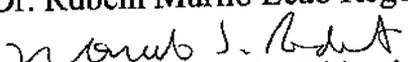
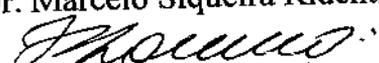


ELSIO LENARDÃO

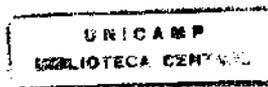
**"O CLIENTELISMO NA CONSTRUÇÃO DO
DOMÍNIO POLÍTICO LOCAL:
ESTUDO DE CASO"**

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Sociologia do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas sob a orientação do Prof. Dr.
Rubem Murilo Leão Rego

Este exemplar corresponde à
redação final da tese defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora
em 17/11/1999

BANCA 
Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rego - Orientador

Prof. Dr. Marcelo Siqueira Ridenti

Prof. Dr. Fernando Antonio Lourenço

Novembro/1999



200001716

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	
V.	Ex.
TOMBO	BC/40.116
PROC.	278/00
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	28/01/00
N.º CPD	

CM-00133181-5

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

Lenardão, Elsio
L 545 c **O clientelismo na construção do domínio político local: estudo de caso / Elsio Lenardão. -- Campinas, SP : [s.n.], 1999.**

Orientador: Rubem Murilo Leão Rêgo.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Clientelismo. 2. Classes populares. 3. Brasil – Política e governo. I. Rêgo, Rubem Murilo Leão. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Na construção dessa dissertação foi fundamental a orientação tranquila e segura do professor Rubem Murilo Leão Rego. Recebi o apoio e acompanhamento crítico do meu irmão Edmilson Lenardão, sempre presente com sua inteligência perspicaz e sua disposição gratuita em colaborar a qualquer hora que fosse preciso. Minha esposa, meu filho e meus pais estiveram presentes todo o tempo, apoiando e estimulando. Agradeço ao Programa CAPES/PICD e ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina por terem criado as condições materiais para a elaboração da dissertação.

INTRODUÇÃO.....	02
1. GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO DO CLIENTELISMO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA.....	14
1.1 O Clientelismo no Período Colonial.....	14
1.2 O Clientelismo no Período Imperial.....	23
2. O CLIENTELISMO NO PERÍODO REPUBLICANO.	35
2.1 1ª República.....	35
2.2 O Clientelismo de 1930 aos Anos 90.....	43
3. O CLIENTELISMO NA CONSTRUÇÃO DO DOMÍNIO POLÍTICO LOCAL: ESTUDO DE CASO.....	57
3.1 Os Novos Movimentos Sociais.....	57
3.2 Reinventando o Clientelismo: Cooptação e Controle dos Movimentos Sociais.....	62
3.3 O 'Vereador da região'.....	71
3.4 'Doação' e Favor como Mecanismos Estruturadores da Relação Clientelista.....	75
3.5 A Prática Política Clientelista como Alternativa de 'Participação' Política.....	79
3.6 A Política Clientelista enquanto Obstáculo na Luta pela Emancipação Política das Classes Populares.....	84
3.7 Sinais de Contradição no Domínio Político Clientelista.....	90
4. CONCLUSÃO.....	92
5. BIBLIOGRAFIA.....	95

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva contribuir para a elucidação do funcionamento da política de clientela instalada numa cidade pequena do interior paranaense durante o período que vai de 1986 a 1998.* Trata-se de um período que atravessa quatro gestões municipais comandadas pelo mesmo grupo político local. As práticas clientelistas vigentes nessa cidade reapresentam à arena política formas tradicionais de mando e cooptação políticas que vêm marcando, desde a colônia, as relações entre Estado e classes populares no Brasil.

No que diz respeito à participação política recente das classes populares no Brasil, desde a década de 70, o surgimento dos *novos movimentos sociais* colocou em cena a presença e mostrou a identidade de setores destas classes antes excluídas do espaço político institucionalizado. Muitos dos *novos movimentos* foram capazes de questionar as tradicionais políticas urbanas locais, gestando, às vezes, novas correlações de forças que influenciavam o comportamento das administrações públicas. Outros tantos conseguiram, por pressão, a legitimação de um conjunto novo de direitos sociais, antes ignorados ou negados às classes populares. Por outro lado, boa parte destes movimentos abriu *espaço para o desenvolvimento de 'novas' estratégias de cooptação, revivendo 'novamente' antigas práticas de clientelismo* (JACOBI,1983:67).

Não obstante seja notória a diminuição de tais práticas, vê-se que elas ainda sobrevivem. Os setores populares continuam a ser objeto de intensos mecanismos que

* Para preservar a privacidade dos entrevistados omitiu-se o nome da cidade e os seus nomes, que foram substituídos por outros sinais indicadores. O mesmo tratamento foi utilizado quanto a outros personagens eventualmente citados e localidades de que trata a presente pesquisa. Segue-se deste modo a indicação de Bruce Cohen (1980:13-7) de que *os sociólogos devem estar certos de que não estão causando nenhum mal aos indivíduos pesquisados. Devem tratar a informação fornecida(...) de forma confidencial. Não devem enganar os investigados: devem dar-lhes informações precisas sobre a natureza do estudo.(...) Além disso, os sociólogos devem precaver-se contra possíveis danos aos indivíduos pesquisados.*

pretendem seu controle, administração e manipulação, visando a minimização do impacto de suas possíveis intervenções no processo político de gestão da coisa pública. Nota-se que a retomada dos direitos democráticos no pós-ditadura (início dos anos 80) não exclui o desenvolvimento de dispositivos de cooptação política que servem como contrabalanço à crescente participação política dos setores populares, e à sua relativa, mas significativa, autonomia em face do Estado e partidos políticos. Da maneira como aparece, na cidade estudada, o clientelismo será entendido como

um sistema adscritivo de controle, distribuição e alocação dos recursos de poder e de influência, tanto quanto dos benefícios inerentes ao acesso a tais ou quais postos da burocracia e dos estratos médio-inferiores do comando político do Estado que – embora eventualmente mediatizado por organizações partidárias – se faz mediante um padrão de relações individualizadas de tutela e dependência que tem, entre outras propriedades, a de neutralizar clivagens sociais e políticas mais inclusivas (do tipo classes, organizações autônomas e grupos de pressão, institucionalizados ou não) a partir das quais atores individuais ou coletivos, mas sobretudo categorias sociais personificadas, competiriam entre si pela influência e pelo controle sobre a formulação, no interior das arenas decisórias do Estado, de políticas substantivas (TAVARES, 1998:204).

Assim compreendido, pode-se observar a presença do clientelismo desde a esfera da política federal, com a troca de favores entre o presidente da República e os congressistas através do fisiologismo (liberação de recursos à parte do orçamento votado, distribuição de cargos, etc.), passando pelos governadores que repetem tais práticas em relação às assembleias estaduais e que tratam diferenciadamente os prefeitos ‘aliados’ dos que não o são. Não menos comum é o clientelismo praticado por membros dos legislativos, na manutenção de clientelas eleitorais, sustentadas com recursos públicos. Chega-se também às práticas de elites políticas municipais que usam do clientelismo para garantir sua sobrevivência eleitoral e o mando político, onde são práticas corriqueiras o empreguismo, o uso eleitoral

de programas e recursos estatais – como tíquete-leite, cestas básicas - e a cooptação de lideranças populares, atraindo-as com benesses, privilégios, apadrinhamento, etc.*

Vários autores brasileiros reconhecem a recorrência do clientelismo no quadro da política brasileira, a despeito da industrialização, da emergência dos novos movimentos sociais e das alterações legais que institucionalizaram canais formais de participação dos setores populares na gestão do Estado (AVELINO FILHO, 1994; BEZERRA, 1995; BURSZTYN, 1985; CARVALHO, 1998; DINIZ, 1982, 1982b; DROULERS, 1989; FONSECA, 1996; ORTIZ, 1995; PANDOLFI, 1987; SADER, 1987; ZALUAR, 1985a e 1985b).

A expressão mais recente das práticas políticas caracterizadas como clientelistas é aquela dada pela ação dos políticos que *baseiam sua carreira e máquina eleitorais na capacidade de atender demandas de benefícios visíveis e imediatos em troca da garantia de votos*. (Dicionário de Ciências sociais, 1987:277) De fato, a impressão que se tem não é a de que o fenômeno esteja de volta, mas sim que ele nunca deixou de existir. Como aparece recorrentemente, é bem provável que o correto seja considerá-lo como um dos aspectos que compõem a vida política brasileira, um *continuum*, e não um adendo a ela.

Discutir o clientelismo é fazer referência às formas de participação política presentes na organização política brasileira. E, dentre elas, não é de menor importância a frequência dos processos de cooptação política, principal objetivo das práticas clientelistas. Na opinião de SCHWARTZMAN (1970, p.39), houve, na política brasileira, o *predomínio histórico dos sistemas de cooptação em detrimento das estruturas de representação*. O autor considera que a cooptação como forma de participação política aparece principalmente onde o Estado *prepondera* sobre a organização das atividades das demais instituições e esferas

* Ver: Folha de São Paulo, 06/09/98; Jornal Gazeta do Povo - Pr. 15/05/99; O Estado de São Paulo, 20/05/99; Revista Caros Amigos .nº. 26, mai/99. Nestas publicações há vários exemplos da prática do clientelismo, organizados por deputados e vereadores no Brasil atual.

sociais, onde tais atividades dependem *de seu beneplácito, incentivo e direção*. Nestas situações, (...) *o Estado tem condições de promover a participação de uns e reduzir a de outros, e a participação mais eficaz não será mais aquela que melhor possa articular-se para reivindicações junto ao Estado, e sim aquela que melhor consiga se aninhar no interior da própria máquina governamental*. Nesses termos o tipo de participação que daí resulta *será essencialmente situacionista, dependente*, ao qual cabe bem o termo *cooptação* (idem, p.12).

Por seu lado o clientelismo no Brasil foi sempre um corolário da forma singular de colocar-se a relação entre o poder público e o poder privado, mais exatamente à confusão entre os espaços e os interesses próprios dessas duas esferas de poder. De fato, o clientelismo serviu como um mecanismo articulador de certa *confusão*, não distinção, entre o espaço público e o espaço privado, comprometendo até a instalação de alguns pressupostos básicos do Estado democrático-liberal no Brasil: o exercício 'livre' do voto, a mediação política exercida por partidos políticos, a existência de espaços institucionais de representação*, organizados a partir de relações políticas despersonalizadas, etc.

A comparação da situação de cooptação com a da representação institucionalizada não implica necessariamente a crença num suposto papel reservado ao Estado, de regulador neutro dos conflitos e dinamizador da participação política dos setores das classes populares. Porém, a comparação das situações permite clarear o caráter anti-democrático do arranjo político clientelista, que nega um dos princípios do Estado democrático-liberal que é a presença de espaços de representação, de negociação, reconhecidos e respeitados, onde, por exemplo, os movimentos populares possam ampliar a força da luta pela realização de seus interesses.**

* A noção de representação refere-se àquele *tipo de articulação de interesses e vontades de baixo para cima*, que busca *influenciar, dirigir ou mesmo comandar* o sistema de poder, garantindo, até de maneira institucionalizada, a participação dos variados interesses e vontades nas decisões políticas de relevância (SCHWARTZMAN, 1970:11).

** Não obstante, institucionalizar um espaço de representação que permita a participação de setores das classes populares não é garantir sua emancipação política. Embora possa levar a uma situação política mais democrática se comparada com as situações onde a representação é substituída pela mediação personalista do clientelismo, a

A referência ao clientelismo como mecanismo de poder comum à organização política brasileira não significa dizer que ele simboliza a totalidade desta organização, nem que configura uma prática política típica e exclusivamente brasileira. A prática clientelista foi observada em outras sociedades também (AVELINO FILHO, 1994). No entanto, pelo fato de esta prática apresentar-se como um fenômeno marcante, sua compreensão – a revelação de sua operacionalidade, de seus elementos organizacionais e os traços de sua estrutura concreta – torna-se fundamental ao entendimento da realidade política brasileira atual. As práticas que o grupo político dominante da cidade estudada organiza e as situações sociais e institucionais encontradas, mesmo sendo situações restritas a uma localidade pequena, apresentam similaridades e aproximações com outros esquemas clientelistas não tanto incomuns na vida política brasileira recente (Ver bibliografia citada à página 4).

Na cidade pesquisada, o grupo político dominante (cujo comportamento e filiação ideológica identificam-se com a conservação do *status quo* local) articula uma espécie de subsistema político, diluído na estrutura institucional e formal, que requer a gestão autoritária e centralizadora do governo municipal, bem como o controle estrito dos espaços de representação, com o uso até mesmo da violência e a distribuição de recursos e programas públicos como ‘doações’ e favores. Mais interessante, ainda, é que esse subsistema político é organizado, principalmente, pelos vereadores ligados ao grupo dominante. Eles serão responsáveis pela montagem de uma rede de relações clientelistas entre a prefeitura e os moradores dos bairros pobres, conseguida graças ao loteamento entre si do controle político das várias regiões da cidade. A partir deste loteamento o vereador transforma-se no ‘vereador

simples institucionalização de espaços de representação pode também levar à perda da autonomia política dos setores populares envolvidos, favorecendo sua integração política acrítica. Quando é esse o percurso do processo de institucionalização de espaços de representação, o que acaba por ocorrer é a ampliação do grau de legitimação do Estado de Classe (ver: SANTOS, 1996:244-5).

da região'^{*} tal, e recebe da prefeitura a credencial de seu interlocutor exclusivo junto aos moradores. Com essa prerrogativa, o 'vereador da região' ajuda a montar o esquema baseado, especialmente, na cooptação das lideranças populares.

O objetivo deste trabalho é: 1) destacar a sobrevivência de práticas políticas 'atrasadas' nas relações de domínio político no município pesquisado com a revelação de algumas de suas nuances e; 2) verificar o acerto da hipótese que considera que a reprodução de tais práticas colabora eficazmente para a manutenção da exclusão política de setores das classes populares. Também na cidade estudada o clientelismo não constitui a totalidade das práticas políticas locais, não é o único tipo de prática organizadora da vida política. Mas, mesmo assim, tem-se colocado como uma das principais modalidades de controle político desenvolvidas pela elite política local. Por essa importância no contexto do domínio político local é que o clientelismo foi objeto desta pesquisa.

No 1º e 2º capítulos pretende-se demonstrar a presença recorrente das práticas clientelistas na história da organização política brasileira, da Colônia aos anos 90 do século XX. Estas práticas serão tratadas como mecanismos de controle político que, consolidados, passam a ser um atributo desta organização, juntamente com outros traços que a caracterizam. Dessa maneira é que a prática do clientelismo ajudará a compor as várias formas de domínio que a vida política brasileira conheceu: o mandonismo, o patrimonialismo, o coronelismo, o populismo. Tendo sido, até mesmo, componente importante na forma de domínio ditatorial-militar.

Os períodos colonial e imperial mereceram análise mais cuidadosa por considerar-se que o fenômeno do clientelismo político brasileiro, aquilo que serão suas principais práticas, aí nasce e se consolida. Da Primeira República em diante uma mudança

^{*} Nas entrevistas aparecem tanto a designação 'vereador da região' quanto a de 'vereador do bairro'. Optou-se pela primeira forma, porque de fato a área de influência dos vereadores abarca, quase sempre, mais de um bairro.

importante que afeta o fenômeno é a alteração da sua fonte de recursos que passam a ser, principalmente, os recursos do Estado (cargos, serviços, investimentos, etc.), usados na elaboração de redes clientelistas entre os políticos e os eleitores.

A escolha desta revisão da trajetória do clientelismo brasileiro justifica-se se for considerada a instigante reiteração deste atributo na organização política do país. Ele permanece fortalecendo-se pelo uso de práticas conhecidas desde a Colônia, e, ao mesmo tempo, transmuta-se alterando sua fonte de recursos, incorporando novas práticas mais próprias da época contemporânea. De qualquer modo, o clientelismo sobrevive *como peça integrante das engrenagens de um sistema global de exploração e dominação* sobre as classes populares brasileiras, ao qual recorrem, em certas circunstâncias, grupos políticos ligados às classes dominantes (MARTINS, Carlos Estevam. In: DINIZ, 1982:19). O recurso à compreensão da gênese e consolidação histórica do fenômeno faz-se importante quando a sobrevivência de atributos políticos *antigos, tradicionais* é aceita como uma possibilidade.

É possível tal abordagem, pois encontram-se nas várias *características de base* da formação econômico-social brasileira elementos que permitem compreender as razões do aparecimento e desenvolvimento de algumas das práticas singulares que se consolidaram e sobrevivem na organização política desta formação, entre as quais, a prática do clientelismo como articulador importante da estrutura política. Estas *características de base* seriam especialmente aquelas ligadas à ordem da *imensa reserva de necessidades e carências* que afligem os indivíduos das classes populares desde o período colonial.

A condição social das classes populares no Brasil está historicamente assentada na dimensão da *dependência*: em termos materiais (derivada da condição de pobre, quando não, miserável); em termos políticos (dada a ausência de direitos e espaços de representação, o que caracteriza o traço autoritário da organização política e do Estado brasileiro) (SCHWARZ, 1992:15-6). O estado de *dependente* sujeitava os membros das

classes populares, primeiro ao poderio das elites econômicas latifundiárias e depois às elites políticas condutoras dos aparelhos do Estado. De um modo geral, são as situações sociais derivadas das condições de dependência as responsáveis pelo desenvolvimento do clientelismo, cujo elo de sustentação mais elementar é o *favor*.*

A sobrevivência das práticas sociais do favor e do arbítrio na sociedade brasileira, refere-se a traços vinculados à (...) *eternidade das relações sociais de base* (...), dado que o *arbítrio* e o *favor* colocaram-se por muito tempo como um fundo mais vasto sobre o qual apareceram e vicejaram as idéias e práticas políticas no Brasil. E, este *fundo*, este *chão social*, é de *consequência para a história da cultura no Brasil* especialmente da cultura política brasileira** (SCHWARZ, 1992:21-3). Características essenciais das relações sociais básicas — referimo-nos às relações sociais de produção — desenvolvidas no período colonial, irão reproduzir-se nos períodos seguintes, e serão as responsáveis pela gestão de uma sociedade onde dominam relações sociais pessoalizadas, afetivas, particularistas e clientelistas*** (GOMES, 1990:17).

A observação de que houve alguns padrões sociais que teriam influenciado significativamente a organização política brasileira, dando-lhe uma conformação particular mereceu também a atenção de GRAHAM (1997:27), para quem esses padrões teriam sido (...) *o peso da família e da casa, a tensão latente entre pobres e ricos, um agudo senso de hierarquia social e a prática constante de prestar favores em troca de obediência*.

* De acordo com SCHWARZ (1992), o *favor* tornou-se um elemento interno e ativo da *cultura* brasileira, como um verdadeiro *mecanismo social* (p.16). Em MARTINS (1994), o *favor* é considerado um *mecanismo de poder* responsável por boa parte das mediações nas relações sociais e nas práticas políticas no Brasil (p.20-4).

** Uma definição de cultura política que é satisfatória aos propósitos desta pesquisa é a dada por JACOBI (1988): *Por cultura política entendemos valores políticos que configuram a base tanto do discurso e das ideologias políticas como da prática política a partir da configuração de valores formados historicamente* (p.49; ver também GOHN, 1999:61) [grifo nosso].

*** Em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda, embora ele não se guie pelo fator preponderante das relações sociais de produção, aponta inúmeros argumentos a favor do papel do processo histórico na consolidação de elementos singulares nas relações sociais.

Supõe-se aqui que a *experiência histórica de vivência dos indivíduos, num dado território, submetido a determinado regime político, é um dado relevante* na consideração das variáveis que colaboram na composição do conteúdo da cultura política de um povo. Trata-se de considerar *a cultura política como espaço de fusão entre a tradição e a inovação*. Não se trata de ver o fenômeno da cultura política *como legado histórico, mas como prática viva e atuante*. *A interação permanente entre valores antigos (que persistem por meio das tradições) e valores novos (que são agregados ao repertório das pessoas(...)) faz com que a cultura política seja resultado de um processo que a constrói cotidianamente, por meio de um jogo de reciprocidade* (GOHN, 1999:52-57).

Defendendo também a possibilidade desse tipo de abordagem histórico-sociológica, DUARTE (1939:11) observa que, para refletir sobre a organização social e política do Brasil torna-se indispensável começar pelas origens dessa organização, onde teriam sido imprimidas suas primeiras formas e índole. Mesmo que fossem se modificando desde o instante inicial de instalação, certos traços e atributos, aí surgidos, contribuíram definitivamente para o desdobramento daquela organização. Tal forma de abordagem privilegia a singularidade brasileira e as conseqüências destas diferenças na estruturação de uma vida social própria, única. Quer dizer que a sociedade brasileira seria tratada como *uma sociedade estruturalmente peculiar, cuja dinâmica não se explica por processos políticos e históricos dos modelos clássicos* (MARTINS, 1994:30).

Portanto, percorrer a história da constituição e desenvolvimento da prática política do tipo clientelista é fazer também o estudo histórico-sociológico *daquilo que permanece, isto é, a história da constituição de mecanismos de poder (...)* (MARTINS, 1994:24), especialmente no caso da prática do clientelismo, com o favor como conteúdo principal, que é ainda um forte suporte da legitimidade política no Brasil.

Sustenta-se, no 3º capítulo, que uma experiência longa de acentuada desigualdade social e exclusão política das classes populares foi capaz de firmar na organização política e na cultura política brasileira, mecanismos sociais como o favor e o arbítrio que, dada a frequência com que aparecem, acabaram por tornar-se marcas distintivas desta organização e desta cultura. Na atualidade, a presença freqüente e historicamente consolidada destes *mecanismos* de relações sociais facilita e estimula a adoção do clientelismo como prática política.

Sendo assim, a reconstrução da trajetória histórica do clientelismo revela também o desenvolvimento das particularidades do processo de edificação do Estado brasileiro, em cujo processo teve papel essencial a maneira própria de articulação entre poder privado e poder público. Tal propriedade recebeu certa atenção, diluída no texto. Observa-se que não há preocupação com os demais aspectos da história política do Brasil a não ser revelar aqueles que são básicos quanto à presença do clientelismo.

O 'estudo de caso' é apresentado no 3º capítulo. Este 'estudo' é precedido de uma breve consideração sobre o papel político dos novos movimentos sociais urbanos da década de 70 e 80. Foram considerados, primeiro em razão de que tais movimentos colocavam frente a frente setores populares e aparelhos do Estado, criando condições para a unidade daqueles setores e qualificando-os como força social. Ao mesmo tempo, eles ameaçavam provocar alterações no caráter autoritário do Estado brasileiro. E, em segundo lugar, pelo fato de as primeiras iniciativas de práticas clientelistas, organizadas pelo grupo político dominante da cidade pesquisada, terem-se dado exatamente como resposta às tentativas políticas de os setores populares participarem em movimentos sociais críticos e autônomos em contraposição àquele grupo político dominante, no início da década de 80. O estudo de caso realizado revela, se se levar em conta também outras pesquisas, que o clientelismo continua sendo um recurso possível e eficaz no domínio político, recuperado sempre que necessário.

Na busca de informações e dados para a compreensão do clientelismo local utilizou-se a coleta de depoimentos pessoais de quatorze lideranças e ex-lideranças de quatro bairros onde se desenvolveram práticas clientelistas. Embora na cidade haja ainda outros bairros* que conhecem tais práticas, privilegiou-se os relatos de pessoas envolvidas diretamente na vida política local, com destaque, no caso das pessoas ligadas aos setores populares, àquelas que estiveram ou estavam na posição de liderança junto aos moradores.

