qual os interesses também podem se expressar e favorecer um grupo maior. Sua discussão se insere também nos partidos políticos, que se aproxima muito do que Panebianco (2005) apontaria como incentivos seletivos para alguns grupos dentro do partido:

Uma variedade de desenvolvimentos sociais, culturais e especialmente políticos pode ser citada facilitando ou mesmo encorajando este mecanismo para uma ancoragem de partidos dentro do estado. Estes incluem um declínio geral nos níveis de participação e envolvimento na atividade partidária, com os cidadãos preferindo investir os seus esforços noutros locais, particularmente em grupos onde podem desempenhar um papel mais ativo e onde eles são mais susceptíveis de estar em total acordo com um grupo mais estreito e preocupado com onde eles sentem que podem fazer a diferença⁷.

Para distinguir esse conceito do clientelismo, precisamos entender que a relação clientelística é um panorama geral da distribuição de bens, enquanto a patronagem surge como algo mais específico que fortalece o partido, compreendendo na literatura estabelecida como a nomeação de cargos na administração pública (Jalali e Lisi, 2009; Piattoni, 2005). Nesse sentido, o objetivo da agremiação deve ser a busca para aumentar e espalhar seu poder nas instâncias

7. No original: “A variety of social, cultural and especially political developments may be cited facilitating or even encouraging this movement towards an anchoring of parties within the state. These include a general decline in the levels of participation and involvement in party activity, with citizens preferring to invest their efforts elsewhere, particularly in groups where they can play a more active role and where they are more likely to be in full agreement with a narrower range of concerns, and where they feel they can make a difference”.

permitidas no Estado, pois assim seu objetivo principal de competir para alcançar o governo será atingido com maior facilidade.

Ao conceituarmos a patronagem como o poder do partido (patrono) em nomear o indivíduo no setor público (bens e clientes) faz com que duas funções se inter-relacionem podendo explicar o papel das agremiações nas democracias modernas:

Primeiramente, fornece um recurso crucial para a construção da organização e seu enraizamento, particularmente porque os partidos se ancoram no enfraquecimento social. Em segundo lugar, a patronagem torna-se um recurso-chave na formulação de políticas, fornecendo redes leais para a coleta de informações, iniciação de políticas e implementação dentro das agências burocráticas. (Jalali e Lisi, 2009, 443)

Cabe observar que a patronagem não é uma estratégia escolhida pelos partidos para serem fortalecidos ou ganharem arenas parlamentares. Os objetivos são diferentes e podem também coexistir para que as agremiações lidem com as relações intrapartidárias.

Por fim, a patronagem política, principalmente entendida na literatura brasileira como a relação entre o presidente da República e o Congresso Nacional devido ao regime multipartidarismo, é reconhecida pela necessidade do Executivo em ter um considerável apoio parlamentar para assegurar que a agenda de governo seja aceita na casa legislativa. Esse recurso é estabelecido apenas nas arenas parlamentares. Santos (1997) apresenta uma relação com o único objetivo de aprovação do programa presidencial, sendo circunscrito a esses dois atores. De acordo com o autor, o efeito que mais surtiu ao estudar o caso brasileiro foi o enfraquecimento no seio dos partidos, pelo fato de os deputados e senadores terem a autonomia individual. Dessa forma, Santos (1997) entende que os partidos foram deixados de lado nas negociações e perderam um pouco de decisão, mostrando o oposto do que seria explicado por autores mais contemporâneos (Kopecky e Mair, 2006; Jalali e Lisi, 2009).

Já a corrupção está intrinsecamente associada à cultura e à confiança nas instituições. Nesse caso geralmente é vista como o uso de bens públicos para fins privados (Power e González, 2003), porém deve-se notar que trata-se de algo que vai contra a estabilidade institucional e do que a sociedade aceita como correto. Esse termo não se trata de um indicador empírico, e sim está conectado com

uma “democracia saudável” (Idem, 2003). Em resumo, a corrupção está usualmente associada ao clientelismo particularista, que, além de ocorrer um desvio de conduta do indivíduo, há consequências para as instituições envolvidas nas relações políticas.