Foram ouvidas tanto lideranças ligadas ao esquema clientelista local, como lideranças que se colocavam em oposição a ele. As opiniões destas últimas foram fundamentais para uma avaliação crítica das práticas clientelistas estudadas. Também foram colhidos os relatos de dois vereadores governistas ligados a estas práticas e um ex-prefeito, liderança dentro do grupo político dominante na localidade. Deu-se ênfase à análise qualitativa dos depoimentos, onde se pôde buscar, além das informações mais particulares sobre as práticas políticas específicas ali desenvolvidas e suas implicações, o esclarecimento de como se colocava a mediação entre sujeitos, a estrutura política e o processo social, ancorando-se na categoria classes populares.** Em relação aos conteúdos das entrevistas, esta pesquisa deteve-se, particularmente, sobre os juízos formulados pelos entrevistados a respeito das práticas do clientelismo local. Relevou-se a direção (juízo positivo ou negativo), a intensidade e a frequência desses julgamentos. De fato, a reconstrução teórica das práticas

* Nos depoimentos aparecerão tanto o termo bairro quanto jardim, como sinônimos.

** A opção pelo conceito de classes populares justifica-se em razão de que ele facilita a percepção dos agrupamentos a que nos referimos nesta pesquisa, tratando com maior justeza da socialização e articulação dos trabalhadores nos espaços coletivos da sua vida cotidiana, para além do espaço do trabalho formal. Trata-se, na cidade em destaque, dos pobres urbanos que compartilham condições de vida similares e que montam coletividades no local de sua moradia (ZALUAR, 1985b:36). Quanto a estes últimos, além da identidade gestada pelo fato de ocuparem posições sociais idênticas na produção, identificam-se e unem-se na luta motivados por interesses comuns que desenvolvem em relação a certas exigências de serviços e equipamentos coletivos, que demandam, especialmente, do Estado. Nesse sentido, merece atenção a consideração de Thompson, segundo a qual, sob seu ponto de vista, *a classe acontece quando alguns homens, como resultado de suas experiências comuns, sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si e contra outros homens, cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) aos seus. A experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram ou entraram involuntariamente* (Apud CARDOSO, 1995:50). Dessa forma, a noção de classes populares não anula, não substitui a de classe operária. Ao contrário, é uma de suas formas de expressão, no plano das manifestações fora da unidade produtiva propriamente dita. Por isto seu antagonismo direto é o Estado, e não a burguesia como tal (GOHN, 1985:71).

clientelistas presentes na cidade foi baseada principalmente na percepção dos sujeitos aí envolvidos, embora as informações sobre datas, fatos relevantes e dados eleitorais aproveitados, tenham sido alvo de conferência junto às fontes necessárias para confirmação de sua veracidade.

1 GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO DO CLIENTELISMO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

1.1 O Clientelismo no Período Colonial

“(...) quando o tempo traz borrasca, o melhor é manter o leme firme e olhar para trás, assim temos certeza de não perder a direção.”
(VOUGA, 1998)

O clientelismo na política brasileira tem sua origem no período colonial. É possível vislumbrá-lo nas relações estabelecidas entre os grandes senhores de engenho e seus colonos livres, seus agregados e os agricultores pobres que rodeavam seu latifúndio. É sabido que o poder econômico, ou a ascendência econômica, desses grandes fazendeiros, era enorme. Eram homens de muitas posses. Na primeira parte do período colonial eles eram até mesmo as únicas autoridades de certas regiões (DUARTE, 1939:169). A ausência quase total do Estado na primeira parte do período colonial levava ao reforço do privatismo dos colonizadores, despontando o senhor de engenho como senhor absoluto, não só do poder econômico como também do poder político.

Na época, o poder econômico/privado e o poder político/público habitavam o mesmo lugar: a Casa Grande. Dessa maneira, o núcleo familiar, representado pela figura do pai/senhor, era o núcleo de poder econômico e de domínio político, onde se centralizava a tomada das principais decisões sociais. Neste tempo, o espaço público e o privado realizavam-se como indistintos. O espaço das relações políticas e públicas, dava-se a partir e através do espaço da comunidade doméstica. A Casa Grande era o lugar a partir de onde se organizavam atividades potencialmente de caráter público como as de governo, as de trabalho e até as de religião. Esta última praticava-se nas capelas dos engenhos, subordinando o poder espiritual do clero ao mandonismo senhorial.

Os grandes proprietários de terras acabavam por cumprir também funções públicas de caráter administrativo e até policial (Ver DUARTE, 1939:169). A avantajada concentração de poder político nas mãos dos senhores rurais era possível porque estes colocavam-se como

(...) a vanguarda da Coroa na ocupação da terra nova, defendida pelo gentio belicoso e ameaçada por outras potências européias, [portanto] não era muito considerável a margem de conflito entre o poder privado da nobreza territorial e o poder público, encarnado no Rei e em seus regentes. Por isso mesmo, a Metrópole, não somente se resignava ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Protegia, por exemplo, os grandes fazendeiros contra a concorrência dos pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privadas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por dívidas etc. Por tudo isso, o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da colônia: poder econômico, social e político (LEAL, 1975:67-68).

A privilegiada situação econômica e social do grande fazendeiro, dono das terras e dos engenhos, permitia a construção em volta de si, de sua família, de uma larga esfera de influência, que ia até a jurisdição sobre seus dependentes, permitindo-lhe arbitramento nas variadas rixas e desavenças havidas entre eles. Também lhe competiam extensas funções policiais, muitas vezes eram exercidas apenas com base em seu prestígio social, mas que não raro podiam tornar-se efetivas através do auxílio de outros empregados, agregados e até de capangagem. Tal ascendência derivava portanto, quase que naturalmente, da sua posição de grande proprietário rural (LEAL, 1975:24).*

Mesmo não sendo tão rico quanto consta na mitologia sobre seu poder, não era pequena a distância entre sua riqueza e a de seus dependentes. A condição dos segundos beirava a *pobreza sem remédios*, completamente sujeitos aos favores que eventualmente recebiam do fazendeiro (VIANNA, 1987:146-7).

* Observações idênticas são feitas por HOLANDA, 1988:48.

A dependência – especialmente material- era a marca das condições subalternas a que estavam sujeitos os homens livres pobres, especialmente os agregados e pequenos lavradores (BOSI, 1992:24). *Nem proprietários [de fato] nem proletários*, o acesso dos homens livres pobres à *vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande* (SCHWARZ,1992:16). O favor, neste caso, nasce da relação de desigualdade, geradora da dependência. Quanto às condições de dependência nas quais viviam os lavradores pobres no primeiro período da colônia, adianta-se o que disse ANTONIL (1982:75):

Dos senhores dependem os lavradores que têm partidos arrendados em terras do mesmo engenho, como os cidadãos dos fidalgos; e quanto os senhores são mais possantes e bem aparelhados de todo o necessário, afáveis e verdadeiros, tanto mais são procurados, ainda dos que não têm a cana cativa, ou por antiga obrigação, ou por preço que para isso receberam [grifo nosso].

Consolidada como prática nas relações sociais básicas entre aquelas duas classes sociais, a relação de clientela passava a recortar todas as demais atividades sociais: *E assim como o profissional dependia do favor para o exercício de sua profissão, o pequeno proprietário depende dele para a segurança de sua propriedade, e o funcionário para o seu posto* (SCHWARZ,1992:16) [grifo nosso].

Se por um lado a amizade, o mutualismo e o compadrio expressavam o conteúdo de dependência das relações sociais de produção entre os homens livres ricos e pobres, por outro lado, a rede de dependência que amarrava os pequenos lavradores aos latifundiários não deixava de ser também produto da violência dos últimos sobre os primeiros. A luta entre essas duas classes derivava quase sempre da sanha devoradora do fazendeiro que buscava permanentemente obstar as culturas

(...) e produções mais ao alcance dos minguados recursos dos modestos lavradores. É assim com a aguardente que se fabricava em simples molinetes ou engenhocas de reduzido custo. Como tal produção desfalcasse os engenhos da cana de que necessitavam, sofreu o fabrico da aguardente sucessivos golpes das autoridades da metrópole e da colônia, até ser definitivamente proibido, sob penas severas, que iam até o confisco dos bens dos transgressores. Caso análogo

dá-se com o algodão. Como o seu cultivo desviasse esforços do plantio da cana em prejuízo dos engenhos, foi igualmente proibido. Mais tarde, quando os ricos proprietários o julgaram suficientemente remunerador, conseguem por todos os meios e modos açambarcar tôda a produção, obrigando os pequenos lavradores a lhes venderem o seu produto (PRADO JR, 1966:19).

Na ordem econômica da colônia o 'sucesso' econômico estava ligado à capacidade de dispor de braços escravos em grande quantidade, que é o que exigia a produção em larga escala e extensão (FAORO, 1989:125-6). Portanto, era uma condição possível a poucos. Aos demais restava a aproximação dependente e subordinada, confirmada por DUARTE (1939:158):

O escravo que bastava ao senhor era a condição, ou melhor, o trunfo econômico de que dispunha este para impor o estilo do domínio social e econômico que o fez procurado e obedecido – domínio que constrange e subordina os demais homens livres, que não participam do senhorio, mas que, por sua vez, constitui a única força de proteção e amparo a que o fraco era forçado a recorrer. Além dos filhos e dos escravos, a pequena classe dos livres, sem especialização profissional nem poder econômico autônomo em face da propriedade senhorial, constituía o mundo dos agregados mais ou menos vinculados ao engenho ou à fazenda, lavradores de “cana obrigada”, numa incipiente forma de servidão da gleba, rendeiro, meeiros, “sitiantes”, vaqueiros de “quarto” ou “terço”, formado pelos laços da sujeição econômica e da proteção moral e política, uma verdadeira clientela para maior tipificação desse patronato.

Essa situação colocava os últimos numa condição de grande dependência em relação ao senhor de engenho. Dependiam dele para socorro material em casos de calamidade climática, de doença, etc.; para a compra de um outro produto que produziam, ou para o arrendamento do plantio de cana; e, muitas vezes para a proteção policial contra bandidos e outros posseiros que ameaçassem suas terras (PRADO JR, 1966:25-6). Tamanho grau de dependência dava ao fazendeiro a oportunidade de ampliar seu poder econômico através da ascendência social e política. Para isso buscava transformar sua capacidade de 'ajudar' os dependentes em dívida e favor que estes ficariam lhe devendo.

Trocava seus 'favores' por lealdade, transformando esses colonos, agregados e camponeses pobres, em sua clientela, quer dizer, num grupo de homens vinculados ao senhor, leais a ele, dispostos a servi-lo e a segui-lo, tanto em contendas com outros senhores por disputa de

novas terras, na defesa das terras do senhor, como na prestação de inúmeros serviços não remunerados. Do lado dos homens livres pobres, na ausência de um poder público estatal que pudesse socorrê-los na miséria e no abandono, restava-lhes 'encostar' em algum grande potentado, esperando ajuda nos piores momentos que não eram poucos, por certo (Ver MARTINS, 1994:20-4 e SCHWARZ, 1992:15-6).

O quadro das posições sociais instaladas a partir da formação dos engenhos no começo da colonização, isto é, início do século XVI, apresentava-se da seguinte forma:

*Um engenho era de montagem custosa; somente quem tivesse posses se abalançava a montá-lo no Brasil. Os sesmeiros menos abastados, impossibilitados de montar engenho, tornavam-se tributários dos senhores ricos, dando-lhes a cana para moer e pagando-os com uma parte da safra, formando uma espécie de "clientela" dos grandes proprietários. Em torno destes grandes proprietários e dos colonos simples, seus tributários, havia a turma dos agregados, gente de poucas posses que vinha do Reino e se encostava noutro mais poderoso vivendo de pequenos serviços, ou de um ofício remunerado, ou mesmo admitido a plantar em terras de um senhor (QUEIROZ, 1969:10)**

Desenvolveram-se entre todos esses indivíduos *laços de serviços mútuos e de amizade*, resultando no compadrio: o senhor do engenho era solicitado para o apadrinhamento dos filhos dos colonos e agregados que, com a sanção religiosa do fato, reforçava ainda mais os compromissos de amizade, dos quais se esperava *auxílio, defesa e lealdade*. Joaquim Nabuco reitera esta interpretação quando considera que havia uma relação de causalidade entre a escravidão e o mando do tipo patronato, com a centralização do poder na pessoa, no chefe. Isto implica que a escravidão não teria sido só uma instituição econômica, mas também uma *instituição política*, onde os que ocupam o poder público e se

(...) alternam no exercício do patronato e na guarda do cofre das graças, distribuem empresas e favores e por isso têm em torno de si, ou às suas ordens e sob seu mando – num país que a escravidão empobreceu e carcomeu – todos os elementos dependentes e necessitados da população (NABUCO, 1988:34).

* Ver também FAORO, 1989:215-6.

A presença do 'favor' como mecanismo da relação social, instalado a partir de uma estrutura social fundada na escravidão, tem uma relevância singular, porque ao lado da violência como meio principal de controle social sobre o escravo*, ele fornece meios particulares de controle social sobre o 'homem livre' pobre. E o principal traço desse mecanismo é circunscrever ao espaço privado, sob controle do *grande senhor*, uma série de atividades, tarefas e ações de caráter público e estatal (oferta de serviços, justiça, de moradia, de apoio material à subsistência, etc.).

Por certo que tal situação resultava também da ausência do poder público, ou de sua fraca presença, que acabava por levar os grandes senhores de terras a tornarem-se os únicos em condições de exercer, *extra-oficialmente*, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Assim, o espaço público que poderia colocar-se com suas ações e serviços, como espaço de exercício de direitos e deveres, é substituído pelo espaço privado ocupado pela influência, favores e mando do senhor de terras. Como observa DUARTE (1939:54),

(...) o fenômeno que desejamos retrair e apontar consiste menos nessa simples ocupação de todo o solo pela propriedade privada, do que na circunstância do proprietário privado guardar e exercitar o governo, precedendo ao poder político, propriamente dito, que só surge e vive, modificado pela concorrência e hostilidade daquele.

Dessa maneira, risca-se das alternativas sociais a possibilidade da cidadania, só possível na vigência do espaço público. A organização política, girando em torno do poderio absoluto privado, impede-a, nega-a. É a cultura política do cliente e não a do cidadão. E, a relação de cliente é uma relação privada, não-pública, ainda que possa ser realizada no espaço público. Portanto, ligada diretamente às desigualdades econômicas e sociais, que se transformam em desigualdades políticas.

No caso, por exemplo, dos direitos dos camponeses que viviam como agregados no período colonial, notava-se que seus direitos políticos, sociais e até individuais, só eram

*Quanto ao uso da violência para controle social ver GUIMARÃES, 1989.

reconhecidos na medida em que eram extensão dos direitos do fazendeiro, enquanto concessão do mesmo. Dessa forma os direitos de foro público inscreviam-se, articulavam-se a partir da esfera privada. Aqui já se instalava a 'mistura', a confusão entre a questão pública e a questão privada (MARTINS, 1986:32-7). A relação social instalada entre o fazendeiro e o agregado

(...) era essencialmente a relação de troca – troca de serviços e produtos por favores, troca direta de coisas desiguais, controlada através de um complicado balanço de favores recebidos. Nesse plano, a natureza das coisas travadas sofria mutações pelo fato de viver e trabalhar autonomamente nas terras de um fazendeiro, um agregado podia retribuir-lhe defendendo o seu direito de se assenhorear de mais terras, de litigar com fazendeiros vizinhos, etc. Com isso, o agregado defendia também o seu direito de estar na terra do fazendeiro. Mas não podia defender o direito de estar na terra, sem fazer dessa terra propriedade do seu fazendeiro. A sua luta era luta do outro (MARTINS, 1986:35-6).

No final do século XVI começam a se firmar as vilas, que eram pequenos povoados habitados pelos homens livres pobres (escravos libertos, pequenos artesãos), pelos comerciantes e financistas ligados ao comércio da cana e de escravos. Nas vilas funcionavam a incipiente administração pública e um certo aparato policial. Serão os espaços da administração da Colônia. O principal órgão da administração pública na vila era a câmara municipal (AVELLAR, 1970:101). Com elas já se instalou também uma estrutura de poder público que, no entanto, não permitia a inclusão da participação dos setores pobres da população (SILVA. In: LINHARES, 1996:36-9). Por exemplo, para as câmaras só podiam ser eleitos os *homens bons*, que na verdade eram os proprietários de certas posses (QUEIROZ, 1969:12).

Observa-se que já no primeiro espaço público estatal construído no Brasil não havia lugar para a participação dos setores populares. As câmaras irão colocar sua estrutura e autoridade pública a serviço dos potentados rurais e dos interesses comerciais da metrópole*. Ou seja, mesmo aparecendo um poder público estatal na Colônia, este não se coloca como espaço de poder que possa ser disputado também pelos pobres. Estes continuarão a, necessariamente,

* A respeito da posição das câmaras em relação aos grandes proprietários de terra ver: DUARTE, 1939:142; LEAL, 1975:65-6; SILVA, In: LINHARES, 1996:36-9; QUEIROZ, 1969:15.

depender dos chefões locais, dos mandões locais. E quando buscam apoio junto às câmaras, receberão o atendimento à sua demanda como '*favor*' do chefão que manda na câmara e representa um ou outro potentado local. DUARTE (1939:142) chegou a referir-se às câmaras deste período como *feudos municipais*, quer dizer, elas seriam órgãos, no fundo, comandados pelos onipotentes senhores das Casas-Grandes.

Com as câmaras, aquele poderio privado isolado do grande proprietário de terra reparte-se com o poder público reinol instalado. Mesmo assim, a situação de desamparo continua castigando os homens livres pobres. Aos olhos das classes dominantes e do poder público estatal, por esse período, o *povo* não passava de *ficção*, já que a representação de seus interesses nunca coube nos aparelhos do Estado. As câmaras vão reproduzir o esquema clientelista nascido no engenho, ao distribuir os serviços e a autoridade pública como '*doação*', como '*concessão*' dos mandões locais, de quem são prepostos os seus ocupantes. As decisões da justiça, ligada à câmara, estavam na completa subordinação à decisão final do chefão local do momento. Por exemplo, para o homem livre pobre fazer parte da clientela do chefão podia ser a diferença entre ser '*bem*' tratado ou não pela polícia local, caso se envolvesse em alguma contenda* (FAORO, 1989:202).

Portanto o poder político dos proprietários rurais foi também exercido através das administrações municipais, colocando-se estas como *instrumento do seu poder na ordem política* (LEAL, 1975:66), ou seja, um mecanismo a mais no domínio que essa classe de plantadores exercia sobre as classes populares locais. Este singular sistema de supremacia política constituiu-se o antecedente colonial do coronelismo.

Da Segunda metade do século XVII em diante inicia-se um processo de fortalecimento do poder real, com a *vitalização da autoridade pública e a decadência do poder*

* Ver. por exemplo, o caso citado por GRAHAM, 1997:39.

*privado** (LEAL;1975:70). Internamente, a consolidação da economia colonial com o incremento do comércio, a descoberta e exploração das minas de ouro e diamante; e como fator externo, a decadência do comércio de Portugal com as Índias, foram elementos fundamentais para a valorização da colônia por parte da metrópole, alterando, daí para a frente, o exercício da autoridade metropolitana (PRADO JR,1966:30).

Ao mesmo tempo, a estrutura social brasileira se complexifica, paralelamente ao seu desenvolvimento econômico, que inclui ao lado da atividade agrícola, as ligadas ao comércio e ao crédito, favorecendo o aparecimento e consolidação de uma burguesia comercial e financeira. Seus membros são na maioria reinóis que deterão, por um bom tempo, o monopólio dessas atividades, excluindo os nativos de tal oportunidade, até meados do Império.

Até o final do século XVII é reconhecida a expressiva autonomia política da qual gozavam os senhores rurais na colônia. Porém, daí por diante conhecer-se-á uma série de iniciativas da metrópole visando a diminuição dessa autonomia, já que a Coroa via com grande preocupação o elevado grau de poder daqueles senhores, que com *insolência* enfrentavam o poder central, expresso nas figuras dos governadores e nas leis régias. Nota-se, porém, que o *poder de fato*, aquele imediato e real, era dos colonos ricos. *Sempre, na primeira linha, estão os interesses dos grandes proprietários rurais. É destes portanto, e só destes, o poder político da colônia* (PRADO JR, 1966:28). Parece certo que

(...) a formação colonial no Brasil vinculou-se: economicamente, aos interesses dos mercadores de escravos, de açúcar, de ouro; politicamente, ao absolutismo rural e ao mandonismo rural, que engendrou um estilo de convivência patriarcal e estamental entre os poderosos, escravistas ou dependente entre os subalternos (BOSI,1992:25) [Grifo nosso].

* A tese da mudança significativa na forma e conteúdo do mando político a partir de meados do século XVII é compartilhada também por PRADO JR (1966), FAORO (1989) e AVELLAR (1970), por exemplo. Há autores, no entanto que vêem mais continuidade do que mudança na vida política que segue a esse período. Entre eles pode-se ver QUEIROZ (1939) e LEAL (1975).

1.2 O Clientelismo no Período Imperial

Do ponto de vista da construção institucional, que forneceu a base para as relações políticas no período do Império, pode-se afirmar com segurança que tal estrutura não previa – nem desejava – a participação popular. Mesmo no período parlamentarista de nossa Monarquia (1847 a 1889), o sistema não apresentava novidades. Embora legitimados por eleições, os partidos e seus deputados, que indicavam os membros do parlamento, respaldavam-se apenas nos votos daqueles que pudessem provar ter renda (voto censitário), ou seja, que fossem proprietários (SOARES, 1989:43). Assim, estavam excluídos do direito mínimo à participação política, pelo voto ao menos, os analfabetos, os menores de 25 anos, as mulheres, os escravos e os trabalhadores em geral. Quer dizer, mais de 90% da população. Essa situação duraria, sem alteração, até a proclamação da República.*

Além disso o reduzido eleitorado, perante o poder constituído e diante de suas inúmeras necessidades e dependências em relação a este mesmo poder, mantinha-se obediente e pronto para votar no governo, qualquer que esse fosse. O que se tinha, portanto, eram eleições inautênticas que resultavam em partidos sem qualquer base popular. O Estado brasileiro, neste período, mantinha a tradição política colonial: excludente em relação às classes populares e autoritário. O que tornava favorável a presença dominante das oligarquias e seus representantes nas relações sociais que envolviam a disputa de poder político e a luta em torno do comando dos aparelhos de Estado como, por exemplo, nos municípios, a determinação da escolha dos representantes administrativos, (da burocracia estatal), do poder judiciário e militar local. Quer dizer, as pequenas localidades (municípios) reproduziam, acentuando, os traços daquela tradição.

* Sobre a exclusão política dos camponeses pobres, ver MARTINS, 1986:40.

As mudanças processadas desde o final do século XVII tornaram complexa a estrutura social, onde foram incluídas e ampliadas as participações de novos agentes sociais: artesãos e pequenos comerciantes nacionais, trabalhadores livres e pobres (nas cidades), e no norte principalmente trabalhadores rurais empregados na pecuária (os sertanejos), pequenos lavradores (muitos posseiros, inclusive) e pequenos proprietários de terras e de escravarias pouco numerosas (SODRÉ, 1986:201).

Nos embates e convulsões nascidos dos interesses conflituosos entre a burguesia mercantil em ascensão e os grandes fazendeiros encontrava-se parte das razões que explicam a emancipação de Portugal. Ressalte-se porém que, libertada a nação do jugo colonial e conquistada a emancipação política, reinstalou-se a supremacia de poder dos grandes proprietários rurais (PRADO JR, 1966:45). Quanto à posição política dos comerciantes em relação aos senhores nota-se que tal posição parecia, *via de regra, de conflito, de contradição de interesses, embora houvesse sempre um terreno comum, que lhes permitiria a reconciliação*, o que, de qualquer maneira, reforça a hipótese da sobrevivência da hegemonia latifundiária na estrutura social da época e na condução da política tanto nacional como local, mesmo que nesse instante dividisse tal condução com funcionários da Coroa e com indivíduos representantes dos interesses dos comerciantes (SODRÉ, 1986:203). No entanto, a maneira de exercício de tal domínio alterou-se no sentido da forma oligárquica de poder.

Após a independência, o regime implantado no Brasil era liberal na teoria, porém, oligárquico na prática. As oligarquias em parte consolidaram-se enquanto tal no Império, e prosseguiram dominando o poder político no Brasil, ditando os destinos da nação, até quase a metade do século XX.

Em seu sentido político mais comum oligarquia significa governo em que a autoridade está nas mãos de poucas pessoas, de alguns grupos econômicos que governando em

nome do povo, visam efetivamente a seus próprios interesses. No Brasil, diversamente, somou-se a estes traços a característica de governo baseado e controlado por famílias patriarcais. Concretamente, neste período, significava a aglutinação de dois ou mais grandes fazendeiros, somando e unificando seu poderio e prestígio político, garantindo em suas mãos o comando político de um município, região e até província. Sua distinção básica em relação ao mandonismo local individualizado, do período anterior, refere-se à escala política de atuação a que visava. Saía do local, objetivava a representação num âmbito mais geral, comumente o estadual (CARONE, 1978:269).

A partir daquele momento (final do século XVIII), organizando-se em famílias extensas, os grandes fazendeiros e senhores de engenho firmavam de fato seu poderio político, constituindo-se oligarquias políticas regionais.

Apesar das nuances comuns, pode-se dividir as oligarquias em duas categorias: as dos Estados mais adiantados, cujas relações de produção, grupos e exigências são mais complexos, e cujos conflitos são amortecidos pelo mecanismo do partido dominante; a orientação da Comissão Central dos P.Rs. representa papel moderador e de combate às formas de desvio. Nos Estados menos ricos – a maioria – existem os P.Rs., mas o controle do grupo ou família é quase absoluto. O partido representa, nestas condições, vontade particular e não o equilíbrio de várias facções, o que conduz a formas políticas violentas e radicais (CARONE, 1978:273).

O exercício do mando e comando político já não era ação individual e inorgânica de um ou outro senhor. Este exercício passava a expressar os interesses de dois ou mais fazendeiros, de certa forma identificados pelos interesses de classe. *Vemos assim*, escreveu Caio Prado Júnior, como

(...) o projeto de 1823 [projeto constitucional elaborado pela Assembléia Constituinte deste ano] traduzia bem as condições políticas dominantes. Afastando o perigo da recolonização; excluindo dos direitos políticos as classes inferiores e praticamente reservando os cargos da representação nacional aos proprietários rurais; concentrando a autoridade política no Parlamento e proclamando a mais ampla liberdade econômica, o projeto consagra todas as aspirações da classe dominante dos proprietários rurais, oprimidos pelo regime

de colônia, e que a nova ordem política vinha justamente libertar (PRADO JR, 1966:48-9) [Grifo nosso].

Segundo GRAHAM (1997:40-1), o sistema sócio-econômico ainda existente

(...) era um poderoso estímulo à prática do clientelismo. Sesmarias sobrepostas umas às outras, e os direitos tradicionais de posseiros, junto à virtual ausência de agrimensura ou registros territoriais, criavam um sistema caótico de reivindicações potencialmente conflitantes, que sacrificava o fraco e premiava a força, força essa medida em riquezas, homens armados ou influência política. (...) toda a evidência é de que poucos retinham a maior parte da terra, ao passo que a maioria dos trabalhadores rurais permanecia sem terra. A força política do chefe rural se originava sobretudo desse fato. Os clientes o procuravam por causa da sua riqueza agrária e ele era capaz de conservar e estender suas propriedades porque os comandava.

O latifúndio e a escravidão serviram como as condições que propiciaram a reprodução, no Brasil, do modelo português de família patriarcal, especialmente porque permitia que o chefe de família fosse senhor sobre vasta extensão de terra mal vigiada pela metrópole e sobre um expressivo número de pessoas. Tal tipo de família compunha-se, no centro, de um casal branco com seus filhos legítimos e, ao redor, de escravos, agregados, afilhados, onde se incluíam as concubinas do chefe e seus filhos ilegítimos. Para a reprodução dessas grandes famílias o casamento adquiria suma importância, pois era não só meio de resguardo da propriedade de *mãos estranhas*, mas também instrumento essencial do qual os pais se utilizavam na costura de alianças que lhe permitissem a ampliação de poder econômico e prestígio político, onde contava muito unir-se a famílias de *bom nome* ou de fortunas.

O alargamento dos laços de parentesco tinha importância se fosse tanto do lado paterno quanto do materno. A essa consideração relevante do ponto de vista da constituição de grandes famílias soma-se o fato de que eram comuns os casamentos entre parentes sendo que, geralmente, os troncos de famílias eram primos entre si. Dessa forma era possível construir um sistema poderoso para a dominação política e econômica, já que reproduzia, ampliando, prestígio e

status (HOLANDA, 1988:49-50). Estar integrado a alguma *familia* era, ademais, pré-condição para participar da vida política no município. Como descreve Maria Izaura Queiroz:

No caso da eleição da Câmara Municipal, por exemplo: somente os 'homens bons' poderiam dela participar; um forasteiro, um indivíduo que não se encontrasse integrado como parente ou agregado num sistema familiar (...), esse não era nada no vilarejo, vivia à parte, desajudado e sem direito a coisa alguma. O Brasileiro típico, o 'homem bom', era o homem da família, do seu grupo familiar, de sua aldeia (QUEIROZ, 1969:17).

Desde o final da década de 20 do século XIX, ocorreram movimentos que buscavam reduzir a influência de poder local (administrativo e patriarcal) já firmado nos *corpos municipais*. Havia uma tendência à centralização, sendo que parte da antiga força política dos municípios transferia-se para os governos provinciais (HOLANDA, 1988:24-6). Daí, a necessidade de colocar-se o poder dos latifúndios na forma de poder oligárquico, pelo qual expressassem seus interesses e poder sobre tal ou qual região ou gentes.

A vinda do príncipe regente ao Brasil significou o início do fortalecimento dos aparelhos estatais e sua influência, implicando uma divisão do espaço do poder, antes concentrado na Casa-grande, sendo agora em parte dividido com estes novos aparelhos. A ampliação e o fortalecimento do Estado levou à expansão do espaço público e do seu papel no cenário das decisões sociais. A partir daí, a relação entre poder privado e poder público ganhou novos contornos.

De fato iniciava-se o esforço pela construção de um Estado Nacional. Buscava-se a edificação da unidade do Império. Para cumprir esse intento tornava-se necessária certa centralização do poder, implicando a redução da influência política local, diminuição daquela relativa autonomia de mando político que detinham os chefões locais. O centro do poder político deslocava-se para os governos provinciais e para o governo central, que seria *'parlamentarista'* da década de 40 até quase o final do século XIX. O poder das grandes decisões estava nos gabinetes e na figura do Imperador (GRAHAM, 1997:73-4; 115-20).

A partir de 1840, os grandes proprietários de terras investiram na consolidação da estrutura de um governo central, pensando certamente no seu controle. (...) *os homens de posse (...) se apropriaram do governo central, contando então com o clientelismo para manter localmente sua dominação.* Com este desenvolvimento da política nacional, cresceu e tornou-se mais complexo também o clientelismo praticado (GRAHAM, 1997:67).

Agora já não bastava, para manter a ordem da estrutura social, o domínio do grande fazendeiro sobre uma clientela local. Principalmente porque a legitimação da vida política da nova nação era sustentada ideologicamente nas eleições de deputados para as províncias e para o parlamento. No discurso das elites políticas, que de fato representavam no Estado os interesses das variadas oligarquias rurais estaduais e dos comerciantes, com o processo eleitoral, qualquer grupo ou classe social poderia ascender ao poder. Portanto, ter-se-ia, com as eleições, uma estrutura política que permitiria a livre competição na disputa pelo poder político. Porém, no dia-a-dia, o processo eleitoral era totalmente ineficaz como meio de acesso ao poder para os pobres.*

Tentando explicar a *funcionalidade* do tipo de governo presente no período do segundo reinado, que era um governo *centralizado* em torno da Coroa, GRAHAM (1997:101) observa que esta forma não se tornou contraditória à outra forma de distribuição do poder político baseado nos chefes locais. Segundo ele deu-se uma afinada *aliança entre o governo central e os que detinham o poder local* o que também explicaria, *a longevidade do sistema.* Ainda, conforme suas observações, era o *clientelismo* [que] *forjava os vínculos essenciais* do sistema que girava em torno da autoridade central. Ele descreve da seguinte maneira a rede de relações clientelistas presente:

Os líderes locais precisavam de nomeações para cargos de autoridade, a fim de estender sua clientela e avançar na escala de poder e status. Ao mesmo tempo, o Primeiro-ministro dependia da influência desses homens, mesmo na mais remota vila dos sertões, para reforçar o poder do governo central. Por esse motivo, a competência do juiz municipal na ligação dos figurões locais com os dirigentes do sistema político imperial era crucial à sua própria promoção a juiz de direito

* Sobre o papel ideológico das eleições nesta época, ver: GRAHAM, 1997:103-36

ou à sua eventual entrada para uma Relação. De modo semelhante , os chefes de policia e presidentes provinciais , de olho no gabinete para o futuro, certificavam-se de manter contatos estreitos com os notáveis locais. O gabinete ponderava cuidadosamente as vantagens de fazer nomeações e ordenar promoções, transferir alguns, afastar outros, sempre atento aos interesses dos latifundiários. Preencher os cargos com os clientes, amigos e parentes deles constituía a essência mesma da política nacional (Idem:101).

Essa situação levava ao desenvolvimento de mecanismos de proventos recíprocos, de *trocas de favores* entre os mandões do momento. Liberava-se recurso público estadual àquelas municipalidades que promettessem apoio político e castigava-se com a escassez dos mesmos os *inimigos* políticos. O governo estadual coroava o anterior poder do potentado local com o reconhecimento da sua condição de representante legítimo do governo naquela localidade. Outorgava-lhe até o direito de nomear empregos públicos, selecionar as entidades que receberiam algum benefício estatal (como hospitais, hospício, escolas) assistência sanitária, etc.

Aqui desenvolve-se a figura do *'intermediário'* entre as necessidades da população e o poder público. Que poderia ser o próprio mandão local, ou um deputado, preposto dos chefões locais. Essa figura será essencial para as novas formas de clientelismo que irão acompanhar a evolução da política brasileira. Se, antes os mandões locais sustentavam o clientelismo apenas com seus recursos próprios, de agora em diante encontrarão, nos cargos e recursos públicos do Estado nova fonte para sustentar *'favores'* à sua clientela.

Pelo exposto anteriormente observa-se que, logo com o nascimento de uma estrutura política de nível nacional, acrescentou-se também a *forma clientelista de gestão dos recursos públicos*. Isso refere-se a uma forma específica de uso e de distribuição das ações e dos recursos do Estado. Nesse caso, tanto as iniciativas do Estado (administrativas, judiciais, policiais) como seus recursos são manipulados pelos grupos políticos que estão ocupando seu interior (prefeitos, presidentes de províncias, deputados, imperador, etc.), para ampliarem seu próprio poder e riqueza, agradar seus apadrinhados, beneficiar seus *próximos*. Enfim, sempre mais em benefício

de interesses privados do que públicos, mais amplos. Portanto, a exclusão política das classes populares continuava garantida, apesar da novidade das eleições.

Enquanto isso, o deslocamento do centro do poder das localidades para os governos de província e gabinete imperial levou ao aparecimento das disputas políticas entre as várias oligarquias regionais (grupos de poderosos fazendeiros e comerciantes), pelo espaço do Estado, que era fonte de recursos e de força. A disputa eleitoral ocorria mesmo entre as várias oligarquias que queriam dominar a seu favor o governo da província e, quem sabe, o gabinete central.

E, como já foi observado, a maior expressão do poder de um grande latifundiário, nessa época e na anterior, era medida pelo tamanho da sua clientela, ou seja, era medida pela sua capacidade de influenciar e manipular politicamente um número grande de pessoas (GRAHAM, 1997:40). Mesmo que essas não votassem, o que importava no caso era a *submissão* da população de uma localidade à autoridade de um grande fazendeiro. Porque isso significava o prestígio social deste último, logo seu *valor político*, sua importância política.

Quando um grande fazendeiro entrava na disputa política por um cargo, ou pleiteava um *favor* do governo (um empréstimo, um emprego público, por exemplo) fazia questão de demonstrar o tamanho da sua clientela, quer dizer, do seu *prestígio* social. Continuava importante a sobrevivência do controle clientelista nas localidades onde os ricos fazendeiros não descuidavam de mandar também na administração municipal. Embora, desta época em diante tivessem que compartilhar com a Coroa o controle das câmaras municipais.

Os municípios cresceram e assumiram mais obrigações com serviços públicos, com a aplicação da justiça, etc. Quer dizer que mais pessoas dependiam disso. Ocorria porém que os municípios não tinham autonomia financeira suficiente para bancar tais obrigações. Em tudo dependiam do governo das províncias (TELAROLLI,1977:15). Se os fazendeiros locais

pretendessem manter sob sua influência os governos municipais, (Ver GRAHAM, 1997:39) e ainda com certa legitimidade, precisariam se beneficiar dos recursos dos cofres estaduais. A *forma clientelista de Estado* fazia uso, ainda de outros mecanismos para garantir os privilégios dos que ocupavam o governo como, por exemplo: *“tratavam de colocar nos cargos públicos importantes e influentes – como os delegados e juizes – seus amigos e parentes, gente próxima, enfim* (GRAHAM, 1997:87-90).

O Congresso resolveu, em 1855, interditar *o exercício de várias funções por candidatos a cargos eletivos, proibindo os ocupantes de certos postos de concorrer a cargos nos municípios onde exerciam autoridade*. Ocorria que os ocupantes de cargos públicos usavam a força direta para coagir os votantes. Nisso desempenhavam papel de destaque os *chefes de polícia, delegados, subdelegados e inspetores de quarteirão*. Além dos comandantes da Guarda Nacional (GRAHAM, 1997:123-35). O círculo da dominação clientelista dava-se da seguinte maneira:

(...) cargos mais cobiçados ampliavam a autoridade do nomeado, que, pelo simples fato da nomeação, já angariava clientes para um protetor. A procura de cargos e a luta eleitoral formavam dois lados de um único esforço: ampliar a clientela. Assegurar indicações resultava em seguidores leais, que demonstrariam sua fidelidade votando como lhes mandavam; a vitória eleitoral comprovava sua autoridade local e ajudava a lhes garantir nomeações públicas (idem, p.130-1).

O apadrinhamento era recurso muito usado para ganho eleitoral. Nesse período (século XIX) o gabinete e os presidentes de província abusavam deste recurso, demitindo e nomeando os ocupantes de cargos desde os cargos administrativos até os policiais. GRAHAM (1997:124) cita o caso de um presidente do Ceará que, preparando-se para as eleições que se aproximavam, demitiu *três promotores, cinco delegados, três adjuntos de promotor, dez ou doze subdelegados, dois carcereiros e um administrador da cadeia dessa capital*.

Isso implica admitir que tais cargos eram manuseados para influenciar os processos eleitorais, seja distribuindo algumas benesses, serviços, ou simplesmente promessas futuras, seja usando a prerrogativa da força, no caso de cargos policiais. Em razão do grau elevado

de abuso de candidatos ocupantes desses cargos, com o crescimento da estrutura administrativa do Estado, criam-se muitos cargos públicos. A distribuição eleitoreira desses cargos passa a ser uma importante moeda de troca por voto e apoio político, ou seja, de construção e controle de clientelas.

O *empreguismo* no setor público tornou-se prática firmada na vida política brasileira. Era comum, quando se alternavam diferentes grupos da elite política no comando de um município ou governo provincial, ver-se trocar também boa parte dos funcionários das administrações. Saíam as pessoas da clientela do grupo que mandava até então e entravam as pessoas da clientela do novo grupo. Pelo critério do *apadrinhamento* é que eram ocupados até mesmo os cargos no judiciário, no aparato militar e até na vida acadêmica (ingresso nas poucas faculdades e colégios).

Obviamente neste quadro, interesse privado e interesse público – inclusive os materializados nos aparelhos de Estado – estavam intimamente ligados. Tal ligação poderia ser verificada, por exemplo, na rivalidade que certa feita, se deu entre duas importantes câmaras municipais, a de São Paulo e a de Taubaté, que na verdade refletia a rivalidade entre duas famílias, a dos Pinheiro e a dos Ramalho (QUEIROZ, 1969:18).

O fenômeno do clientelismo, consolidado no final do século XIX, resulta da exclusão do direito de participação política de boa parte da população e das condições gerais determinantes da organização do Estado (correlação de forças de outros agentes sociais, a dimensão geográfica do país, com significativo isolamento das regiões, etc.), bem como da dependência em que as classes populares se colocavam em relação às oligarquias rurais (grande miséria, com dificuldades de sobrevivência material).

O mandonismo que os fazendeiros exerciam na zona rural no período anterior (Colônia e primeira parte do Império) transferiu-se para os novos núcleos urbanos que cresciam em número e em importância, durante o século XIX. Os fazendeiros tendiam a construir casa na cidade

e a coabitar no campo e na cidade. Nesta, passavam a exercer o mando, também. Detinham o domínio político, controlavam a administração local, as eleições, a vida política e os cargos públicos. COSTA (1977:192) afirma que *nas cidades do interior a oligarquia rural dominava em termos absolutos enfrentando, com sucesso, em caso de conflito, os representantes do poder imperial.*

Nessas circunstâncias, o processo de domínio político na zona urbana aparece como uma extensão do mundo rural. A atuação do Estado aqui não se baseava, ainda, em critérios mínimos preestabelecidos de universalidade, competência e planejamento. Nesse quadro é que se multiplicavam os empregos públicos, muitos deles locais, sendo mesmo essa instabilidade condição essencial ao sistema de clientela que se reproduzia permanentemente, reforçando a dependência de grupos urbanos, especialmente de certos setores das classes populares (pequenos comerciantes nacionais, homens livres pobres da cidade, biscateiros e funcionários públicos), em relação aos grandes proprietários rurais.

Dessa maneira o ocupante de cargo político aqui *não representava o povo. Aparecia como seu benfeitor* (COSTA,1977:193). Os votantes, mesmo que restritos em relação ao número total da população, relacionavam-se em termos pessoais com o chefe local, a quem apoiavam nas urnas, recebendo em troca *auxílio e proteção*. O isolamento e dispersão pelo interior do país, a dependência material e a apatia política gerada principalmente pela estrutura de exclusão imposta pelas oligarquias, acabavam por reforçar permanentemente a incorporação dos indivíduos das classes populares ao próprio sistema oligárquico-clientelista, solidificando os traços de seu tipo de domínio.

Referindo-se ao oligarca em particular, CARONE o define como *um coronel como outro qualquer, ou um representante dele, que se mantém pela liderança, pelo autoritarismo e pelos favores que concede a seus aliados. Sem isto e as obrigações que se impõe, dificilmente se*

manteria no poder. Observa ainda uma característica que distinguia a posição e a relação que o *mandão* mantinha com o Estado, agora, e que diferia da forma como se relacionava no período colonial. Quer dizer, com o fortalecimento da presença estatal, inclusive com a disponibilidade de recursos para certos serviços públicos, criou-se a possibilidade de o oligarca aproveitar-se das *rendas e poder do Estado para uma política individual*, de onde ele retirava recursos para sustentar os *favores* que concedia, agora não provindo os mesmos somente de seus bens pessoais (CARONE, 1978:267).

Nesse período, é esta elite oligarca que definia, a partir dos seus interesses o que e quem seria a representação política e como seria a relação do poder Estatal local com as classes populares e seus agentes sociais.

As oligarquias formam e se apossam dos partidos estaduais, o seu predomínio significa controle partidário e controle governamental. A mística governamental encobre formas de coerção que, em geral, funcionam na base do critério pessoal: juizes, funcionários públicos, deputados, dependem em grande parte do beneplácito do governo, daí a possibilidade de 'curvá-los ao seu poder absoluto' (CARONE, 1978:270-1).

Essa situação de mando e dominação, assentada no poder econômico e influência política de oligarquias locais e regionais, estendeu-se por todo o período imperial, firmando-se especialmente a partir da Segunda metade do século. No entanto, transformações sócio-econômicas como a abolição da escravatura e a conseqüente transição do trabalho escravo para o trabalho livre, a entrada massiva de imigrantes no centro-sul do país, a instalação de expressiva rede de transporte (particularmente a ferroviária), o início do processo industrial, no centro-sul, contando com acúmulo de capitais oriundos da comercialização do café, estimulando a urbanização, abalaram o prestígio da Monarquia e enfraqueceram o poder e influência das oligarquias rurais. Por sua vez, refinaram-se as anteriores formas de 'comando' político e de práticas de atuação política, incluindo novas características à relação entre Estado e classes populares.

2 O CLIENTELISMO NO PERÍODO REPUBLICANO

2.1 1ª República

O conjunto de transformações assinaladas anteriormente implicou certamente uma fase de transição no processo de desenvolvimento sócio-econômico e político brasileiro*. Tais alterações acabaram por levar a uma situação política instável, na qual

(...) grande parte do poder político era retido e exercido pelas oligarquias tradicionais dos coronéis, nos municípios, por uma coligação de partidos ou alas dirigidos por personalidades fortes ou interesses de classe, nas capitais dos Estados, e por alianças formais ou informais das oligarquias estaduais na Capital Federal (PANG, 1979:9).

É nesta época de *crise e instabilidade* que se consolida o coronelismo, com seus traços peculiares, já que na verdade suas raízes assentam-se no período colonial, no mandonismo local do senhor de engenho, *para comandar a política local e regional, e frequentemente para funcionar como Estado informal no sertão* (idem, p.21). O coronelismo foi o modelo político implantado no interior do país, especialmente, ajustando a tradição do mando local às novas exigências da época, em que se incluíam as vinculadas às mudanças constitucionais, como a do alargamento do regime representativo. Seu apogeu coincide com o período que vai de Campos Sales às proximidades da Revolução de 1930, decaindo depois com o desenvolvimento industrial e a urbanização.