Separadas essas questões, nota-se que o conceito foi estabelecido como algo particular aos partidos políticos. Primeiro a forma adotada por essas instituições ampliou suas condições de alcançar o domínio do Estado. Em segundo plano, temos como o clientelismo um benefício do partido, porém, somando o fato de que os acordos que fazem esse fenômeno surgir são de difíceis interpretações, algumas abordagens podem ficar restritas aos partidos, com isso a patronagem se tornou entendida na literatura atual como apenas a troca de cargos no setor público ou semipúblico em troca de apoio. Dadas as seguintes diferenciações, sintetizaremos alguns estudos sobre como a patronagem partidária é estudada, buscando observar as diferentes abordagens. Por fim, por meio de uma breve consideração que esse panorama buscou apresentar, iremos pontuar a patronagem tal como ganhou relevância no cenário político e quanto a um fenômeno a ser analisado nas pesquisas partidárias.

Os desdobramentos dos estudos de patronagem

Particularmente falando, a literatura sobre patronagem se conecta aos estudos partidários, da qual se examina o grau de participação e controle sobre o aparelho do Estado (Castels e Wildenmann, 1986). Essa agenda de pesquisa usualmente deve ser conduzida em análise qualitativa e quantitativa, pois para investigar a participação do partido no Estado é preciso saber os critérios, estratégias e interesses do partido. Por isso, o termo “colonizar o Estado” se expande nos estudos que abordam esse viés (Blondel e Cotta, 2000). Em resumo, Katz e Mair (1995), ao falarem sobre os partidos-cartéis contemporâneos, afirmam que o aumento da inserção do partido no Estado tem sido uma forma da organização compensar suas fraquezas na sociedade. Em outras palavras, essa verificação vai ao encontro da forma discutida pela patronagem, sendo mais vantajoso para os partidos “colonizarem o Estado” do que garantir sua manutenção pelo enraizamento com a sociedade.

No que diz respeito a uma nova agenda de pesquisa, em uma dimensão local de patronagem pouco foi realizado. Esse fator ganha

uma importante função principalmente porque o poder de nomear indivíduos em âmbitos municipais sofre menos restrições do que em escalas federais. Outro ponto é que os partidos que não estão à frente da gestão nacional podem se estabelecer com mais força em locais que possuem representação, como um governo estadual ou prefeitura.

Kopecký et al. (2016) realizaram um estudo empírico sobre patronagem partidária em 22 países por meio de questionários aplicados independentes com especialistas de seus respectivos campos para entender esse fenômeno. O objetivo dessa pesquisa era comparar os padrões de patronagem em torno de diferentes regiões. Os indivíduos que responderam às questões de pesquisa são de universidades, ONGs, mídias, burocratas, líderes partidários e políticos. Ao todo foram respondidos 947 questionários, que resultou também em uma segunda captação de dados, com entrevistas face a face possibilitando aos investigadores uma discussão e categorização sobre esse protocolo averiguado como comum em todos os países.

Três dimensões guiaram a pesquisa para cumprir a análise proposta; entender o poder dos partidos políticos em fazer nomeações; as motivações em utilizar esses mecanismos; e em quais critérios são fundamentados para que sejam escolhidos indivíduos a ser nomeados. Por fim, os resultados, apesar de específicos em cada país, apontam que a patronagem usada em larga escala beneficia o partido para recompensar seus apoiadores em troca de votos e lealdade e ter o controle político, servindo tanto para os representantes eleitos como para sua base.

A fim de evitar equívocos com o conceito de nomeação, esse estudo especifica empiricamente que analisar determinados líderes e partidos é definir seus propósitos. Ou seja, quando falamos em patronagem as nomeações devem atender a função de fortalecimento que implemente apoio. Como não se trata de burocratas ou políticos que ocupam lugares de tomada de decisão, como agências públicas por exemplo, os partidos aderem a essa ferramenta exclusivamente para atender sua base.

Por outro caminho, Jalali e Lisi (2009) fizeram um levantamento histórico, relacionando o enfraquecimento dos partidos políticos portugueses com o aumento de cargos públicos. De acordo com os autores, a evolução do sistema partidário do país se deve ao uso da patronagem no funcionamento das organizações. Ao escolherem os maiores partidos do país, que possuem mais filiados, os autores

atribuem que a patronagem serviu para o crescimento exponencial ao longo dos anos na quantidade de simpatizantes dessas agremiações, principalmente quando os partidos tomam o governo via eleições diretas, nas quais foram constatados um aumento significativo de cargos de nomeações e uma diminuição de filiados em partidos que não estavam à frente do governo no país.

No entanto, ainda há espaços e lacunas para futuras pesquisas. Sabe-se que essa dimensão de análise foi pouco estudada, mas autores já destacam algumas transformações que os partidos tiveram ao se beneficiarem desse recurso, como centralização intrapartidária; disputa do estado; desvinculação com suas bases sociais, entre outras consequências que geram um desequilíbrio no sistema partidário e enfraquecimento na arena política e que caberia debater em outros estudos.