* CARONE (1978:148) traça um quadro das classes sociais que compunham a estrutura social brasileira na década de 80 do século XIX, contemplando agora o aparecimento de novos setores sociais que diferenciariam e complexificaram a antiga estrutura assentada principalmente no binômio senhor-escravo. Diz ele, *em primeiro lugar, existem as populações marginalizadas pela economia de mercado exportador, isto é, aquelas que não se ligam à exportação. Os índios, os caipiras, os matutos e os caboclos vivem à parte desta economia, empregando uma técnica primitiva para produção de consumo próprio. O binômio senhor de terra-escravo liga-se às diversas formas de exploração da terra e à produção de artigos para exportação, como o café, açúcar, borracha, etc. Finalmente, as populações urbanas, com sua divisão de trabalho – comércio, indústria, profissões liberais, preenchem a última categoria social.*

Desde 1882, inicia-se uma espécie de democratização dos processos de seleção para alguns cargos e postos de ocupação importantes nos municípios e províncias, através de escolhas eleitorais. Sendo assim, colocava-se para as elites latifundiárias também a necessidade de controle dos votos, dos processos eleitorais. É, principalmente, essa nova demanda que vai definir os traços das práticas políticas de domínio conhecidas como coronelismo (LEAL,1975:20). A adoção de processos eleitorais alargava as oportunidades eleitorais a indivíduos que não pertenciam necessariamente à classe dos latifundiários ou ao círculo de seus prepostos.

Por conseqüência, a tranqüila supremacia política do *senhor* fazendeiro da época colonial já não era tão fácil de ser mantida. Essa classe dominante foi obrigada a competir para manter seu eleitorado a salvo dos 'invasores' na nova arena política, tais como advogados, médicos, comerciantes urbanos, oficiais militares, funcionários públicos e indicados de seus adversários políticos.* Obviamente, para manutenção de seu *status* político, usava de seus recursos privados na atração de eleitores e, *uma vez no poder, o uso inescrupuloso de fundos públicos e administração e favores geralmente bastavam para preencher as necessidades do exército de partidários políticos* (PANG, 1979:47).

O coronelismo será definido por Victor Nunes Leal, como um sistema político *dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido* (apud TELAROLLI, 1977:14). Seguindo esse autor, WEFFORT (1980:27) caracteriza o

* Embora esses novos personagens pudessem vir a ser 'concorrentes' do tradicional coronel, outras vezes poderiam colocar-se como seus propostos. É ricamente ilustrativa a citação a esse respeito onde Victor Nunes Leal reproduz trecho de Rubens Amaral numa nota de rodapé: *Não conheço os outros Estados do Brasil e falo só de São Paulo. Aqui tivemos numerosas categorias de chefes políticos. Desde logo, dividiam-se eles em coronéis e doutores. Muitas vezes, existindo isolados; o coronel dominando da sua fazenda e congregando outros fazendeiros, com influência na cidade porque deles dependiam o comércio como fornecedor, advogados e médicos para garantia da clientela, funcionários que eles podiam nomear e demitir arbitrariamente, outras atividades por idênticos motivos: o doutor, mais pelo poder da inteligência e da cultura, pelo prestígio da palavra ou por serviços prestados na advocacia e na medicina às famílias ricas ou às massas pobres. Muitas outras vezes, em simbiose: o coronel entrava com a influência pessoal ou do clã, com o dinheiro e a tradição; o doutor, a ele aliado, com o manejo da máquina, incumbindo-se das campanhas jornalísticas, da oratória nas ocasiões solenes, do alistamento, das tricas da votação, da apuração e das atas, dos recursos eleitorais e dos debates da vereança quando havia oposição.* (LEAL,1975:22)

coronelismo, como uma forma de relação de dominação que concentrava sua atuação no espaço circunscrito do governo local. Ou seja, seu *habitat* privilegiado era o município do interior. *Por consequência, o isolamento social da localidade semi-urbana, acompanhado da rarefação do poder público, é fator importante na formação e manutenção do 'coronelismo', que se caracteriza pela incursão do poder privado no domínio político.*

Durante a Monarquia e a Primeira República, o município não deixa de ser um 'recinto' do coronel-fazendeiro, que continuará aproveitando-se da região como se fosse seu domínio privado. *Desde a colônia os 'coronéis' dominam as terras, e desde o império comandam a política. A república é uma ampliação de seu domínio, pois a quebra do Poder Moderador permite que eles próprios escolham seus representantes em todos os graus.* Na Primeira República,

(...) classe social e atitudes políticas são outras constantes deste processo: no plano federal, são os fazendeiros de São Paulo e Minas que governam. Prudente de Moraes, Campos Sales, Rodrigues Alves, Afonso Pena, Artur Bernardes e Washington Luís estão ligados à terra; Epitácio Pessoa, que foge a este esquema, é sobrinho do Barão de Lucena e latifundiário. Há as exceções dos governos militares. Nos Estados, a regra se repete, dificilmente havendo um governante de outra procedência. O predomínio é absoluto, daí as possibilidades mínimas existentes para outras classes (CARONE, 1978:157).

O florescimento do coronelismo foi favorecido pela presença precária do poder estatal federal nos municípios do interior brasileiro, mesmo já avançando o final do século XIX (TELAROLLI, 1977:15-16). Colocava-se este como a única instituição viável de poder na maioria deles (CARONE, 1978:252 e LEAL, 1975:42), embora, como antes, a ascendência do coronel derivasse *muito naturalmente* da sua condição de proprietário rural. De sua parte a *massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono.* Ou ainda,

completamente analfabeta, ou quase sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade,

que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece (LEAL, 1975:24-5).

A incapacidade do Estado, no império e no começo da República, para fazer cumprir em muitos municípios a lei e pôr para funcionar a justiça levava à formação de exércitos particulares pelos grandes fazendeiros, o que lhes outorgava, ademais, a iniciativa na instituição da justiça, exercida quase sempre como 'justiça de Salomão', pelo patriarca-coronel. Sem condições de controlar esses grupos armados, as autoridades reais ou imperiais viam-se forçados a dar-lhes *status* legal, ou quase legal, e

(...) tendo sido a violência assim institucionalizada, a transformação do poder privado em poder público foi um processo rápido. Por volta do fim do século XVIII, os principais plantadores e criadores da colônia receberam títulos militares de coronel ou capitão-mor completando seu prestígio social e econômico (PANG, 1979:25).

A posse de títulos militares reforçava a já eminente supremacia social e econômica dos chefes das poderosas famílias latifundiárias, como num caso baiano citado por Eul-Soo Pang, da família Pinheiro Cangaçu, da região de Rio das Contas, onde, em meados do século XIX,

(...) o capitão-mor Antônio, o maior fazendeiro, era o senhor econômico e chefe político de Rio das Contas, além de ser seu comandante militar. O neto era o chefe do diretório do Partido Liberal local, o dono da justiça e o distribuidor de benesses. Durante três gerações, os habitantes da cidade dependeram da família Pinheiro Cangaçu, para sobrevivência e orientação política (PANG, 1979:27).

Desse modo os maiores exércitos dos municípios eram particulares e estavam sob orientação dos chefes latifundiários (Comandantes da Guarda) que, com ou sem títulos de coronéis, punham-se como verdadeiros *lordes da violência organizada*. Do ponto de vista de prestígio social, o título de coronel tornou-se sinônimo de chefe político, preferido ao pronome *senhor*, antes usado para reverenciar o todo-poderoso mandão local. A formação de sua liderança prendia-se por um lado, ao mandonismo político e, por outro lado, à fragilidade dos poderes centrais. O principal

espaço de luta do coronel era o município (centro do poder estatal-local), onde disputava com seus rivais o controle dos processos administrativos e legislativos. Seus dependentes certamente eram também seus eleitores. Na síntese de JANOTTI (1989:7), o coronelismo pode ser entendido como

(...) o poder exercido por chefes políticos sobre parcela ou parcelas do eleitorado, objetivando a escolha de candidatos por eles indicados. O coronel é sempre alguém de reconhecida autoridade e prestígio que possui, potencialmente, possibilidades de atender às demandas de sua clientela, sejam elas públicas ou privadas.

Os coronéis representavam os interesses de oligarquias agrário-mercantis que controlavam o poder público e orientavam suas decisões no sentido de afastar as classes populares dos principais espaços de poder e assim manter seus privilégios, objetivando, em suas ações políticas, a conquista e manutenção do controle total no seu município. O termômetro de sua afirmação regional estava no controle dos votos. É assim que conseguir maior quantidade de votos, vencer as eleições, significava maior poder. Sua força era medida pelo número de votos que pudesse obter ou colocar à disposição dos candidatos que apoiava. Sair vitorioso nas urnas elevava seu prestígio e possibilitava a obtenção de favores necessários para continuar exercendo o domínio local. Não era incomum suas vitórias eleitorais serem obtidas através de fraudes e garantidas pela existência do *voto de cabresto, do curral eleitoral*, bem como em situações eleitorais, diante do acentuado grau de pobreza do homem rural dependente, serem os fazendeiros e chefes a custear

as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento (LEAL,1975:35).

Imaginando como se davam as práticas sob o coronelismo, pode-se compreender a fraqueza das oposições partidárias e a inexistência de projetos políticos de maior amplitude, capazes de fazer vislumbrar a transformação da sociedade brasileira na direção de situações realmente novas, mais democráticas, quanto à relação do Estado com as classes populares, situações que

possibilitassem superar uma política baseada no clientelismo e no personalismo (forte presença da figura do chefe, mediador do poder) (CARONE,1978:301). Senão, lembre-se como era o comportamento do chefe municipal, ou, em outras palavras, a liderança preposta do coronel que controlava

(...) discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto.(...) Dentro da esfera própria de influência, o 'coronel' como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções políticas, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas (LEAL, 1975:23).

Pode-se resumir assim a articulação entre sistema político oligárquico e a dominação de classe dos proprietários de terras:

A dominação de terras encontrou sua expressão política num sistema baseado na exclusão das massas rurais e da classe operária, assim como na absorção política da burguesia industrial nascente. O processo decisório foi monopolizado pela oligarquia; estas souberam colocá-lo a serviço dos interesses gerais do conjunto da classe dominante agrária e dos interesses particulares da burguesia cafeeira hegemônica. Sob o controle da burguesia cafeeira, o Estado oligárquico preencheu, ao mesmo tempo, duas funções. De um lado, o Estado de classe cumpriu sua função política superior assegurando a ordem social: manutenção do estatuto da propriedade rural e das relações de trabalho predominantes no campo, repressão do movimento operário nas cidades. O Estado oligárquico preenchia, assim, sua função conservadora assegurando a dominação de classe. De outro lado, o Estado da burguesia cafeeira implementava uma política econômica destinada a assegurar a expansão do capitalismo agrário-exportador (SAES, 1984:39-40).

Importa observar ainda que o chefe político local normalmente não descuidava de seu distrito ou município. É graças às suas iniciativas que se conquistavam melhorias no lugar.

Assim,

(...) a escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de foot-ball, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada – tudo exige seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. É com essas realizações de utilidade pública,

(...) [que] o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança (LEAL, 1975:37).

Mesclam-se à realização destes serviços os favores pessoais de todo tipo que presta a liderança municipal, *desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios*. Tal prática conhece-se pelo nome de paternalismo ou filhotismo, acompanhado sempre da sua opção contrária: *negar pão e água ao adversário*. Destaque-se, por fim, como observação relevante, que o coronelismo incluía sempre alguma *forma de identificação pessoal na relação entre o chefe e a base* (WEFFORT,1980:28).

O controle e coordenação da vida político-partidária que o coronelismo garantia, em nível municipal, estava ligado à sua articulação 'adesista' às esferas estaduais e central do Estado, principalmente por causa da falta de recursos financeiros necessários à administração das localidades. A capacidade tributária dos municípios brasileiros sempre foi muito débil e insuficiente perante suas demandas. Tal situação consolidou a dependência financeira deles em relação aos Estados (antes, províncias) e à União.

Deriva daí a dependência permanente dos chefes políticos municipais em relação aos governadores e ao executivo federal. Como não havia garantia legal de que as deficiências financeiras dos municípios seriam satisfeitas pelos governos estaduais e pela União, tinha-se, de fato, a instalação de mais uma situação de dependência do favor, da 'ajuda', a adoção de relações de barganha entre o chefe político municipal e as esferas superiores do poder público: *a concessão de verbas em troca da eleição, por todos os meios cabíveis (variáveis segundo a época), dos candidatos às situações estadual e nacional* (SAES, 1994:111).

Dessa forma o coronel aparecerá quase sempre em sintonia política com a fração de classe hegemônica. Essa será a posição política mais coerente com a necessidade que tinha de recursos externos para administrar o município sob seu domínio. Nota-se, portanto, que relações

clientelistas não só organizam o domínio político local, como servem também à estruturação da relação entre a política local, a estadual e a federal. Nesse quadro, o espaço público estatal continua subordinado às barganhas, às trocas de favores, que resultam do clientelismo praticado.

Por fim, aceita-se, sem muitas ressalvas, que os anos-limite da fase do coronelismo são 1880-1950, considerando-se que os anos 30 marcaram uma virada na evolução histórica do país, já que a industrialização foi estimulada, o que acelerou o desenvolvimento urbano e a integração do interior aos principais centros urbanos, retirando-os do isolamento. O Estado fortalece-se bastante com as iniciativas do Governo Vargas, incorporando ao seu comando até novos agentes sociais, como os empresários e setores da classe média (profissionais liberais, técnicos de alto nível, etc.), que dividirão o poder com as oligarquias rurais.* Esse panorama prenhe de novas situações altera, de certa forma, as características do *locus* típico, tradicional, do domínio coronelístico.

* Aquela estrutura de classes da década de 80 do século XIX descrita anteriormente, somar-se-ão no século seguinte, os imigrantes brancos, o que leva o binômio senhor-escravo a transformar-se, nas fazendas de café, no binômio senhor-colono (quase todos imigrantes). Com a abolição ampliou-se o número de trabalhadores livres, ex-escravos e, com o crescimento das cidades acelerou-se a formação de uma classe média comerciante. Também foi intensa a imigração estrangeira direta para as cidades, principalmente no sul do país, engrossando a classe operária nas grandes cidades. Porém não parece correto superestimar as possíveis implicações que tais transformações trouxeram à vida política da maioria das cidades brasileiras. Até porque, ainda, por volta de 1920 apenas 11% da população viviam nas sedes dos municípios, e, em 1940, a porcentagem não ultrapassava 25%, isso em Minas, que representava um Estado 'moderno', sendo no período, o mais populoso da nação. A situação mineira, descrita por John Wirth, não se desassemelha à de outros Estados: *o importante aqui é que o estilo patriarcal de política, que desagradava aos brasileiros da classe média residentes nas grandes cidades, não se dissipou em Minas com a Revolução de 1930. Quase todas as principais famílias tinham um 'carcomido' guardado no armário* (WIRTH, In: FAUSTO, 1975:88).

2.2 O Clientelismo de 1930 aos anos 90

Quanto à participação e representação política, após a Revolução de 30, ao menos até 1937, segue um processo de liberalização onde se incluía o aumento do número de partidos de várias tendências ideológicas que, ampliando as opções dos eleitores, punha em enfraquecimento a *regra sagrada do poder de um só homem* (PANG,1979:234) e a extensão da utilização do voto secreto nas eleições municipais que, encorajando a livre escolha do eleitor, minava, *consequentemente, o poder pessoal dos coronéis* (Idem, p. 233).

Observando as mesmas mudanças comentadas acima, LEAL (1975:253) considerou seus efeitos sobre a liberdade e a capacidade políticas dos eleitores pertencentes às classes populares com mais reservas. Segundo o autor, a ampliação do regime representativo desde a década de 30 incorporou *à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores, embora incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política.*

Na citação abaixo (a primeira edição de seu livro é de 1949), LEAL (1975:253) esclarece o porquê da sobrevivência, nos municípios brasileiros no final da década de 40, de práticas políticas de tipo coronelísticas:

Finalmente, a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. Somos, nesse particular, legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração agrícola, cultivada pelo braço escravo e produtora de matérias primas e gêneros alimentícios, destinados à exportação. A libertação jurídica do trabalho não chegou a modificar profundamente este arcabouço, dominado, ainda hoje, grosso modo, pela grande propriedade e caracterizado, quanto à composição de classe, pela sujeição de uma gigantesca

massa de assalariados, parceiros, posseiros e infimos proprietários à pequena minoria de fazendeiros, poderosa em relação aos seus dependentes, embora de posição cada vez mais precária no conjunto da economia Nacional [grifo nosso].

Com a crescente urbanização do país urbanizou-se também o clientelismo. Nestes casos as *relações clientelísticas (...) dispensam a presença do coronel, pois ela se dá (sic) entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo* (CARVALHO, 1998:135).

No interregno de 1946 a 1964, considerado um período de democratização da sociedade brasileira, houve expressivo aumento da participação popular na vida política do país, em especial da classe trabalhadora urbana. Foram inúmeras as greves e manifestações pela elevação do salário mínimo e intensas as lutas que exigiam das empresas o cumprimento da legislação trabalhista. As classes populares participaram da eleição para a presidência da república e formação da Assembléia Constituinte em 1945. Embora os analfabetos (mais da metade da população em idade para votar), os soldados rasos e os cabos não pudessem participar do pleito, e estivesse presente a poderosa influência da máquina administrativa a serviço dos partidos da burguesia e das oligarquias, o candidato à presidência pelo PCB (Partido Comunista Brasileiro) conseguiu 10% dos votos, e o mesmo partido elegeu 4,7% dos constituintes (ALENCAR, 1985:275). Foi sob esse quadro de funcionamento do poder estatal que as oligarquias rurais, os empresários industriais, a pequena burguesia e as classes populares disputavam a viabilização de seus diferentes interesses.

O período do Estado Novo produziu uma forte concentração de poder no Executivo Nacional e na burocracia estatal — civil e militar — tecnocrática ou estritamente administrativa. O Poder Executivo Nacional detinha *o monopólio das decisões sobre o crédito, a importação, a exportação, isenções fiscais, a alocação de recursos para a instalação de indústrias, a implementação de sistemas administrativos, etc.*, garantindo-se efetivamente o controle sobre as

máquinas políticas estaduais e locais, que lhe eram tributárias, quer do ponto de vista dos recursos políticos, quer do ponto de vista dos recursos materiais. Esta situação facilitou o reforço de uma política de clientela, centrada no Executivo Federal. Este, *ou, mais concretamente, o presidente passou a ocupar monopolisticamente o centro que provia e distribuía, em última instância, através dos sucessivos círculos concêntricos da classe política, da União ao município, as diferentes áreas e setores de clientela, tutela e influência* (TAVARES, 1998:206).

É conhecida, nesse período, a prática do clientelismo direto exercido nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo federais. Sabe-se que o principal recurso que o presidente utilizava para a busca de apoio político dos parlamentares era a *utilização estratégica da patronagem*, assentada na troca de apoio por cargos governamentais que permitissem a manipulação de recursos públicos ou que cuidassem da regulação de atividades econômicas e sociais de dimensão expressiva (SANTOS, 1997:466). Por sua vez, os deputados desenvolviam com fluidez a prática do favorecimento de clientelas eleitorais às custas dos recursos públicos da União (SANTOS, 1995)*.

Nos primeiros anos da década de 50 o recurso ao clientelismo local ganha destaque com a ascensão de Jânio Quadros ao governo da cidade de São Paulo. Seu estilo político, de perfil popular, sustentava-se na extensa rede de relações clientelistas que articulava com lideranças de bairros, particularmente as ligadas às Sociedades Amigos de Bairro (MOISÉS, 1979).

Na organização política municipal tornar-se-á comum a barganha de empregos e benefícios públicos por votos, numa demonstração freqüente da sobrevida do domínio do tipo patrimonialista no aparelhos de Estado (CARVALHO, 1966). O clientelismo, aparece como um dos

* O autor estuda com detalhes a prática do clientelismo na Câmara Federal no período de 1959-63.

principais componentes do patrimonialismo*. Na forma tradicional de dominação do tipo patrimonialista é comum o uso do recrutamento de funcionários, via distribuição de cargos. Quando isto ocorre

o agente público (ocupante de um cargo ou o próprio cidadão) é percebido como um cliente, isto é, recebe um cargo ou um serviço público em troca de apoio político a um sujeito privado. As relações que se estabelecem entre senhor/funcionário, na estrutura patrimonialista são de fidelidade pessoal e servilismo em contraposição à ordem burocrática, onde a competência técnica é critério de seleção e avaliação (SEIBEL, 1993:59).

A sobrevivência do patrimonialismo imprime um forte caráter privatista e excludente das estruturas e práticas do poder público, já cristalizadas no aparato institucional do país. Nessa estrutura a

administração política é considerada uma questão puramente pessoal e não uma administração pública. Finalmente, o senhor patrimonial não faz distinção entre a esfera do público e privado. Isto significa concretamente o não reconhecimento das instituições da sociedade civil, bem como a destruição ou o impedimento da esfera democrática dos direitos civis, sociais e políticos, das garantias da cidadania (SEIBEL, 1993:59).

Importa observar, também, que neste período boa parte da participação política das classes populares acontecia subordinada a líderes e partidos políticos ligados às classes dominantes. Esse fenômeno, o da adesão das classes trabalhadoras urbanas aos representantes dos interesses dos grupos dominantes da sociedade, respaldando-os até politicamente, ficou conhecido como *populismo*.

* (...) o patrimonialismo é uma das formas de dominação tradicional (no sentido weberiano). Isso significa que possui uma cultura político-administrativa própria às sociedades pré-capitalistas ou feudais e que se desenvolve basicamente no seio das economias agrárias, podendo ter obviamente vinculações urbanas. (...) A origem do poder patrimonial provém de relações familiares (de clã) ou grupos estamentais. Este poder é baseado e legitimado num código de tradição e centrado na figura pessoal do senhor ou chefe (não existem pois intermediários institucionais). Como decorrência, o cargo torna-se propriedade do senhor ou do grupo estamental, dispondo este de um "direito privado" de nomeações, sempre de acordo com seus interesses em detrimento da leitura de interesses de caráter público. Em muitos casos, este direito torna-se praticamente hereditário. Conjuntamente são apropriados os meios administrativos (desde as empresas públicas, passando por formas de concessões públicas, até os meios mais simples e cotidianos, como a apropriação do computador da repartição, ou o uso privado do tempo de trabalho público) (SEIBEL, 1993:58).

A adesão aos interesses e ideologia de líderes vinculados, de fato, às classes dominantes sujeitava uma boa parcela dos setores populares à manipulação, tirando-lhes autonomia e capacidade crítica. No entanto, como alerta WEFFORT (1980:163), *neste mesmo processo de incorporação, as classes populares trazem para o cenário político suas insatisfações presentes e, deste modo, tendem a converter-se em permanente ameaça de superação do status quo* (1980:163). O que significa que, mesmo sob uma forma de manipulação que deitou raízes no Estado paternalista de Getúlio Vargas, as classes populares urbanas não deixaram de exprimir, também, suas insatisfações diante das situações que lhes impunha a ordem capitalista vigente. É assim que a marca da dominação populista é a instabilidade, gerada pela situação ambígua que deriva da presença popular na cena política legitimando a manipulação populista, ao mesmo tempo que ameaça ir além das suas divisórias, exigindo seus reais interesses.

É o choque entre esses caminhos contrários, nascidos da democracia populista, que levará as classes dominantes da sociedade brasileira a convocar as Forças Armadas para assumir o controle do Estado em abril de 1964 e excluir, de maneira violenta, as classes populares do palco da política brasileira daí em diante. Entre as causas fundamentais do golpe militar de 1964 estava a de breçar os movimentos reivindicatórios das classes populares urbanas e rurais, impulsionados pela ambiguidade inscrita na participação política populista. Os limites impostos pela manipulação populista já não estavam mais sendo respeitados. Sendo assim, cresciam e se fortaleciam os movimentos pela Reforma Agrária e melhoria das condições de vida no campo e havia forte reação organizada dos trabalhadores para tentar impedir a constante deterioração dos salários (TOLEDO, 1989:69-88).

Nesse momento, sob controle dos militares, o Estado brasileiro deixava de lado a aparência ambígua que caracterizava sua representação durante a vigência da democracia populista,

e revelava-se claramente como um instrumento da dominação burguesa. Estavam contemplados, como seus representantes, tanto os 'velhos' latifundiários, como o grande empresário moderno, nacional ou associado ao capital estrangeiro. Com relação ao lugar reservado às classes populares, neste período, é contundente o relato de IANNI (1985:100-1)

Na prática, são várias as classes sociais e as facções de classe que se associam na organização e sustentação da ditadura militar. Desde que se instalou, começam a evidenciar-se as classes e facções de classe que ela representa, pelas políticas e atividades que o poder estatal é levado a adotar. Todo o peso do aparato repressivo do Estado é posto contra a classe operária e o campesinato, os principais produtores de mais-valia. O planejamento governamental, a repressão política, a censura, a política de arrocho salarial, a intervenção nos sindicatos urbanos e rurais, a destruição das ligas camponesas, a prisão, seqüestro, assassinato, e desaparecimento de operários e camponeses, tudo isso serve ao capital.

Dessa forma, os canais de participação política e intervenção de que as classes populares dispunham – direito ao voto, à escolha de filiação partidária, a associações populares de reivindicação, à sindicalização, entre outras – para fazer representar seus interesses junto aos patrões e ao Estado, e aos governos municipais, são desfeitos e proibidos. O Estado firma-se como um Estado despótico, autoritário em relação aos interesses das classes populares. Na década de 70, a figura do coronel, de um homem forte da política local, cuja prática personalista era acentuada, havia perdido parte da importância na política nacional.

Depois de 1945, um coronel raramente é um czar econômico ou patriarca social de seu município. O estereótipo está desaparecendo rapidamente. Hoje em dia [1970] o coronel, ou o mais respeitado chefe político é frequentemente um homem de nível universitário, muitas vezes um advogado ou um médico. Até 1964 ele era uma pessoa-chave de um dos diversos partidos políticos de seu município, aceitando a liderança do diretório local (PANG, 1979:232).

A partir de 1964, o regime militar autoritário dissolveu o sistema partidário anterior e o substituiu por um bipartidário: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Nacional). O primeiro era essencialmente afinado ao regime; era de fato,

o partido do regime. O segundo, embora não o fosse, também não podia desconsiderar que era uma ‘concessão’, uma alternativa controlada.

A política nacional da ditadura organiza-se também, estruturando suas bases de poder em nível municipal, esforçando-se por atrair para o partido oficial os chefes locais de alguma importância. Os governadores-interventores e os deputados da ‘ordem’ articulavam tal estrutura, garantindo que, na maioria dos pequenos municípios do interior, se reproduzisse o centralismo, o autoritarismo e a desconsideração pela inclusão dos setores das classes populares na vida política.

Papel de relevo nesta estrutura de poder desempenhavam os deputados. Cabia-lhes a tarefa de articular o poder do regime (sua condução ideológica e política) junto aos municípios. Faziam-no através de visitas periódicas aos prefeitos e vereadores da sua região, também através da mediação pessoal na distribuição de recursos do Estado ou da União, e no canal aberto que mantinha o contato entre a prefeitura, câmaras municipais e o ‘gabinete do deputado’. Todo seu trabalho de articulação se prestava essencialmente à manutenção do controle das lideranças políticas dos municípios, de modo a se evitar qualquer embrião de questionamento ao centralismo e autoritarismo vigentes. Tal tarefa é realizada a contento, já que sobre a vida política dos municípios, no período, não são comuns registros de ‘desordem’ nestas instâncias, ao menos até começo da década de 80.

Na década de 70, sob o regime de ditadura militar, as decisões relevantes do Estado eram fortemente centralizadas e ficavam a cargo de uma ‘auto-destacada’ tecnoburocracia civil e militar, cujos laços de interesses com a burguesia eram estreitos. As atividades políticas ressentiam-se da forte repressão e da limitação institucional imposta pelos governos militares: o Congresso foi desfigurado pelo regime forçado do bipartidarismo, pelas inúmeras cassações de seus representantes e regras de funcionamento que o engessavam; o executivo era o centro da tomada de

decisões; as eleições aconteciam sob estreito controle e manipulação pela ditadura; as atividades de oposição foram cerceadas ou rigorosamente vigiadas (HABERT, 1994:25-6).

REIS (1988:209), por exemplo, analisou a reutilização de *recursos políticos de patronagem* tradicionais por uma parte da elite política de uma cidade do interior de Minas Gerais, do final da década de 70 e começo da de 80. Tratava-se de uma *nova elite* que ascendia ao poder municipal em detrimento da até então hegemonia dos *velhos coronéis*. A marca distintiva destas *novas elites* era sua inclinação à ação burocrática na condução das políticas públicas, e pelo discurso ideológico que destacava *o conhecimento técnico e a competência pessoal*. Na verdade uma distinção bastante recorrida na ideologia tecnocrática do Estado militarizado do período ditatorial. Boa parte dos membros dessa nova elite diferenciava-se dos ‘mandões’ anteriores pela grande escolaridade e pelo ‘desprezo’ aos antigos chefes locais.

Neste caso, essa *nova elite* aparece graças a conexões políticas que ela articula com o governo federal e com o executivo estadual através da máquina do partido situacionista [o PDS – Partido Democrático Social], ocorria, segundo a autora, que a pretensão desta *nova elite* de representar uma forma de governo baseada no universalismo burocrático, meritório, era contraditada pelo recurso à *patronagem (...), tão natural como costumava ser nos velhos tempos*, agora sustentada na disposição aberta de fundos governamentais, mesmo que boa parte deles se tivesse dirigido para o melhoramento da infra-estrutura e serviços públicos básicos. Além disso, conforme REIS (1988:209), o caráter de ‘novidade’ desta elite permitia a *fácil associação entre seus membros e os ganhos recentes em bem-estar social*. E é

(...) nesse contexto que uma verdadeira inversão da noção de representatividade ganha sentido: os novos líderes locais ‘representam’, para seus seguidores, o Estado todo poderoso que distribui favores; não é o cidadão que se faz representar para assegurar junto à autoridade pública seus legítimos direitos.

A *nova elite* do município utiliza-se do exclusivismo do contato e relação com as autoridades estaduais e federais para montar *redes de patronagem e clientela*. Da mesma forma que os antigos chefões, o que essa nova elite 'troca' por bens e serviços públicos é, basicamente, votos para o partido oficial. REIS (1988:210) observa que o *clientelismo político no Brasil tornou-se mesmo mais disseminado sob o regime militar*. Especialmente nos municípios de base rural, a burocratização, implementada sob a ditadura, apresentava *uma relação simbiótica com o clientelismo* (idem, p. 216), conforme o demonstrou seu estudo. Apesar da suposta e auto-elogiada racionalidade burocrática que estaria guiando, naquele momento, as ações político-administrativas do país, na verdade boa parte destas ações não fugiam do velho e sólido esquema clientelista, articulado nas várias instâncias da esfera política. Nesse caso, *o autocratismo militar, por meio de intervenções abertas, cria espaço para a ascensão do autocratismo clientelista* (DINIZ, 1982:21 – Prefácio de Carlos Estevam Martins).

Um exemplo da permanência do fenômeno clientelista é estudado por Eli Diniz (1982) no Rio de Janeiro entre 1979 e 1981, onde é revelada a presença de uma estrutura de redes clientelistas, que articulam esquemas de relação política entre deputados federais, estaduais e o poder municipal. A referida pesquisa mostra como alguns deputados estaduais, federais e vereadores ligados ao 'chaguismo', montam "*um sólido sistema de relações pessoais*" com as lideranças de bairros populares, firmando obrigações e compromissos mútuos visando a reprodução eleitoral dos primeiros. Aqui, a prestação de serviços e *benefícios de vários tipos, proteção e assistência pessoal são intercambiados por voto e apoio político, caracterizando-se um tipo de vínculo que depende de um fluxo recíproco permanente de benefícios e favores* (DINIZ, 1982:214).

Numa pesquisa sobre a relação entre o poder central e o poder local no Brasil, BURSZTYN (1985) demonstra, através da análise de inúmeras evidências empíricas, que a

centralização do poder no país, ampliada a partir da segunda metade deste século, coexiste com a manutenção das oligarquias locais. Ao mesmo tempo, o autor observa a diminuição do poder de mando dos *velhos coronéis*, proprietários de grandes extensões de terras que mantinham, sob sujeição, boa parte dos seus trabalhadores. Ocorria então – seu estudo é do começo da década de 80 – que a articulação entre o Estado e as massas rurais dispensaria a mediação dos coronéis, substituindo-os pelos funcionários da tecnoburocracia que administravam e executavam os inúmeros programas de desenvolvimento rural implementados pelo Governo Federal, principalmente a partir dos anos 70: crédito rural, cooperativismo, obras contra a seca, aquisição da produção pelo governo, etc.

Segundo o autor, no entanto, essa presença marcante do Estado, através daqueles programas de apoio e desenvolvimento, era articulada à necessidade de o poder central garantir o apoio político das oligarquias regionais que, por sua vez, eram sustentadas no domínio político local. Principalmente por essa razão, a intervenção do Estado dava-se pela reutilização de práticas comuns à política coronelista anterior: a manipulação dos recursos públicos para a manutenção e reforço de clientelas políticas dos chefes políticos dominantes nas regiões e localidades alvos dos programas e, por consequência, a distribuição dos mesmos recursos subordinada a uma lógica paternalista-autoritária. A conclusão de sua pesquisa mostrou que o caráter centralizador, paternalista e autoritário da intervenção do Governo Federal, associado, na ação, com as elites políticas regionais e locais afeitas ao clientelismo, impedia rupturas significativas na estrutura social e política tradicionais, ao menos no nordeste, foco de sua análise.

A mesma interpretação apareceu numa análise feita por MELLO (1988:108-9), na qual revelava que vinha se processando *uma clara transformação da estrutura de mando* nas regiões antes dominadas pelo coronelismo no nordeste, ilustrada

(...) na polarização do poder pela emergência de novas forças sociais como a Igreja progressista, sindicatos de trabalhadores rurais, associações, etc., que vão quebrando o mando antes inconteste. As relações sociais cada vez mais monetarizadas, que impessoalizam as relações de trabalho. E, enfim, a ampliação e diversificação da ação do Estado, que intensifica a luta política pela hegemonia no campo próprio do exercício político do poder.

Por outro lado, era possível observar

(...) uma nítida continuidade dos mecanismos tradicionais: as famílias dos coronéis nos cargos públicos, com a posse das melhores terras, com um razoável controle social, embora renovado o instrumental: exércitos particulares substituídos pela repressão institucionalizada das delegacias de polícia; a gratidão como garantia de voto deu lugar à compra do eleitorado (idem, p. 108-109).

Na década de 80, o uso de mecanismos de manipulação por grupos políticos dominantes continuava sendo recurso utilizado nas estratégias de domínio político. No caso das regiões com forte base agrária era um recurso retomado usualmente, como o demonstrou POTENGY (1990:285-9), estudando o clientelismo na zona canavieira do Estado da Paraíba. A autora relata que *as práticas clientelistas da farta utilização dos recursos públicos municipais, estaduais e federais, bem como o uso de bens particulares, da intimidação e da ameaça, eram utilizadas pelos proprietários rurais e usineiros na tentativa de conseguir o controle político dos sindicatos rurais. Havia, além disso, uma outra prática do clientelismo que sobrevivia na região, que era a ‘sujeição’ pessoal. Num primeiro caso derivada do controle do ‘patrão’ — proprietário da terra da ‘morada’ — sobre todas as esferas da vida dos trabalhadores rurais que viviam do ‘favor’ da moradia. Nesta situação, todo ‘morador’ sujeitava-se à ‘regra rígida’ de ter que fazer os gostos do patrão (...). Eles votavam no candidato por ele indicado, apesar do voto ser secreto, porque a falta de garantias em relação a seus direitos e mesmo a ignorância sobre ele, faz com que vejam seus deveres para com o patrão de forma difusa. Via-se com clareza a presença de compromissos de lealdade subliminares à relação de ‘morada’, derivada do sistema de favores ali posto.*

Num 2º caso, quando o trabalhador rural local passava da condição de *morador* à de trabalhador *volante*, *forças políticas locais* encontravam aí a oportunidade de construir teias de cooptação do eleitorado. A condição de *volante* implicava a perda da *morada* e a demanda por um novo local de moradia. Essa demanda, em boa parte dos casos estudados pela autora, vinha sendo suprida através dos recursos do PROCANOR (Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras – criado pelo Governo Federal em 1980). O aproveitamento do Programa para fins clientelistas acontecia na forma de distribuição de terrenos e casas adquiridos com recursos federais, enquanto *doações* dos políticos locais. A *atualização* do ‘favor’ era complementada por outros itens de *doações* como material de construção, óculos, etc. Dessa maneira, substituía-se o sistema de relação de autoridade típica do sistema de *morada* que gerava *lealdade* por débito à proteção garantida pelo proprietário de terras, por um esquema de *favores* que também garantia certa *lealdade* por parte do *cliente eleitor*, envolvido na reciprocidade implícita na prática do *favor pessoal* (POTENGY, 1990:295).

PANDOLFI (1987:127) assinalou também a dependência do pequeno agricultor paraibano na sua relação com o grande proprietário, ainda na década de 80, em razão da insuficiência de terra ou da produção. Conforme a autora

(...) são muito fortes os laços de dependência, que se confundem, em certos casos, com relações de natureza pessoal, como o compadrio. A exploração do trabalho do camponês pelos grandes proprietários aparece, assim, em algumas situações, como “favor” ou “ajuda”.

Em meados dos anos 90, o controle de parte dos aparelhos do Estado por famílias e ‘clãs familiares’ permanece como uma das características da organização política brasileira.* A força da política patrimonialista, vigorando ainda nos anos 90, foi detalhadamente revelada pela

* Ver a extensa reportagem feita pela revista Carta Capital (nº 13, agosto de 1995), a respeito da sobrevivência do mando político das oligarquias em vários estados brasileiros. Na matéria, são expostos alguns dos principais ‘clãs familiares’ do país e um perfil do seu poder políticos.

crise institucional que resultou no impedimento do presidente Fernando Collor de Mello em 1991. Nela, a *apropriação privada do Estado brasileiro por parte de elites regionais corruptas e predatórias*, às quais o ex-presidente se ligava, ocorre *sob as múltiplas formas de licitações, de realização de serviços e de fornecimento de equipamentos públicos, bem como de nomeações que* [alimentam] *uma monumental rede de clientelas* (TAVARES, 1998:299) [grifo nosso].

Práticas clientelistas baseadas na ‘doação’ de verbas federais para bases eleitorais e na nomeação de prepostos para cargos públicos continuam em vigor na câmara dos deputados. Tais práticas ganham destaque nos períodos que antecedem as eleições. O jornal ‘Folha de São Paulo’ (06/09/1998) apresentou, em reportagens, detalhes do comportamento de alguns deputados federais que buscavam garantir votos a partir do uso de práticas clientelistas. Atente-se, por exemplo, para a justificativa do apoio político que um prefeito do interior de Minas Gerais declarava ao ‘deputado da região’ que estava em campanha pela reeleição: *Vou pedir voto para o deputado porque ele já deu (sic) um trator para o município. E depois da eleição tem mais R\$ 130 mil para comprar ônibus escolar e fazer saneamento*. De acordo com o jornalista responsável pelas matérias, a

liberação de recursos federais para obras em redutos eleitorais é a principal fonte de votos mesmo para os mais destacados líderes da Câmara. A exposição na mídia multiplica os votos, mas é a construção de casas populares, estradas, postos de saúde, escolas, esgoto e ginásios que assegura a reeleição desses deputados. Com prestígio em Brasília, eles despejam recursos nas suas bases nos quatro anos de mandato. Agora, em campanha, percorrem os municípios colhendo os dividendos. (...) Em comícios, churrascos, carreatas e reuniões fechadas, eles são tratados sempre com especial reverência. São vistos como a chave para a solução dos problemas de cada cidade.

Em inúmeras cidades do país, a relação entre executivo e legislativo mantém-se estruturada a partir de trocas clientelistas. Normalmente os vereadores da base governista são agraciados pelo prefeito com lotes de cargos importantes para que distribuam entre seus cabos eleitorais e prepostos. Em troca do reforço político que recebem, os vereadores garantem fidelidade

ao prefeito. Já foi registrado que a longevidade destas práticas tem levado à montagem de esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos.*

Outra forma em vigor, no final dos anos 90, de apropriação privada do Estado, tem sido a presença, nos mais altos cargos da burocracia estatal, de pessoas ligadas ao setor privado da economia. Nesse caso, a apropriação do poder e dos recursos públicos é conseguida pela facilidade com que tais pessoas trafegam entre os dois espaços: o público e o privado. Nesse tráfego, carregam informações privilegiadas para o setor privado, favorecendo os grandes grupos aos quais são vinculados, com destaque ao setor financeiro.**

* Ver a reportagem 'A máfia eleita', que trata do esquema de corrupção gerado pelo *velho costume de entregar o comando das regionais (ou sub-prefeituras) a vereadores governistas* [na cidade de São Paulo] (Revista Caros Amigos, nº 26, maio 1999. Ed. Casa Amarela).

** Ver, por exemplo, a Revista Caros Amigos (nº 2, dez. 1998), Caderno Especial tratando sobre "quem é quem no governo" do atual presidente Fernando Henrique Cardoso, com destaque à apresentação da biografia profissional dos "operadores relevantes do Projeto deste Governo".

3 O CLIENTELISMO NA CONSTRUÇÃO DO DOMÍNIO POLÍTICO LOCAL:

ESTUDO DE CASO

3.1 Os Novos Movimentos Sociais

Desde a metade dos anos 70 o regime militar instalado em 1964 revelava sinais de que o modelo econômico adotado estava se esgotando, e a forma violenta de domínio da qual fazia uso, apresentava os mesmos sintomas.*

No bojo da *crise do modelo* que se acentuava a partir do final dos anos 70, ressurgia o protesto dos setores populares urbanos. Por um lado retomava vigor o sindicalismo operário através de grandes movimentos grevistas (greves operárias no ABC Paulista) e de uma renovação na postura diante do legalismo celetista, que atrelava por demais as entidades sindicais ao controle do Estado desde Getúlio Vargas. Este novo sindicalismo renascia criticando e colocando-se autônomo quanto ao sindicalismo tutelado pelo Estado. Por outro lado, as classes populares urbanas organizavam-se em novas formas de movimentos sociais que surgiram nas lutas por condições melhores de vida nas cidades: o Movimento do Custo de Vida, protestos públicos realizados por moradores das periferias e por favelados, movimentos por creches, organização dos moradores dos bairros em associações, etc.

De qualquer modo, esses movimentos sociais instalavam na ordem do dia novos atores sociais que, no geral, pleiteavam a ampliação dos direitos de cidadania, reformulando, ademais, a idéia de cidadania restrita comum ao receituário liberal clássico quer dizer, cidadania *como os direitos e obrigações políticas de cada indivíduo* (LINHARES, 1996:342). A ampliação do conteúdo da cidadania para os grupos sociais que compunham estes novos movimentos, implicava a inclusão de uma extensa lista de direitos que

* Este texto não se deterá na explicação do processo de esgotamento que sofre o regime militar. Para uma introdução à compreensão deste fenômeno ver, por exemplo: LINHARES, 1996:301-40.

ultrapassavam em muito o simples exercício do voto. O que mais interessa nessa pesquisa é perceber que, para esta renovada concepção de cidadania, orientadora de boa parte daqueles movimentos, essa cidadania se punha como *produto de uma relação de poder composta de pressões e contrapressões, produzindo imagens simbólicas dinâmicas de auto-reconhecimento dos grupos sociais e dos seus projetos* (LINHARES, 1996:342).

Nesse contexto, desenvolveram-se variadas formas de auto-organização dos setores das classes populares: associações profissionais e de bairro, de consumidores, sindicatos. E estas entidades da *sociedade civil organizada (...) assumem o papel de interlocutores legítimos com o Estado (e mesmo os partidos), mostrando que os mecanismos clássicos de representação – o indivíduo e seu voto – estavam em crise* (LINHARES, 1996:342).

No geral, os novos movimentos sociais urbanos eram organizados por moradores pobres de bairros periféricos das médias e grandes cidades brasileiras, expressando o descontentamento e reivindicações desses em relação à forma de ocupação do solo urbano, quanto ao acesso a serviços públicos coletivos (como fornecimento de água, rede de esgotos, rede elétrica, saúde, transporte coletivo) e, especialmente, problemas vinculados à exigência em torno dos débitos de moradia popular.

Os ‘novos’ movimentos sociais são considerados novos, muito mais pela postura geral que os acompanhava, de um caráter político fortemente reivindicativo, marcado por um grau mais elevado de autonomia política em relação ao Estado, do que demonstraram as experiências anteriores de organização popular nos bairros de cidades brasileiras. Lembre-se, por exemplo, que o próprio surgimento das Associações de Amigos de Bairro foi estimulado pelo esquema político populista vigente anteriormente e que era *sustentado numa participação controlada das classes populares* (JACOBI, In: BOSCHI, 1983:148).

Parte considerável das ciências sociais no Brasil reconhece que os novos movimentos sociais, surgidos na década de 70, significavam a consolidação de maneiras alternativas efetivamente válidas e reconhecidas de as classes populares colocarem suas lutas (demandas e reivindicações), a partir do local onde habitavam, questionando principalmente as formas de intervenção do Estado autoritário no meio urbano.

Assim sendo, eles foram responsáveis pela ampliação da presença de setores das classes populares na vida política brasileira, principalmente os movimentos reivindicatórios dos bairros pobres. As possibilidades, limites e contradições dos novos movimentos sociais que o Brasil vem conhecendo desde a década de 70 e sua relação com a construção da cidadania, aparecem no debate teórico, simplificadamente, destacadas em duas posições polares, que se distinguem pela diferenciação que atribuem aos significados desses movimentos.*

A primeira delas desenvolve suas interpretações relevando o caráter intermitente, cíclico e defensivo dos movimentos sociais. Tal posição considera a ausência de unidade de seus interesses, o imediatismo e corporativismo de suas ações como um grande impedimento à necessidade de generalizar suas lutas e conquistas, de maneira que *não se universalizam como perspectiva de um outro horizonte político para a sociedade* (PAOLI,1992:503; ver também JACOBI,1990). Além disso, esses movimentos recusariam os tipos de representação política instituídos, confirmando sua dificuldade para a formulação de projetos de maior abrangência política, embora, na raiz do discurso anti-Estado presente aqui, esteja o reflexo

(...) do corte que estimula a emergência de diversas [outras] formas de resistência, colocando permanentemente, mesmo após as alterações políticas que já apontavam certo processo de redemocratização da

* Não se propôs aqui, a identificação e separação dos autores conforme suas proximidades com alguma das posições teóricas comentadas. Tratou-se, apenas, de enfatizar os aspectos que as diferenciam na consideração sobre o alcance político dos novos movimentos sociais. Logo, os autores utilizados para esclarecê-las não se ligam imediatamente a uma ou outra das interpretações.

sociedade, a tensão existente entre o caráter de resistência do movimento social e sua institucionalização (JACOBI, 1990:34-5).**

No período (década de 70), o Estado era identificado como o agente da 'ordem' que oprimia, reproduzia a carência nos bairros, mantinha o controle dos trabalhadores nas fábricas, que reforçava o silêncio do conjunto da sociedade. Importa, porém, para essa interpretação, salientar que a maioria das práticas reivindicatórias desses movimentos sociais não se pautaria por transformar a sociedade, inculcando-lhe um sentido novo. Na verdade, essas práticas pouco afetariam a esfera política dada.