Em síntese, podemos apontar que os estudos sobre patronagem partidária seguem duas características. A primeira é que são estudos em sua maioria inferenciais, pois há dificuldade em estabelecer relação determinante entre o partido e sua base embutida em setores públicos. Na maior parte, são pesquisas conduzidas a partir de dados que consideram apenas a existência dessa relação e pouco se sabe como isso ocorre. A segunda peculiaridade é que são concentrados em países europeus, com exceção dos estudos de Kopecký et al. (2016), que abrangeram em sua pesquisa a Argentina e o Uruguai. Se fôssemos seguir o roteiro desses estudos, pouco compreenderíamos como incide a patronagem partidária. Percebemos que os diversos estudos não elaboram significativamente um modelo amplo que contemple a significância dessa relação.

Considerações finais

Neste texto buscamos sistematizar e aprofundar o conhecimento sobre a patronagem partidária. O panorama discutido revela como a patronagem progressivamente se apresentou em vários aspectos. Em resumo, pode-se destacar que o conceito diverge do entendido pela antropologia. Na ciência política, os estudos partidários sobressaem ao estudar esse mecanismo, logo, o termo toma forma como fenômeno que se insere no regime democrático e como presença nos partidos que competem para chegar ao poder. A patronagem se constrói unicamente para que os partidos se expandam, abrangendo mais base para a instituição e mais força na competição.

Na avaliação dos autores mencionados, foi possível compreender uma evolução nos estudos de patronagem. Conforme mais esse tema foi abordado, e uma série de evidências empíricas foi sendo apresentada, mais resultados foram trazidos no que se refere ao conhecimento sobre partidos.

Nesse sentido, a pertinência de investigar essas instituições que almejam comandar o Estado e a viabilidade de traçar estratégias para alcançar esse objetivo por vezes acabam facilitadas por esse mecanismo com pouco controle. Essa definição se deu por beneficiar os partidos e pelo objetivo das agremiações obterem sucesso com menos obstáculos para obter suporte eleitoral.

A par disso, pode-se argumentar que as pesquisas que ganharam relevância no cenário da ciência política têm como ambiente uma forte concentração em países europeus. No Brasil, pouco foi produzido acerca do tema, com algumas exceções. As agremiações brasileiras ainda são conhecidas por serem “cofres resguardados”, pois pouco se sabe além do questionado aos líderes partidários. Muitas barreiras são encontradas nos estudos sobre os partidos, pois a dificuldade de acompanhamento de toda a sua intensa atividade se soma aos indivíduos pertencentes a essas instituições que pouco falam sobre o assunto no meio acadêmico. Nesse sentido, cabe reiterar que se trata de uma agenda de pesquisa pouco explorada que pode ceder mais explicações ao tratarmos o sistema partidário brasileiro.

O importante de todo esse debate não é explicar as consequências que a patronagem traz para a democracia, mas discutir a forma que o conceito tomou na agenda de pesquisa; como esse termo foi pesquisado, principalmente na ciência política; e como esse fenômeno pode ser estudado a partir de metodologias que obtenham resultados sobre essa relação dos partidos para com o Estado.

Diante desse quadro, podemos também exibir as lacunas existentes na literatura. O caminho para que se aprofunde e se conheça mais sobre patronagem partidária seria uma combinação de análises quantitativas e qualitativas que envolvam não apenas o âmbito nacional, mas pela escassez de produções em outras esferas como a estadual e a municipal, já que os partidos possuem certa autonomia em seus estados no Brasil. A partir disso, muitas hipóteses também podem ser lançadas, por isso, o levantamento dessas tendências de pesquisas busca discutir e voltar uma agenda de pesquisa para o conceito de patronagem partidária.