De qualquer maneira, as interpretações 'pessimistas' quanto ao papel dos movimentos na mudança social não ignoravam que as lutas levantadas por eles representavam uma das formas de pressão permanente dos setores populares sobre o Estado na busca de respostas concretas às suas demandas. Obviamente que tais lutas subordinavam-se aos fluxos e refluxos das diversas conjunturas e também às lógicas próprias de funcionamento pautadas por um maior ou menor enquadramento institucional.

Por outro lado, uma segunda interpretação considera que dentro do processo político mais amplo, o crescimento e consolidação dos movimentos sociais das classes populares leva ao seu reconhecimento crescente, como interlocutores válidos e legítimos dos interesses dessas classes. Nesse mesmo processo, mudam, relativamente, o discurso e certas práticas dos órgãos públicos que passam a incorporar paulatinamente as demandas da população dos bairros periféricos.

Assim, a presença do coletivo, ou da cidadania coletiva, como aponta PAOLI (1992), gera uma nova qualidade na idéia de participação na gestão da coisa pública. E ainda, segundo observação de Pedro Jacobi, aqui *a representação não resume todo o esforço de organização, mas configura uma parte de um processo onde os moradores criam*

** Ver também JACOBI. 1988:48-57

as condições para influenciar na dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado (JACOBI,1990:38).

Destaca-se aquela face dos movimentos sociais populares onde a entrada em cena dos *novos personagens* funda o início de uma sociabilidade ancorada na *solidariedade de classe* e através da qual as classes passam a fazer parte da cena histórica, como atores que não se limitam a papéis já fixados por outras classes, mas como sujeitos que, por iniciativa própria, desenham a cena de sua ação.

Verifica-se na verdade, certo avanço social, levando à inscrição das demandas e práticas dos setores populares numa nova noção de direitos, retirando-as do *campo das reclamações e reivindicações*. Tal avanço constitui-se elemento fundamental para a superação do *ethos* autoritário presente no Estado brasileiro. Objetiva pois, especialmente, a interferência nas estruturas institucionais do Estado, permitindo *avanços no plano dos sistemas de representação, cristalizando-se em novas formas de manifestação de identidades coletivas que carregam consigo as contradições entre a conquista de uma cidadania e a permanência de uma situação de exclusão* (JACOBI, In:SADER,1987:19).

Há nessa perspectiva, a potencialidade de consubstanciação de novas práticas que podem configurar o papel de interlocutores dos movimentos, que propiciam o seu reconhecimento pelo Estado, e que promovem, por sua vez, os espaços de atuação e práticas desses movimentos *no sentido de disseminar concepções mais avançadas de gestão pautadas por formas de efetiva descentralização do poder* (JACOBI, 1987:22).

Note-se, porém, que a presença de diversos movimentos reivindicando maior participação social e questionando o discurso 'participacionista' tem revelado algumas contradições, como a dificuldade dos governos das várias esferas – federal, estadual e municipal – em propor uma incorporação efetiva da população na tomada das decisões de seu interesse. Por exemplo, durante o último período da ditadura militar (1964-82), as SABs –

Sociedades Amigos de Bairro – voltam a sofrer um rigoroso processo de cooptação da maior parte de suas lideranças pela política oficial. Até o limitado papel reivindicativo que marcou sua trajetória anterior foi substituído por uma função mais associativa, menos mobilizatória. Grande parte delas se liga *a políticos locais, que passam a funcionar como interlocutores dos problemas dos bairros, intercedendo junto ao Estado e substituindo as práticas anteriores por uma mediação burocratizada, o que transforma qualitativamente seu papel* (JACOBI, In: BOSCHI, 1983:149).

Os movimentos reivindicativos urbanos propõem, explicitamente, novas formas de participação dos setores populares (e de outros não ligados, necessariamente, a esta posição social) nas estruturas de poder. Em muitas cidades, as políticas autoritárias tradicionais são ameaçadas pela concorrência das lideranças populares, possuidoras de práticas políticas relativamente autônomas, construídas, muitas vezes, por fora dos circuitos institucionalizados. Nessas situações, a atitude

(...) dos políticos tradicionais, que observam seus 'feudos eleitorais' serem ocupados, é de apreensão. Impõe-se a necessidade de se estabelecer novas estratégias, entre as quais a associação com lideranças locais, a criação de novas associações, a competição com as associações mais combativas, enfim adaptar seu discurso a uma nova época. O clientelismo ainda se faz presente e está fortemente enraizado, mas o discurso assume uma nova roupagem (FONTES, 1990:230) [grifo nosso].

3.2 Reinventando o Clientelismo: Cooptação e Controle dos Movimentos Sociais

Pretende-se, à frente, levantar e demonstrar a coerência havida entre uma série de ações desenvolvidas pelo grupo político dominante da cidade pesquisada, que envolvia parte dos movimentos reivindicativos de setores das classes populares distinguida

pela sua relativa autonomia^{*} e capacidade política crítica, conformando um tipo de reedição do clientelismo, enquanto mecanismo de domínio político.

A pesquisa foi realizada numa cidade pequena do interior paranaense, de aproximadamente 90.000 habitantes, habitando a maioria dos moradores — mais de 85% — em seu perímetro urbano. Na cidade estudada, durante o início da década de 80, em vários bairros da cidade setores das classes populares vivenciavam a participação em movimentos sociais, pastorais sociais e grupos partidários, dando uma dimensão representativa à intervenção política das classes populares locais.

Essa intervenção, provavelmente, é o que mais motivou o novo grupo político, que passa a dominar o governo local a partir de 1983, a interferir sistematicamente na constituição e eleição das diretorias das Associações de Moradores, montando um esquema de cooptação no intuito de recriar a participação política de parte das classes populares, agora, porém, sob seu controle, e, em seguida, estimular a repartição do controle político dos vários bairros entre os vereadores do seu grupo. Os relatos que seguem revelam a intensidade da presença de movimentos reivindicativos no período. (...) *de 87 a 89, teve essa demanda do asfalto, teve uma demanda Posto de Saúde, teve uma demanda por alfabetização de adultos* (ex-integrante das CEBs^{*} e P.O.^{**} de 1987 a 1989).

O bairro sofria muito mesmo. Depois do quebra-quebra [de ônibus ocorrido em 1989, no Bairro], deu até uma melhorada, mas antes a gente sofria, tipo um ônibus a cada uma hora. Era muito difícil mesmo. E, uma das coisas que o pessoal tinha mais revolta era o ônibus (Ex-integrante da P.O. da região).

(...) participávamos de movimentos por transporte coletivo, asfalto, saúde... Fazíamos sem ser nada, quer dizer, espontaneamente, à parte... Esses movimentos que a gente participava, era absolutamente autônomos em

^{*} Convém anotar que a autonomia referida diz respeito à autonomia política e ideológica dos movimentos e atores sociais em face do Estado, e não a idéia de que aqueles poderiam concretizar seus objetivos e atender suas demandas sem se relacionarem com este e com ele interagirem. Aquela autonomia implica a permanente tensão entre a vivência de seus espaços e a tutela do Estado.

^{*} CEBs: Comunidades Eclesiais de Base

^{**} P.O.: Pastoral Operária

relação à prefeitura (Fundador e ex-integrante da P.J.* na cidade. Ex-diretor de Associação dos Moradores num dos bairros pesquisados).

Nesse período [1983-1987] e posterior, as Associações [de moradores] estão em gestão dentro das CEBs, [o prefeito] como administrador municipal, percebe que não há um controle total desse processo, [em razão] dos movimentos sociais que começam a se expressar [e] que não estão sob controle da administração, estão com outro desdobramento, fortalecendo a oposição política no município. [O prefeito] proporciona espaço para que essas Associações se aglutine, se desenvolva, só que no decorrer desse processo entra as relações de cooptação que existe nesse processo (Ex-coordenadora de CEBs num dos bairros pesquisados).

O depoimento de uma liderança, não vinculada ao esquema** de cooptação, faz alusão à ‘intromissão’ corrente do governo local nas eleições das Associações de Moradores. *A prefeitura financia as eleições de Associações. Em época de campanha doa camiseta, faz promessas de atender reivindicações específicas (...)*

O grupo que assume o governo local toma uma série de iniciativas que incidem diretamente sobre a vida dos movimentos reivindicatórios dos bairros: ensaia um ‘modelo’ de orçamento participativo baseado na ‘consulta’ à população através de reuniões nos bairros, juntando moradores e o executivo municipal, na verdade, numa espécie de participacionismo; estimula e ‘apóia’ a criação de associações de moradores e da federação das associações garantindo o controle sobre elas; delega a alguns vereadores o papel de mediador entre a prefeitura e os movimentos reivindicatórios dos bairros; ameaça, intimida e persegue lideranças populares não vinculadas politicamente ao grupo dominante.

É possível demonstrar que esta série de iniciativas ajustadas a outras características da realidade social das classes populares da cidade – elevado grau de pobreza, carência de serviços coletivos públicos nos locais de moradia – e a traços históricos do Estado brasileiro: autoritarismo, centralismo e paternalismo, fortemente presentes ali, redesenham um

* P.J.: Pastoral da Juventude

** Observe-se que, quando o termo ‘esquema’ acompanhar o termo ‘clientelismo’ quer se referir apenas à verificação de que o clientelismo aparece formado por um conjunto de práticas que mantêm, entre si, relação e que tendem para o mesmo resultado.

esquema clientelista que pesará sobre os moradores dos bairros pobres da cidade. O quadro político resultante dessas iniciativas acabava por empurrar parte dos movimentos reivindicativos populares e suas lideranças à procura de alternativas informais, baseadas em relações pessoalizadas, para o atendimento às suas demandas.*

(...) realmente havia muitas demandas nesses bairros que foram loteados no início dos anos 80; o pessoal ia lá auto-construir, devagarinho, suas casas, e aí não tinha nada mesmo. Não tinha asfalto, não tinha esgoto, não tinha nada (Diretor de Associação de Moradores).

Pro povo aquilo era uma salvação. Por exemplo, você tava às vezes na fila do ônibus, e começava a falar, a questionar. Sabe, algumas senhoras, o pessoal mais antigo achava inquestionável o caso do (...) [vereador da região] porque ele deu remédio:

- Ele me dá remédio.

Dai você conversava com a pessoa:

- Mas olha, esse remédio tem lá no Posto.

- Não. Esse remédio é ele que compra.

E, realmente, se você for ver, para essa senhora é uma vantagem. Ela conseguiu um remédio caro, uma coisa cara (Ex-integrante de CEBs).

No entendimento de WEFFORT (1989:165-6), o principal estímulo à vigência do clientelismo é a própria *violência da miséria*, como já o foi antes a *violência do jagunço*, do poder inquestionável do potentado local. É a miséria que induz o pobre à *dependência da migalha* que passa a receber do patrão ou de algum político *prestativo*. São as condições sociais de grande pobreza das massas populares que *estimulam* o pobre a apoiar políticos patronais, ligados às classes dominantes, porque espera conseguir em troca, ao menos, um pequeno favor, uma *ajuda* qualquer às suas dificuldades.

LEAL (1975:258) observou que dentro das situações sociais que podem auxiliar no desenvolvimento de práticas clientelistas estão *a pobreza do povo, seu atraso cívico e intelectual*. Comentando a existência do clientelismo em bairros da cidade do Rio de Janeiro, ZALUAR (1985 b:62) destacou que a fonte dele estaria muito menos na *ignorância*

* Essa última característica será analisada mais à frente nas páginas 81 a 83.

política dos moradores pobres, do que na *imensa reserva de necessidades e carências abertas à manipulação dos políticos oportunistas*.

Na cidade estudada, além da ausência de canais e espaços de participação e representação dos interesses dos setores populares, havia a presença de iniciativas da prefeitura fazendo a seleção dos reclamantes e das reivindicações, levadas até ela pelos moradores dos bairros pobres:

Há filas de gente na prefeitura. Ao invés de ser, por exemplo, Secretaria de Ação Social, eles [os moradores] procuram a Câmara de Vereadores. Você pode passar prá você ver a fila de gente em frente à Câmara. É comum. O pessoal vai procurar eles [os vereadores] lá na Câmara (ex-diretor de Associação de Moradores).

Chegava lá na prefeitura, o cara que cuidava... chamava Assuntos Comunitários, a Secretaria, esse cara, nunca me esqueço desse cara. Ele falava assim prá mim:

- Você é representante do quê?

Eu não representava nada. Primeiro ele falou:

- Você sabia que vocês tem o presidente da Associação de Moradores, assim, assim,...

- Enfim, ele dava a lista e eu dizia:

- Mas olha, esse pessoal não tá ouvindo essa queixa...

- Dai ele dizia:

- Olha, aqui, nos não recebemos, nós não podemos registrar nada, aqui.

- E nós levamos um abaixo-assinado, e ele disse que não podia registrar nada (Ex-integrante de CEBs).

É o que eles [candidatos ligados à prefeitura] falam prá gente quando a gente forma uma chapa [prá concorrer à Associação de Moradores], eles fala pro povo que se a gente ganhá a gente não vai conseguir as coisas, porque a gente não tem boas relações com o prefeito, com os vereadores (Integrante da P.O.).

Certamente há também outros elementos sociais e culturais que dão sua contribuição, gestando relações sociais facilitadoras de práticas políticas clientelistas, embora não tenha sido possível o estudo aprofundado delas nessa pesquisa. Apenas para indicar um exemplo: a Igreja Católica, através de seus movimentos pastorais, tem relevância destacada. Inúmeros líderes de comunidade que em seguida tornar-se-ão ‘vereadores de bairro’ ligados ao clientelismo, passaram antes pela condição de lideranças religiosas, o que provavelmente

influenciou de veras sua idéia acerca do que é a política, a 'comunidade'^{*}, e como se faz política na e para a 'comunidade'. Especialmente se se levar em conta uma formação religiosa que destacava o 'serviço' à 'comunidade', a doação e a caridade (como atributos fundamentais da vida social do cristão), conforme pode-se perceber nas entrevistas realizadas.

Da mesma forma, esses valores participam de parte considerável da instrução do comportamento dos moradores que compõem a clientela daquelas práticas. Do exemplo acima, tem-se uma idéia da importância de levar em consideração, na busca de uma compreensão mais totalizadora do fenômeno clientelismo, como o quadro político e social geral que o circunscreve, articula-se com aspectos culturais e simbólicos particulares, certamente compondo-se, num plano ideológico, com um sistema específico de valores e de padrões de comportamento cotidiano (Ver Da MATTA, 1996)

As formas do *clientelismo modernizado* exigem a influência sobre uma área *mais extensa* do que tinha o clientelismo tradicional baseado na *subordinação pessoal que nascia da total dependência econômica*. Sua esfera de influência deve abarcar *o controle dos canais de organização coletiva, sindicatos ou associações de bairro* (DROULERS, 1989:140). No município estudado, essa extensa *esfera de influência* aparece com nitidez, apontando para um estilo de política que já dura 16 anos (1983-1999) e que é marcado pelo autoritarismo e pela busca permanente de cooptação e controle dos movimentos populares.

A partir dos relatos das entrevistas revelam-se sinais que indicam a tentativa de cooptação que vai para além das lideranças populares e de Associações de Moradores de Bairro. Esses mesmos relatos apontam prática semelhante em relação ao sindicato dos servidores municipais e semelhantes também na escolha seletiva dos componentes do Conselho Municipal de Saúde, feita pela prefeitura, além do controle firme das ações da

^{*} Este termo aparece nos depoimentos, quase sempre, significando um grupo integrado por semelhanças econômicas, culturais e religiosas, o que lhes garantiria, em tese, irmandade, coesão e relações harmônicas entre seus membros.

Federação das Associações de Moradores da cidade. O grupo de depoimentos que segue abaixo explicita os detalhes do comportamento que vem desenvolvendo o grupo político que detém o controle do executivo municipal e da maioria do legislativo, desde 1983. Quanto à relação da Prefeitura com o Sindicato dos Servidores, o depoimento que segue é enfático:

(...) foi um processo marcante, porque foi um processo de discussão política. Teve um grupo de servidores que começaram a fazer um processo de criar um sindicato, e criaram. Começaram a questionar a prefeitura, a politizar e tudo mais. Teve uma greve feia aqui, foi (...) [prefeito do período]. Mobilizaram todo o pessoal, teve uma discussão muito boa. Ai, eles [a prefeitura] começaram a perseguir o pessoal. Eles fizeram um processo assim de cassação mesmo. Matou de uma forma que hoje não existe nada. Prá você ter uma idéia, o servidor público de (...) [da cidade] está há dois anos recebendo o salário parcelado, em duas, três vezes, e ninguém faz nada. Nem se questiona (Depoimento colhido em maio de 1996. Fundadora e ex-integrante da P.J.; ex-diretora de Associação de Moradores; ex-diretora da Federação de Associações de Moradores).

A respeito do controle sobre a Federação das Associações, o relato abaixo demonstra como a prefeitura agia:

(...)[o executivo municipal] tentou implantar a questão da criação da Associação de Moradores. Era uma forma de organização nos bairros. Mas, eram todas cooptadas. Por exemplo, dava infra-estrutura, dava camiseta, boletins, esses negócios. Fazia indiretamente, né? Mas faziam. Os candidatos eram os cabos eleitorais deles, o pessoal que trabalhava prá campanha dele, o pessoal da linha deles. Conseguiram umas quinze, mas boa parte era meio fantasma, só burocrática. Mas era bom, porque compunham a Federação das Associações, também criada por eles, guiada por eles (Ex-diretora de Associação de Moradores; ex-integrante da P.O.).

O cara que é presidente da Federação anda com um carro que o vereador empresta para ele, prá ele ir nas reuniões, organizar as coisas. A gasolina do presidente da Federação é a Prefeitura que dá, prá ele colocar no carro. Um tanque por mês. Isso quem falou foi ele mesmo, numa reunião aqui na vila (Integrante da P.O.).

Nos relatos é freqüente a observação de que a Prefeitura, no período enfocado, sempre desenvolveu uma aproximação junto às lideranças populares que despontavam, procurando cooptá-las ao esquema clientelista do grupo político dominante:

Eu lembro que teve uma época prá sair vereadores, eu não lembro qual das eleições mas, convidaram o (...) [liderança ligada à P.J. na época] prá sair vereador, eles do PMDB. Tentaram comprar [a liderança] prá sair a

vereador dizendo prá ele que bancavam a campanha dele, etc. Tem um outro amigo da gente que, inclusive ele saiu candidato na última gestão, junto com [candidato a prefeito], que é o (...). Até, nessa época, ele participava com a gente, só que ele não era muito aprofundado na situação. Ele defende... O (...), ele não era filiado ao Partido [PT], mas tinha uma aproximação muito grande com a gente. E, ele tem uma influência muito grande, porque ele canta, puxa os cantos na igreja, tem violão, qualquer lugar que chega toca uma viola e canta. Ele era prá sair candidato pelo PT. E, na última eleição ele saiu candidato com o (...)[último prefeito eleito] (PMDB) e saiu decepcionadíssimo [não foi eleito, inclusive] (Ex-diretor de Associação de Moradores, membro da P.O. e ex-candidato a vereador na cidade).

A extensão do controle das iniciativas políticas, como já foi observado, pode ir até onde houver interesses das classes populares em jogo, conforme revelam os seguintes relatos:

Você pode pegar aqui o Conselho de Saúde [municipal] que eles formaram. Eles pegaram uma pessoa da igreja, mas uma pessoa ligada a eles. Funcionário deles. Eles não pegou, assim, um coordenador da Pastoral dos Imigrantes, da P.O. Não. Eles escolheram uma pessoa ligada a eles, que trabalha para eles, prá trabalhar no Conselho (Lider comunitário, ligado à Pastoral dos Migrantes e P.O.).

Vale lembrar que durante o governo de (...) [cita o nome do prefeito da gestão 83-86], surgiu uma chapa que iria concorrer às eleições do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de (...), mas a prefeitura ao ficar sabendo que a chapa era encabeçada por morador do Jardim (...) [na época havia nesse jardim um forte movimento popular de caráter reivindicativo] e que este era da Pastoral da Terra e membro do PT (...), não teve dúvida, em menos de uma semana, montou uma chapa, botou toda a máquina da prefeitura trabalhando para ganhar a diretoria do Sindicato, que até hoje [1997] continua em suas mãos (Integrante da P.O. de 1984 a 1990).

Para satisfazer as condições necessárias à implantação do controle clientelista de setores das classes populares o grupo político dominante da cidade não poupa esforços no sentido de barrar ou reduzir ao máximo as possibilidades de aqueles setores construírem movimentos sociais reivindicativos — através de Associação de Moradores e outras formas de organização —, de caráter autônomo e independente. O comportamento do grupo político que comanda a cidade não é incomum, caso se atente para a observação que fez Pedro Demo:

Por parte do Estado não existe normalmente interesse em processos legítimos de participação, porque estes mexem profundamente na estrutura de poder: questionam a ordem vigente, procuram o rodízio no poder, pedem prestação de contas, controlam os mandantes e os consideram delegados da base, e assim por diante. A propensão mais natural será a do paternalismo, ou seja, participação sim, mas enquanto não questionar a ordem vigente, o que vem a ser: participação como técnica sibilina e atraente de controle social (DEMO, 1987:77).

Pelo lado da prefeitura e do seu mediador, o ‘vereador da região’, põe-se o esforço junto a um conjunto de iniciativas que buscam reduzir o espaço da política de setores das classes populares — seus movimentos, reivindicações — a espaços tutelados e subordinados. Até porque, se esse não é o objetivo imediato daquelas práticas, é, sem dúvida, o objetivo estratégico final, como pode ser visto na descrição que segue:

Outro fato que eles colocavam contra a gente, era na eleição das Associações de Moradores. Naquela época, se formasse uma Chapa de Associação de Moradores que não fosse do grupo deles, ou então que eles percebessem que fosse pessoal Petista mesmo, eles financiavam a outra Chapa. Dava camiseta; os vereadores deles vinha no dia e ficava fazendo campanha. O (...) [vereador integrante da corrente hegemônica da prefeitura], numa eleição da Chapa no (...) [bairro], ele ficou no portão do colégio pedindo voto para a outra Chapa. Quando a gente ganhava era porque fazia composição com outras pessoas que não eram muito politizadas. No primeiro nós tentamos sozinhos, daí que não deu (Ex-diretor da Associação de Moradores do Bairro. Integrante da P.O.).

Em 1990, lideranças populares ligadas às CEBs, organizaram-se para a disputa da direção da Associação de Moradores de um dos bairros analisados. Fizeram trabalho cuidadoso, cadastrando os moradores do bairro, confeccionando panfletos, utilizando-se de carro-de-som, etc. A possibilidade de ganhar aquela eleição no bairro poderia resultar numa brecha no domínio hegemônico que a prefeitura tinha sobre as associações da região. Daí, ela, a prefeitura, não mediu esforços, juntamente com o ‘vereador da região’, para impedir tal possibilidade:

Era ele [o ‘vereador da região’], ele que tomou conhecimentos do nosso trabalho, da possibilidade concreta que a gente tinha de ganhar a Associação do (...) [Bairro]. E, ele que foi lá nas instâncias do PMDB e na própria prefeitura, na Assuntos comunitários [Secretaria de] e chamou a

atenção (Ex-integrante de CEBs na região. Fez parte da Chapa ‘autônoma’ que disputou a referida eleição).

O (...) [vereador] fez o seguinte: quando percebeu que realmente a gente tinha feito cadastro e tudo o mais, ele começou a passar nas casas. Porque o (...) [vereador] trabalha prá caramba, de base. É um trabalho perfeito, o dele. Ele foi de casa em casa [Moradora do Bairro, ex-integrante da P.O. Colaboradora da Chapa ‘autônoma’ na eleição em destaque].

Eles [a prefeitura] levaram um carrinho de cachorro quente, e distribuía. Fazia fila! É escola de samba! Fiquei assustada com a festa. Trocavam o voto por uma fichinha que dava direito ao cachorro quente. Houve uma situação onde o carro de som da Chapa autônoma ia à frente e atrás vinha o carro do ‘vereador da região’, falando a favor da outra Chapa (Integrante da chapa ‘autônoma’).

3.3 O ‘Vereador da Região’

No município em foco, destaca-se a maneira peculiar que caracteriza o exercício do poder político local baseado no clientelismo, especialmente a relação entre parte do legislativo (alguns vereadores) e a população moradora da periferia da cidade.

Em primeiro lugar há um loteamento dos bairros da cidade entre os vereadores pertencentes ao partido que dirige o executivo. Há uma estrutura marcada pela divisão de áreas de influência, delimitando o poder de diferentes vereadores nas várias circunscrições, onde se firmam clientelistas eleitorais locais. Pelos depoimentos, tal divisão coloca-se desde 1984, quando se consolidou no poder um grupo de políticos ligado ao antigo MDB, e que mantinha até o final de 1998 o domínio político na cidade, embora boa parte dos membros do grupo tenha migrado para outra legenda, principalmente para o PTB. Porém essa divisão de áreas de influência podia contemplar vereadores que não eram daquele partido, desde que se afinassem com o grupo hegemônico. As descrições expostas a seguir revelam essas peculiaridades:

Em época de eleições, por exemplo em 88, e a gente viu isso mais em 92, eles tinham brigas assim..., de um candidato no outro bairro. Tal região era a região de tal candidato.

- Era a minha região. Era território meu.

Lá [na cidade] tem a área do vereador (Depoimento de um ex-presidente de Associação de Moradores, ligado ao esquema clientelista. Reside hoje em uma cidade vizinha).

Se você tiver com teu vereador da região, e o teu vizinho for pedir pro outro vereador da outra região, ele fala assim pro teu vizinho:

- Não ! Lá eu não posso entrar. Procura o fulano que é dele. Agora, se você quiser vim aqui com ele prá gente conversar...

- Ai funciona (Diretor de Associação de Moradores).

Um vereador pega três bairros ou quatro. Eles combinam (Ex-diretor da Associação de Moradores).

O clientelismo político moderno articula-se, principalmente, através da figura do político que se torna um intermediário fundamental no acesso aos recursos do Estado. Para DROULERS (1989:140)* essa

(...) função de intermediário é cada vez mais importante, é a do 'broker' dos anglo-saxões, literalmente o corretor, esse personagem do mundo urbano e da esfera política moderna, que desconta no tráfico de influência para ter acesso a bens do Estado, uma dessas figuras que bem poderia ser a do famoso despachante da sociedade brasileira: o intermediário obrigatório nas relações complicadas que o cidadão enfrenta com um Estado excessivamente burocrático. Essa função de intermediário passa, então, e cada vez mais, pelos canais da política.

Na cidade analisada a concretização do compromisso clientelista depende, em grande parte, da figura do 'vereador da região'. O executivo credencia o vereador como mediador político perante a população do bairro. *Até as crianças sabem que o (...) [vereador] é o vereador do (...) [bairro] (Integrante da P.O.)* É-lhe outorgado o poder de manipular os poucos recursos públicos destinados a obras, serviços e programas coletivos nos bairros. O vereador aproveita as oportunidades para distribuir pessoalmente obras e serviços públicos, como dádiva, generosidade sua. Atente-se aos relatos seguintes:

(...) ele [o vereador ...] é defendido no (...) [bairro] por isso. Porque ele é 'o vereador das caixas-d'água', ele que [as] entregava. Caixas-d'água

* Ver também AVELINO FILHO. 1994.

conseguidas com verba do Estado. Só que ficou um negócio assim, como se ele trouxe as caixas-d'água e entregou. (Morador do Bairro que disputou eleições para Associação de Moradores, opondo-se ao esquema clientelista)

Ele [o vereador] vai realmente visitar as pessoas. Tem um destelhamento? Ele vai, leva telha, e ele coloca a telha. E, ele é excelente pedreiro. Traz na casa. Tem caso lá, que ele ajuda a construir. Daí, faz a escritura. Faz mutirão em que ele organiza, que ele sabe...*

Quando se colocam demandas concretas, como questões de abastecimento de água, limpeza pública, policiamento, ou ainda iluminação, calçamento de ruas, atendimento hospitalar, abre-se espaço para o acionamento de vínculos personalistas, como forma de encaminhamento de reivindicações relativas a essas necessidades.

Era bem assim: tudo o que a Associação de Moradores reivindicava ou pedia era aquele canal feito pelo vereador. A gente pedia, o (...) era o vereador da vila, aí ele colocava lá na audiência lá, como ele tava pedindo aquilo. Não tava nem preocupado que era um pedido da Associação de Moradores tal, que ele tava levando. Não! Ele dizia que era dele (Ex-diretor da Associação de Moradores).

Agora ele tá fazendo, e você vê que é uma prática que continua, a questão das escrituras da casa. (...) A Associação solta um panfletinho dizendo que quem não tem as casas regularizadas é prá procurar a prefeitura. Daí, essa prefeitura é o (...) ['vereador da região']. O (...) [vereador] dá as escrituras. Mas, na verdade ele não dá. Ele encaminha. Porque eles têm a Assessoria Jurídica da prefeitura, e eles, em nome do (...) [vereador]. O (...) [vereador da região] manda lá os documentos. Faz o pedido, e eles dão de graça a escritura prá pessoa. Porque se não, ele teria que procurar um cartório prá fazer esse papel. Daí, ele 'quebra' pro cara, né? Fica mais barato (Fundador e ex-integrante da P.J. na cidade; integrante da P.O. de um dos bairros pesquisados).

Segundo CARVALHO (1998:134), o conceito de clientelismo *indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto* [grifo nosso]. Na cidade em foco, trata-se de um clientelismo estreitamente vinculado à reprodução eleitoral. Quer dizer que é do resultado das eleições municipais que depende a

* O entrevistado refere-se a um caso real de destelhamento que havia atingido sua região no ano de 1988. Nessa ocasião o governo do Estado responsabilizou-se pela compra de telhas para os que precisavam. Nesse bairro as telhas foram distribuídas pessoalmente pelo 'vereador da região'. O entrevistado é ex-membro de CEBs.

definição de quem se constituirá o ‘dono’ deste ou daquele bairro, quem medirá o fluxo de serviços/benefícios do Estado (prefeitura), e até, provavelmente, quais lideranças do bairro terão proeminência e quais perderão espaço e influência naquele período. Os depoimentos colhidos indicam que nessa cidade o clientelismo não pode ser desligado de sua *eficiência eleitoral* (AVELINO FILHO, 1994:231).

O vereador do jardim (...) se elege praticamente dentro do jardim...Ele teve mais de 2.000 votos só na região, num total de 2.500 votos que obteve (Diretor da Associação de Moradores deste mesmo jardim).

Por exemplo, um vereador adota um bairro, e aquele vereador com o salário dele, ou sei lá de onde ele arruma dinheiro, ele banca a chapa [em eleições para Associação de Moradores] que ele escolhe. Ele dá carro, né. Aqui na vila mesmo, tem um cara que anda com um carro de um vereador. O vereador emprestou para ele. Tem que ser tipo um cabo eleitoral (Integrante da P.O. Já havia disputado a eleição para a Associação de Moradores do Bairro onde reside).

Em razão disso, o sistema eleitoral e os partidos políticos são peças-chave no processo aqui analisado. Para ser eleito como vereador – ou reeleger-se –, pode vir a ser fundamental contar com a indicação e colaboração de alguma clientela já instalada e sob influência de algum ‘vereador da região’. Por outro lado, ser vereador abre a perspectiva de construir sua própria área de influência, de definir uma jurisdição própria de ascendência, o que pode vir a garantir a reeleição, ou a eleição de um ‘companheiro de partido’. É considerando tal importância que as duas últimas disputas eleitorais no município foram palco de intensa luta, e mereceram, do grupo político que comanda a Prefeitura, a acentuação da compra de votos e o grau de violência que usualmente utiliza, ou com o qual é conivente:

Na última eleição pra prefeito aqui em (...) [cita a cidade], a policia teve que tomar duas kombi lotada de cesta básica. Amanhã era a eleição. Hoje às 10h00 [22h00] eles tavam com a kombi carregada de cesta básica pra levar pro (...) [bairro] pra distribuir pro povo. Eles distribuíram à noite (Fundador da P.J. na cidade).

[Na última eleição para presidente da República e deputados] (...) nos cercaro, enfiaram a camioneta na frente da variant e eu parei. Desceram com um pedaço de pau desse tamanho, cercou a frente do carro. (...) recolheram nosso material [de campanha] e ameaçaram. Eles foram pagos pra fazê isso. No outro dia, os mesmos que fez isso era fiscal nas mesas de

apuração. O (...) [parente de um alto funcionário da administração municipal] tava junto. O cara que trabalha na delegacia fazendo carteira de identidade, que eles colocaram lá, também, tava junto. O motorista da camioneta trabalha na prefeitura. Um outro baixinho que tava junto, trabalha na prefeitura também. Todos. Gente que eles [grupo político dominante] controlavam, barra pesada (Ex-diretor de Associação de Moradores).

Na localidade estudada, o grupo político dominante buscava ‘fazer’ vereadores nas regiões com um perfil adequado ao comando da prática do clientelismo:

Eles pegaram as pessoas que mais despontavam nos bairros. Tanto que o pessoal [antigos líderes comunitários, religiosos], ou foi trabalhar na prefeitura como funcionário ou algum se elegeram vereadores. Um exemplo, em (...) [cita o nome do bairro] eles pegaram o coordenador do grupo de Jovens, que era o (...) [cita o nome]. Tinha dez anos de Coordenador do Grupo de Jovens. Dai, eles pegaram ele de candidato e o grupo de jovens saiu na rua fazendo campanha prá ele (Integrante da P.J. e P.O. desde 1985 na cidade).

O (...) [‘vereador da região’] trabalhou no começo dos anos 80 na construção da Paróquia da região. Ele ajudou bastante na sua construção. De maneira espontânea. Ele era de lá. A prefeitura se aproximou dele, viu que ele tava despontando como liderança, já trabalhou em cima dele. Ai teve a campanha dos banheirinhos, que foi um negócio ligado junto com a Paróquia. E quem era o coordenador? Era o (...) [vereador]. Ai ele fazia os mutirão. E o nome deles foi se projetando (Ex-integrante da P.O. e de CEBs de 1987 a 1990).

O vereador do Jardim (...) era ligado à Federação das Associações de Moradores. Ele colaborava, antes de ser vereador, na ajuda da fundação de novas Associações. Ele é Ministro da Eucaristia da Igreja Católica, há uns vinte e dois anos (Ex-diretor da Associação de Moradores ligado ao ‘vereador da região’).

3.4 ‘Doação’ e Favor como Mecanismos Estruturadores da Relação Clientelista

O ‘vereador da região’ procura desenvolver um estilo de ‘política de comunidade’ onde o contato pessoal entre representante e representado recebe grande atenção de sua parte. Ele constrói vínculos primários com os moradores, na forma de conhecimento pessoal, ‘amizade’, e até compadrio. Os relatos, à frente, mostram que o substrato que permite

a construção de tais vínculos são as freqüentes ‘doações’ que ele promove à comunidade e a prestação constante de favores.

Ele ajuda com remédios, transporte, por exemplo, transporte prá velório... Doa também material para a igreja: folheto, violão, outros instrumentos ele deu (Diretor de Associação de Moradores e integrante da Coordenação da igreja católica local).

Ele tem outros amigos lá, vai nas casa, conversa, leva presentes. Faz churrasquinho. Festa de aniversário, o pai convida (...)

Na relação clientelista, de fato, o favor se instala como uma armadilha, através da qual o político tenta prender o morador-eleitor. Examinem-se os relatos que seguem comentando uma campanha de construção de banheiros externos em domicílios pobres, promovida pela prefeitura em 1987:

O (...) [vereador] se elegeu com esses banheirinhos. Eles começaram a distribuir não só prá quem precisava. Evidentemente, para pessoas estratégicas, líderes que têm uma certa influência na rua, cabos eleitorais e tal. E aí, o (...) [vereador] voltou então cobrando de quem tinha feito banheirinho. Caso do ‘seu’(...) [cita o nome de um morador], nessa eleição da Associação de Moradores [relatada anteriormente]. Ele tinha uma certa amizade com a gente, mas tava assim chateado porque o (...) [vereador] tinha feito banheirinho na casa dele. Como é que ele ia fazê, né? Então, realmente ele apelava para essa questão. Outra questão que ele apelava era essa mesmo:

*- Tudo bem, você vai precisar de mim. Você vai precisar de uma escritura...
- Uma outra coisa que ele trabalhava muito, era escritura da casa, de terreno (Ex-integrante de C.E.B. na região, no período de 1988 a 1990 e da P.O. em seguida).*

Nessa forma de manifestação – como modalidade de atuação política – o clientelismo sustenta-se num sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais simbólicas, em troca de apoio político (DINIZ, 1982b:23). A presença desses traços é evidente nas práticas clientelistas observadas nos bairros pesquisados:

Teve uma época que deu uma chuva de vento aí. O (...) [‘vereador da região’] ia de casa em casa, entregando telha prá cobrir. Ele é que ia lá entregar:

-Ó, tô entregando... (Ex-integrante da P.J.)

DINIZ (1982b:22) definiu sumariamente o fenômeno do clientelismo, como *a prática do favor e arte da sedução política*. Na cidade estudada não faltam situações que revelam este outro mecanismo que compõe a estratégia utilizada pelo ‘vereador da região’ para o encantamento de sua clientela. Tal encantamento não se assenta apenas na troca, na oferta de ‘benefícios’ materiais. Aparecer como ‘homem daquele bairro’, como ‘filho da região’ é artimanha que funciona bem, pois encontra acolhida numa solidificada representação ideológica do que seja comunidade, de modo especial com forte inspiração religiosa, que afeta as avaliações de boa parte daquela população inscrita no plano do clientelismo.

Além de ‘pertencer’ à comunidade, é preciso aparecer como pessoa igual aos outros moradores do bairro, ou seja, apresentar-se como homem pobre, de vestimentas simples e atitudes modestas. Importa, mesmo sendo agora um político, não distanciar-se do povo, do seu jeito, das suas maneiras, como revelam alguns entrevistados:

Esse negócio do vereador de bairro, mas é forte, forte aqui em (...) [na cidade], a ponto do cara falar que mora no bairro, e não mora. Tipo o (...) [vereador 'B']. Ele é o 'vereador do (...)’ [Bairro '3'], ele mora lá no Centro, perto do (...) [Colégio da cidade], e ele é 'o vereador do (...)’ [Bairro '3'] É a Segunda gestão dele (Ex-diretor da Associação de Moradores do Bairro '3').

Eles não têm muita coisa. Você pode ver que o (...) [vereador da região 'B'] anda com um fusquinha velho. Até na campanha dele, o emblema era um fusquinha daqueles 69. Então, se eles têm alguma coisa, eles têm escondido. Não aparece (Ex-militante da P.J. na região).

O (...) [vereador da região 'E'] era um vereador, quando nós chegamos lá, em descenso, porque ele não tinha essa prática, esse pique do (...) [vereador 'A']. Ele já começou a andar de terno. Já se distanciou. O (...) [vereador 'A'] não. Anda tudo sujo, prá lá e prá cá; fazendo casa, e tal (Ex-coordenadora da CEBs na região, no período de 1989 a 1991).

Outro elemento que ajuda a formar o conjunto das práticas clientelistas analisadas é a violência. Esta também aparece como item recorrente, da mesma maneira que as práticas clientelistas inserem-se num quadro político onde a violência é componente

sempre à vista. O próprio clientelismo em particular, também se escora, todo o tempo, em atos violentos. O 'vereador da região', nos contatos cotidianos que monta nos bairros buscando levantar e manter o controle político de parcelas da população, demonstra não ter escrúpulos na execução dos seus (e da prefeitura) objetivos.

Esse pessoal sempre foi muito violento com a gente. Uma das coisas que o (...) [vereador 'A'] utiliza para desqualificar nosso movimento, era falar mal da mulheres que participavam. Tinham muitas mesmo! Então, uma das coisas, era chamar a gente de vaca, mulher-à-toa, por exemplo. Eu pessoalmente já tive numa outra eleição de Associação no (...) [Bairro '8'] e ele, simplesmente enlouqueceu e:

- Essa vaca, e tal...

Os negros ele chamava de macacada. O caso específico do (...) [vereador da região 'A'], ele era realmente muito violento, preconceituoso. E, aí as pessoas se intimidavam sim, porque ele ameaçava:

- Você vai precisar de uma escritura.

E, realmente, se precisasse dele e ele tivesse alguma..., algum viés com a pessoa, ah! A pessoa não conseguia mesmo. Coisa que é direito, só que ele ia lá [na prefeitura] e barrava. Eu não conseguia aula em (...) [cita a cidade]. Passei no teste seletivo em segundo lugar. Precisei mudar para (...) [cita o nome da cidade vizinha] para conseguir (Ex-coordenadora de CEBs, no final dos anos 80. Participou de inúmeros movimentos reivindicatórios nesse período).

Observa-se que o poder e a popularidade do 'vereador da região' decorrem de seu poder político e prestígio social, quer dizer, da capacidade de intervir diretamente no aparelho administrativo municipal, distribuir, pessoalmente, recursos e serviços, 'ajeitar' um emprego, 'adiantar' um atendimento médico pelo S.U.S., etc. Esse mesmo prestígio e capacidade, obviamente que em proporções menores, ele vai transferir para pessoas-chave na comunidade, sua clientela. Às vezes, um diretor de Associação de Moradores, ou um líder religioso de expressão, ou, se necessário, ele mesmo promove a construção de uma liderança sua, colocando-a como intermediário na distribuição de alguns serviços da prefeitura: organizadora da horta comunitária, responsável pela distribuição gratuita de leite, recolhadora dos pedidos de escritura de terrenos, etc. Esta liderança, 'amiga' próxima do 'vereador da região' faz o papel de intermediária entre os moradores e o vereador, e estes entre as

lideranças e os órgãos da prefeitura. Os diretores de Associações de Moradores eram as lideranças mais procuradas para comporem o esquema.

3.5 A Prática Política Clientelista como Alternativa de ‘Participação’ Política

Como o clientelismo organizado nesse município coloca o espaço da política como um espaço articulado por relações pessoais, torna-se fundamental a aproximação pessoal do vereador com os moradores e, principalmente com as lideranças políticas dos bairros. *Tivemos oposição toda vez. Mas como nós tínhamos o vereador do lado, isso facilitou; a oposição nunca teve. Teve, mas ficou longe* (Diretor da Associação de Moradores). Este diretor apoiou, nas três eleições que acompanhou, o candidato a prefeito da situação. Além disso, foi cabo eleitoral do candidato a deputado estadual – em 1998 – apoiado e indicado pelo prefeito e pelo ‘vereador da região’. Este último fato indica, ademais, que o esquema clientelista, pelos objetivos eleitorais que cumpre de maneira evidente, vincula-se em nível estadual também, embora seu eixo básico gire em torno do controle político local.

O objetivo é articular a liderança ao papel de mediador que cumpre o ‘vereador da região’. A liderança torna-se o porta-voz dos interesses dos moradores, com a ressalva de que é o representante reconhecido pelo ‘vereador da região’, logo, pelo poder público local.

Eu acho que é a maneira mais certa, porque se você tem um líder numa comunidade, é o líder [que] conhece os problemas. E se o vereador vai lá, fala:

- Vou na casa de fulano que lá [no bairro] tem um problema.

Então, fica mais fácil até de administrar. O morador sabe, tem certeza, e passa uma confiança pro vereador (Diretor de Associação de Moradores ‘ligado’ ao ‘vereador da região’).

A mediação entre as demandas das classes populares e a ação do poder público, exercida nesse caso pelo ‘vereador da região’, resulta, em parte, das raras alternativas à ação política das classes populares diante de governos que se estruturam de maneira excessivamente burocratizada, que são autoritários e centralizadores (ORTIZ, 1995). O controle desses governos só seria permitido a poucos personagens ligados às classes dominantes, o que forçaria a presença do político – no caso estudado, o ‘vereador da região’ – como mediador entre a clientela e as diferentes agências do Estado. Essas características do Estado brasileiro, que se reproduzem nos variados governos, favorecem a rotinização das práticas clientelas no quadro político do país. Dessa forma, na perspectiva das classes populares, sua participação em relações clientelistas se dará, principalmente, como *saída estratégica* por parte dos que são *excluídos pela lei e não amparados pelo Estado* (ZALUAR, 1985a:230).

Na região já era comentado que era via vereador; prá ir direto não adiantava. Só ficava na converseira (Ex-diretor da Associação de Moradores, ligado ao esquema clientelista).

A prefeitura demora [para atender reclamações], a reação é muito demorada. Você ir direto no prefeito, ou na prefeitura, ou na secretaria, é demorada. Ela chega a demorar que chega a esquecer, chega a perder documentos. Aconteceu com nós lá. Por exemplo, na época precisava duma planta, e eles davam até 70m², e a pessoa levou, e demorou, quando foi lá, eles [a prefeitura] tinham perdido os documentos. Então é muito ruim, é triste. E a Secretaria de Saúde é mais ou menos assim, é lerda. Então, por isso é que precisa de alguém, prá agilizar e que consiga os meios mais fáceis, que vai direto. Então por isso que a gente sempre procurou pessoas lá de dentro, um vereador prá chegar mais fácil (Diretor de Associação de Moradores).

A organização da atividade política nos bairros, a partir da presença indispensável do ‘vereador da região’, supõe e impõe a preponderância da **mediação pessoal** no lugar da consolidação de espaços formais, reconhecidos e institucionalizados de representação de interesses. A tentativa por parte do ‘vereador da região’ de incluir as

lideranças populares na mediação política entre a prefeitura, o vereador e os moradores, visa, num plano mais imediato, a instrumentalização das organizações populares para fins de enquadramento eleitoral dos moradores eleitores.

Na última eleição, ele se elegeu praticamente por ter trabalhado junto com a Associação. Um vereador ali da região precisa de 800 a 1000 votos e ele conseguiu numa região pequena, 300 votos (Diretor de Associação de Moradores, ligado ao 'vereador da região').

No caso do contato com as lideranças é exigido do 'vereador da região' um esforço cuidadoso de aproximação, que pede o estreitamento das relações de amizade, a afirmação do compadrio, e o préstimo constante de favores. Demonstram isso os depoimentos de dois diretores de Associação de Moradores:

A gente tinha um encontro assim freqüente, três vezes por semana, ou mais.