Referências

- ABRANCHES, S. H. (1988). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-33.
- BADGER, S. et al. (1998). *Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science*. Winnipeg: Osnovy.
- BOLLEYER, N. (2006). Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n. 4, p. 471-502.
- BLONDEL, J. (2002). Party government, patronage, and party decline in Western Europe. In: GUNTHER, R. et al. (eds.). *Political parties*. Oxford: Oxford University Press. p. 233-256.
- BLONDEL, J.; COTTA, M. (2000). *The nature of party government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CAMPBELL, J. (1964). *Honor, family and patronage*. Oxford: Clarendon Press.
- CANIELLO, M. (1990). Patronagem e rivalidade: observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 5, n. 14, p. 46-58.
- CASTELS, F.; WILDENMANN, R. (eds.). (1986). *Visions and realities of party governments*. Berlin: W. de Gruyter.
- ENNSER-JEDENASTIK, L. (2014). The politics of patronage and coalition: how parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, vol. 62, n. 2, p. 398-417. doi:10.1111/1467-9248.12031
- FOSTER, G. (1961). The dyadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village. *American Anthropologist*, vol. 63, n. 6, p. 1173-1192.
- GRAY, J. (1996). Opportunities knocked; without patronage, is it politics as usual? *The New York Times*, New York. Disponível em: [<http://www.nytimes.com/1996/07/07/weekinreview/opportunities-knocked-without-patronage-is-it-politics-as-usual.html?scp=22&sq=Clinton+patronage&st=nyt>]. Acesso em 29 jun. 2017.
- HECLO, H. (1975). OMB and the Presidency: the problem of "neutral competence". *The Public Interest*, n. 33, p. 85-95.
- JALALI, C.; LISI, M. (2009). Weak societal roots, strong individual patrons? Patronage and party organization in Portugal. *Revista Enfoques*, vol. 7, n. 11, p. 411-470.
- KATZ, R. (1986). Party government: a rationalistic conception. In: CASTLES, F. G.; WILDENMANN, R. (eds.). *The future of party government: visions and realities of party government*. Berlin: Walter de Gruyter, p. 31-71.

- KATZ, R.; MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, vol. 1, n. 1, p. 5-28.
- KOPECKÝ, P.; MAIR, P. (2006). Political parties and patronage in contemporary democracies: an introduction. Paper presented at the workshop on Political Parties and Patronage. Nicosia: Leiden University.
- KOPECKÝ, P. et al. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, vol. 55, n. 2, p. 416-431. doi:10.1111/1475-6765.12135
- LAWSON, K.; MERKL, P. (1988). *When parties fail: emerging alternative organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- LAWSON, K. (1980). *Political parties and linkage: a comparative perspective*. New Haven: Yale University.
- LEWIS, D. E. (2008). *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press.
- LEWIS, D. E.; HOLLIBAUGH, G. E.; HORTON, G. (2014). Presidents and patronage. *American Journal of Political Science*, vol. 58, n. 4, p. 1024-1042.
- LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. (2015). Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, vol. 4, n. 1, p. 33-42.
- MACKENZIE, G. C. (1981). *The politics of presidential appointments*. New York: Free Press.
- MAIR, P. (2008). The challenge to party government. *West European Politics*, vol. 31, n. 1, p. 211-234.
- MENEGUELLO, R. (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. [S.l.]: Paz e Terra.
- MEYER-SAHLING, J.-H. (2006). The rise of the partisan state, parties, patronage and Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 22, n. 3, p. 274-297.
- MÜLLER, W. C.; MEYER, T. M. (2010). Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments. *West European Politics*, vol. 33, n. 5, 1065-1092.
- MÜLLER, W. (2005). Party patronage and party colonization of the state. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. J. *Handbook of party politics*. London: Sage, p. 189-195.
- NAKROŠIS, V.; GUDŽINSKAS, L. (2012). Party Patronage and state politicisation in the post-communist countries of central and Eastern Europe: a game theory approach. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 5, n. 2, p. 89-120. doi:10.2478/v10110-012-0007-y.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.

- PIATTONI, S. (ed.). (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PITT-RIVERS, J. (1954). *The people of the Sierra*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. (2003). Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 51-69. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200005>
- ROSE, R. (1974). *The problem of party government*. London: Macmillan.
- SANTOS, F. (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, vol. 40, n. 3, p. 465-492.
- SORAUF, F. J. (1961). The silent revolution in patronage. In: BANFIELD, E. C. (ed.). *Urban government*. New York: The Free Press.
- SCARROW, S. (2006). *Parties and their members: organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHEFTER, M. (1977). Party and patronage: Germany, England and Italy. *Politics & Society*, vol. 7, n. 4, p. 403-451.
- STRØM, K. et al. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, vol. 13, p. 517-535.
- VAN BIEZEN, I. (2003). *Political parties in new democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- WEINGROD, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Journal Comparative Studies in Society and History*, vol. 10, n. 4, p. 377-400. doi:10.1017/S0010417500005004
- ZAREMBA, A. (2016). Conceptualization of party patronage. *Public Policy and Administration Research Journal*, vol. 15, n. 3.