Conheço a família dele [do 'vereador da região'] inteira. A gente jantou lá, ele jantou na minha casa. Temos saído junto para pescar.

A instalação de relações de amizade e de compadrio é possível porque a cidade não é grande; logo, o número de eleitores que o vereador precisa transformar em clientela também não é extenso. Essa situação permite a organização de visitas pessoais periódicas às lideranças e o acompanhamento de outras atividades nos bairros, como, por exemplo, a construção de uma igreja à qual, eventualmente, estaria 'ajudando' com doações. Esta estada do vereador no cotidiano do bairro, além de ser o momento mais utilizado para a amarração de favores e promessas, garante a atualização de sua evidência junto à comunidade com a qual mantém relações clientelistas, condição fundamental à reprodução de práticas políticas sustentadas na mediação pessoalizada do político.

A freqüência do vereador na casa da liderança favorece bastante a construção do favor, dado que ele é um elemento comum nas relações tecidas no 'mundo da casa', bem como fortalece os valores de lealdade e amizade, de respeito e fidelidade aos

parentes, compadres, amigos e vizinhos (CHAUI, 1986:134). O elemento básico na constituição de relações políticas clientelistas continua sendo o favor, justamente porque ele gera uma exigência de reciprocidade direta e uma hierarquia entre devedor e receptor. Quem recebe um favor fica em débito com aquele que o prestou, devendo retribuí-lo na primeira oportunidade. A troca de favores entre os envolvidos nessa prática clientelista gera relações de dependência pessoal.

Em matéria de saúde, ele tem ajudado. Pagou a cirurgia da minha esposa. No hospital do governo esperamos dois anos e não tinha nada marcado ainda (Diretor de Associação de Moradores).

Ocorre que a dependência gestada na relação clientelista, embora pareça recíproca, sustentada numa troca legítima de favores, não é igual em grau, porque as partes envolvidas na relação controlam recursos desiguais, não equivalentes. Se de um lado se tem como oferta de troca a possibilidade de lealdade e aliança política, de outro encontra-se alguém ou um grupo com certo grau razoável de poder, autoridade e influência política, suficientes, por exemplo, para manejar recursos públicos, arranjar auxílio financeiro, emprego ou outros ‘bens’ materiais. Portanto, o poder de barganha entre as partes não é idêntico. Dessas situações desenvolvem-se laços de dependência desigual entre as partes, que se transformam, como já foi visto, também em dependência política, sob a forma de clientelismo político.

A fidelidade política das lideranças populares cooptadas é o comportamento que o ‘vereador da região’ espera. O momento mais importante no qual é cobrado o débito é o das eleições. *Sempre nós ganhamos [as eleições] ali (...). Sempre ele [o ‘vereador da região’] apoiou a mesma Chapa e essa Chapa sempre apoiou ele e junto conseguiu* (Diretor da Associação de Moradores, 3ª gestão da mesma diretoria).

Na relação clientelista assentada no favor, na ‘doação’, há poucas possibilidades de cidadania, porque a parte mais poderosa da relação está, a priori, negando o

reconhecimento dos direitos da outra parte, justamente quando se dá a ‘doação’, o favor. Torna, por isso, muito difícil que se construa sobre esta relação alguma estrutura ou cultura democráticas.

Por seu lado, o tipo de relação de amizade presente aqui, no quadro do clientelismo político, promove o estabelecimento de uma ponte entre a esfera privada e a esfera da atividade política pública. Isso ocorre porque são substituídas as formas democráticas de participação política por ações políticas resolvidas a partir de relações pessoais, onde a cooptação se torna uma possibilidade bastante provável*. Por consequência, em razão da forma de decisão política, parte das iniciativas do aparelho de Estado são facilmente direcionadas em proveito dos grupos políticos dominantes, ligados aos interesses dos grandes comerciantes, construtoras e outros setores das burguesias locais, e à própria reprodução dos privilégios que estes grupos gozam por ocupar posições de poder. Atente-se para o posicionamento dos vereadores na contenda relatada a seguir:

Por exemplo, na questão do transporte coletivo. Nós fizemos quatro reuniões prá tirar uma pauta de reivindicação para fazer com o (...) [proprietário da empresa prestadora do serviço na região]. Marcou na Câmara, o (...) [proprietário da empresa] veio. Daí eles [os vereadores do PMDB, situação na época], mudaram tudo. Chegou lá na hora, apresentaram outra pauta de reivindicação que não tinha nada a ver. Aliás, eles começaram a defender a planilha de custo do (...) [proprietário da empresa]. Inclusive daí saiu um tumulto muito grande. Uma menina do (...) [cita o nome do bairro] foi empurrada, quebrou o óculos, e teve um tumulto grande, justamente por isso aí. (Ex-integrante da P.J., na segunda metade dos anos 80)

* Há em BEZERRA (1995) uma discussão mais aprofundada sobre a ‘mistura’ público/privado pela via das relações pessoais no Brasil contemporâneo.

3.6 A Política Clientelista enquanto Obstáculo na Luta pela Emancipação Política das Classes Populares

Nesse município, a estrutura de vínculos que envolve certas lideranças locais, os vereadores ‘donos’ dessas áreas e a prefeitura (suas secretarias), é capaz, segundo relatos, de ser funcional, até certo ponto, para a região sob tutela porque ‘facilita’ a vinda de recursos e serviços públicos, ao menos, em comparação com o atendimento destinado a bairros que não estão articulados a esses mecanismos. Quer dizer, o vereador é capaz de agilizar ‘benefícios’ públicos para aquela região sob sua influência, em detrimento, porém, de um outro possível padrão mais racional, mais justo até, de distribuição desses recursos.

É o caso descrito abaixo, onde os entrevistados comparam a diferença de atendimento às necessidades que recebe um bairro que vem tendo, há duas gestões, o ‘seu’ vereador e um segundo bairro, onde boa parte das lideranças comunitárias, ligadas às Pastorais da Igreja Católica (P.O. , P.J.), vem há tempo resistindo ao flerte cooptativo que busca a sujeição deste bairro à forma de condução das políticas públicas que até então a Prefeitura vinha desenvolvendo. Segundo os próprios entrevistados, o ‘vereador da região’ de fato privilegia a ‘sua’ área justamente para garantir a reprodução do controle sobre certa clientela eleitoral, garantindo seu futuro político.

Funciona naquele método: em vez da Associação de Moradores buscar, reivindicar, o vereador traz alguns benefícios para o bairro. É através do vereador. Daí ele esquece que é vereador do município. Ele esquece do (...) [cita o nome de um segundo bairro]. Ele lembra do bairro dele, que ele tem que se eleger novamente ali. E, isso aí, eles começaram desde a época do (...) [prefeito da época], que é onde eles escolhia, mapeava os bairros (Ex-integrante da P.J.).

Alguns bairros ficam órfãos, porque, veja bem, são 11 vagas para vereador. Aquela região [cita o nome de três bairros] tá com cinco vereadores. Alguns são ligados mais ao Centro da cidade, alguns são médicos, não são ligados a nada. Então, quer dizer que isso não funciona. Comparando com o (...) [cita o nome de um quarto bairro], que é um dos bairros mais antigos. Mais antigo até que o Centro. Praticamente ali no (...) [cita o bairro

novamente], *fora o asfalto, não foi feito nada ali. Tem rede de esgoto, algumas ruas ainda não têm. E não tem uma quadra, não tem Posto de Saúde. Problema de coleta de lixo. A melhoradilha que teve, veio de deminca, no 1º de maio [dia do trabalhador, onde as Pastorais da região organizam eventos de protesto e reivindicação], da Gestão da Associação [não vinculada à Prefeitura] (Integrante da P.O.).*

Essa mediação permite à prática personalista que adquira legitimidade junto aos atores envolvidos na rede de relações, até mesmo porque o atendimento às necessidades de serviços públicos básicos não é encarado como um direito e uma prerrogativa de cidadania. Considerada, nesse momento, como mecanismo de manipulação política, serve justamente para perpetuar a exclusão das classes populares da arena do poder político local. Veja-se a avaliação de uma das lideranças, que também interpreta assim, parte das consequências das práticas clientelistas:

*Sabe porque que é terrível essa questão do vereador de bairro. Porque não tem um vereador para cada Bairro, né? Então, algumas regiões da cidade ficam esquecidas, porque você pode pegar por exemplo, por mais assistência que eles deram pr'aquela região lá [cita o nome de um bairro], é lógico que o pessoal lá ainda precisa de um monte de coisas, mas lá eles ainda fazem alguma coisa, aqui não faz nada. Aqui na vila, o pessoal reivindica uma cancha de esportes prás crianças brincá e não tem. O pessoal joga bola na rua. Ali, naquela região do (...) [bairro], tem sete campo de futebol, eles construíram ginásio de esportes, tem quadra... Quer dizer, por quê? Daí eles enfia na cabeça das pessoas assim:
- Tem que ter o vereador, viu? Lá tem vereador e lá funciona.
Mas não tem como cada Bairro ter seu vereador (Ex-diretor da Associação de Moradores).*

Dessa maneira, o que deveria ser um direito (o atendimento às necessidades em termos de serviços públicos) e uma prerrogativa da cidadania (a existência de canais e mecanismos formais e impessoais de relação política), abre possibilidades de concessão e barganha, práticas típicas do clientelismo, inscritas num esquema informal de ligação entre a comunidade e o governo municipal (DINIZ, 1982a). Numa consideração que releve as implicações mais profundas dessas práticas de cooptação, crê-se que o esforço da ação do 'vereador da região' sobre as organizações e as lideranças busca promover a integração e o controle das pressões populares. À frente será dada mais atenção a esta consideração.

No depoimento à frente, uma liderança do grupo que domina a vida política da cidade expõe a posição deste grupo a respeito da relação entre Associação de Moradores e governo local. *Quanto à Associação de Moradores e prefeitura, eles tem de ficar lado-a-lado, porque trabalhando junto, vão conseguir o melhor para a comunidade.* Quando os movimentos reivindicativos das classes populares sujeitam-se à cooptação contribuem para o reforço de práticas políticas ligadas à tradição do mando imposto pelos membros das classes dominantes. A ação política sob a tutela clientelista do ‘vereador da região’ implica necessariamente uma forma subalterna, não autônoma de fazer política.

Eu acho que o prejuízo desses vereadores, é que, quando chega o vereador, acaba. Ninguém reivindica. Ele chega, tudo é ele. Ele que faz. Ele dá o dinheiro. Ele dá passe, paga o ônibus pro pessoal ir para uma excursão. Qualquer coisa que o pessoal for fazer, eles vão atrás dos vereadores. Então, o pessoal vê os vereadores como alguém que tem dinheiro para dar para eles, prá ajudar eles. Eles não vai na Câmara. A reunião da Associação [de moradores] sempre tem um vereador junto, na reunião. As vezes até coordenando. Aqui no (...) [cita o bairro], teve uma reunião da Associação de Moradores para discutir a questão da prestação das casa. O presidente do bairro, antes de começar a reunião, ele falou.

- Passo a palavra pro (...) [vereador], antes dele falar nada. Convidei vocês aqui e agora eu passo a palavra pro (...) [vereador], que era o ‘vereador da região’.

- Antes de qualquer discussão (Integrante da P.O. na região).

A associação de moradores que se desenvolve sob a organização clientelista é a do tipo *pelego*, resultada do seu acoplamento junto às estruturas do poder estatal, do seu funcionamento articulado e estimulado pelos próprios grupos políticos dominantes ligados ao poder estatal. São *pelegos* porque voltam-se para *ações não questionadoras mas apaziguadoras das relações sociais existentes* (GOHN, 1985:57).

(...) nos anos 83, 84 e 85 nós tinha um líder político [na cidade], que era o [prefeito] e nós tinha um líder religioso, que era o padre (...), na região. Através do líder político, nós tinha também o nosso vereador, que nós elegemos, o primeiro vereador da região, que era o (...), e a Associação de Moradores então desenvolvia um trabalho muito mais afinado com o poder público... (Ex-diretor da Associação de Moradores do Bairro).

As ações das associações cooptadas principalmente via ‘vereador da região’, circunscrevem os limites de boa parte de suas iniciativas à reação do poder público local, conforme demonstra o depoimento que segue:

A Associação de Moradores do jardim (...) sempre foi muito amarrada à prefeitura. Ela dá muito ouvido ao prefeito, às coisas da prefeitura, quando o prefeito fala que não tem dinheiro para fazer as coisas, eles cede, não dá continuidade com as luta (Liderança não vinculada ao esquema de cooptação).

O clientelismo, do tipo estudado nessa pesquisa, restringe o processo de apropriação de espaços políticos pelos setores populares, retardando, obstaculizando, o avanço dos seus interesses de classe. Dá-se, de certa maneira, uma desarticulação desses setores. Embora não vislumbrasse o alcance desse fato, uma liderança ligada ao esquema clientelista revelou ciência dele:

*Eles [os vereadores] devem ter feito, pensado isso [distribuição por áreas e contatos com lideranças] prá diminuir as reclamações diretas no prefeito. Isso é verdade. Fica esquisito. Porque daí, tendo o vereador prá mediar, você, o morador, não vai lá sozinho.
- Nós vamos falar pro presidente de bairro e daí ele fala com o vereador.
Então diminui o problema para o prefeito.*

Verifica-se que os horizontes políticos das ‘comunidades’ associadas à rede clientelista montada nessa cidade tendem à resumir-se às necessidades mais elementares, ligadas às condições de transporte e de segurança, ao acesso à limpeza pública, a atendimento médico. O domínio do clientelismo certamente contribui também para o desestímulo à participação política direta dos moradores dos bairros, justamente por substituir a participação dos moradores pela mediação do vereador e da liderança. *Quanto à Associação, (...) você entra com vinte, sempre sobra 5 ou 6. O pessoal [moradores] concorda em ajudar, mas sem sair do lugar.* Obviamente que a centralidade dessas questões também se explica pela estrutura de escassez e de carência que marca o quadro material onde se inserem e condicionam, até com certa rigidez, seu universo ideológico (RIBEIRO,1993).

Uma consequência seguinte relacionada ao clientelismo, mediado pelo 'vereador da região', é o bloqueio da ação político-pedagógica inerente às práticas de organização e ação coletiva das classes populares que se criam autônomas. No caso específico, implica retardar os efeitos das transformações político-institucionais que os movimentos populares produzem, tanto no avanço da qualificação da sua própria atividade política como no Estado, levando-o a incorporar, estruturando, demandas de cidadania social, valorizadas como ganhos da democracia. Ou seja, tais práticas clientelistas tornam mais difícil a possibilidade de a participação política dos setores populares conceber-se

como um processo no qual as pessoas, como membros de grupos sociais, alcançam desenvolver-se plenamente, assumindo o poder de decisão em tudo que lhes diz respeito, defendendo seus interesses imediatos por intermédio de suas organizações. A ação comunitária livre é uma forma de pedagogia do oprimido: ensina que a organização é uma forma de tomada do poder (SOUZA e VIEIRA, 1984:98).

Um dos entrevistados destaca essa consequência:

Eu acho que uma das principais questões negativas disso tudo é a não politização do povo mesmo, o afastamento do povo da questão de participar mesmo da vida do bairro, da vida política, de ter informação, saber. Ter vida, entendeu? O bairro deixa de ter vida (Ex-integrante da P.J. na cidade. Candidata a vereadora em 1992).

Em 1986 a prefeitura mantinha um programa de distribuição de tiquete-leite para as famílias pobres da região num dos bairros pesquisados. Ocorria que a distribuição do tiquete era realizada por uma liderança comunitária que, além desta característica, era reconhecida como um inquestionável cabo eleitoral do grupo político que comandam a gestão do município há quatro pleitos; além disso a distribuição era realizada a partir da casa desta liderança. Tal prática é tipicamente clientelista, e aqui conta com a mediação do preposto do bairro: um cabo eleitoral fiel, que certamente não deixará de lembrar ao pobre que vem em busca do leite que este é 'doação' da prefeitura, e favor seu. O débito está instalado, junto à humilhação e à perda de dignidade. Veja-se o comentário que segue:

Então, as pessoas não crescem. Como você vai crescer, se aquela pessoa lá tá te dando o saquinho de leite. Se fosse uma coisa diferente; pela Associação de Moradores. Você não pode comprar, mas você pegou um tíquete, e durante o mês você ia na mercearia como qualquer outra pessoa, passasse pela caixa e entregasse aquele papelzinho, você tinha dignidade. Mas da forma que era feito, era tipo assim, para ganhar voto. Fica de favor, as pessoas não crescem, ficam dependentes daquilo. Acho que quem tá dando tá... (Ex-integrante da P.O. no bairro).

Efetivamente o que há é uma obstrução de possíveis canais efetivos de participação. Na verdade, na forma cooptada esta não passa de uma farsa. Ela é cultivada, enquanto e porque não é livre, não é autônoma. O governo local teme cercar-se pela *cidadania organizada* (DEMO,1990). Lideranças não comprometidas politicamente com o clientelismo local insistiram com veemência nessa consequência:

E a gente, desde o começo lá, por ser uma oposição, a gente não teve da questão da prefeitura, nós não tivemos espaço nenhum. Isso não foi, de jeito nenhum, dado à gente. (...) Eles não iam receber mesmo que fosse um outro. Não. Eles amilavam mesmo. Ignoraram (Ex-integrante de CEBs, no período de 1988 a 1991).

A Associação de Moradores, enfim, esses movimentos populares que eles conseguiam controlar através do vereador, através das Associações, tinha um vínculo. Dai eles não tinham nenhuma autonomia. Era uma extensão da prefeitura no Bairro (Ex-integrante de CEBs, de 1987 a 1989)

Sob essas condições de tutela e cooptação fica difícil que surjam *movimentos reivindicatórios atuantes, engajados na luta popular, portadores de um potencial questionador e desestabilizador (...), participativos, voltados para ações críticas, defensores dos interesses populares* (GOHN, 1985:57).

Teria que ter Associações de Moradores independentes, que eles fizessem a reunião, discutissem a pauta de reivindicação e levasse para a Câmara. Não. Aquele cara, vêm aqui, chega lá na Câmara, é lógico. Ele vai lá com o Projeto, é muito mais prático, do que você ir defender. Só que as pessoas acabam ficando dependente desse cara em tudo. Em tudo eles são dependentes da pessoa, e o cara adora. E eles [os moradores] aprende a não discutir nenhum problema que não seja ligado à questão local deles. Não consegue ver o pessoal tá passando necessidade porque ganha uma miséria, não consegue ver que não tem médico no Posto de Saúde porque o sistema de saúde no Brasil tá falido. Eles não conseguem enxergar as

coisas para além de (...) [cita a cidade]. Essa Associação de Moradores [cooptadas] conseguem enxergar o seguinte:

- Nós vamos na prefeitura e reivindicamos.

Mas não consegue ver que o Brasil precisa ser mudado. Que eles tem que fazer reuniões no Bairro para conscientizar as pessoas, discutir. Para você ver, nosso grupo aqui discute tudo, desde a Reforma Agrária, plebiscito, a questão da previdência. Tudo o que rolar lá no Congresso você pode ter certeza que o grupo ali do Bairro (...) [cita o nome do bairro] discutiu (Integrante da P.O.).

3.7 Sinais de Contradição no Domínio Político Clientelista

O processo de cooptação das organizações populares, comandado pelo 'vereador da região', não tem a capacidade de obliterar totalmente a iniciativa política autônoma das lideranças dessas organizações, até porque a mediação política exercida pelo vereador serve não só para enquadrar o grau da qualidade da atividade política dos moradores, mas também para filtrar suas demandas conforme a disposição da prefeitura em atendê-los. Ocorre então que, muitas vezes, ficam evidentes os limites daquela mediação em termos de avanço nas demandas. Atingido este ponto, as organizações ensaiam outros caminhos e formas de pleitear solução para os seus problemas. Nesses momentos o controle político amarrado pelas relações de clientela pode vir a relaxar-se, permitindo que os moradores desenvolvam ações coletivas com mais independência e ousadia. Alguns relatos permitem essa inferência:

Antes, na primeira gestão [da Associação de Moradores] o vereador levava os problemas [à Prefeitura] e trazia respostas. Como começou a demorar e tal, a gente já começou a marcar daí, na segunda gestão, prá falar com o prefeito, juntamente com esse vereador (Diretor de Associação de Moradores, ligado ao esquema clientelista).

Mas quando acontece que a gente não consegue resolver o problema, com o vereador, tem que ser feita a manifestação. Igual nós fizemos com o asfalto. Porque o asfalto na região nossa ficou três gestões pedindo, foi indo prá 12 anos (...) Daí, ficou nesse negócio do vereador levar e trazer, e marcava pro ano que vem e nunca fizeram. Chegou uma hora que eu não agüentava mais. Porque era eu que escutava os moradores... (Ex-diretor de Associação de Moradores, ligado ao esquema clientelista).

Da mesma forma as lideranças populares dirigentes das Associações de Moradores ligadas ao esquema clientelista demonstraram ter consciência de que desenvolvem com o ‘vereador da região’ e com seu grupo político relações de troca. Seu produto na barganha é, principalmente, a capacidade de influenciar os votos de parte dos moradores. Relatando o caso de sua intervenção numa grande reunião ocorrida no bairro onde residia, em meados de 1998, convocada pelo prefeito e pelo vereador para divulgar o candidato do grupo a deputado estadual, uma liderança, presidente da Associação de Moradores, argumentou da seguinte forma seu pedido pelo asfaltamento das ruas principais do bairro:

Não quero convencer nenhum de vocês quinhentos que estão aqui dentro. Eu falei isso aí por mim. Se ele quiser asfaltar que asfalte. Só que tá gravado e eu posso estragar um pouco a votação do candidato a deputado. (grifo nosso)

Utilizar a categoria cooptação para explicar a posição política das lideranças populares envolvidas na rede clientelista pode parecer paradoxal em relação à confirmação da consciência da troca que as mesmas lideranças demonstraram. Ocorre que o uso do termo cooptação refere-se, aqui, mais à condição reversa da de representação e autonomia, do que à ação sobre aquele que é manipulado, enganado. A consciência de que participam de uma relação de troca pode, eventualmente, permitir-lhes a iniciativa em recusar a troca, negociar seus termos, e pode até mesmo autorizá-los a iniciarem um processo que envolva a cooptação.

No entanto, apesar da presença dessas possibilidades o esquema político montado na cidade, que depende sobremaneira dos processos de cooptação instalados pelas práticas clientelistas, manteve-se eficaz por um período de tempo significativo, conforme foi demonstrado.

4 CONCLUSÃO

O surgimento dos novos movimentos sociais no Brasil (a partir da década de 70) está ligado à tentativa de setores das classes populares de estabelecerem *um novo equilíbrio de forças entre Estado* (aqui entendido como o campo da política institucional: do governo, dos partidos e dos aparelhos burocráticos de dominação) *e sociedade civil* (campo da organização social que se realiza a partir das classes sociais ou de todos as outras espécies de agrupamentos sociais fora do Estado enquanto aparelho), *bem como no interior da própria sociedade civil nas relações de força entre dominantes e dominados, entre subordinantes e subordinados* (SCHERER-WARREN, 1993:50).

No entanto, seus intentos precisam ser relativizados. Uma das razões para isto é o fato de que, no Brasil, ainda sobrevive uma formação histórica que constrói rerepresentando, permanentemente, relações sociais autoritárias e conservadoras, tanto no plano da política institucional, como no da sociedade civil. E a reprodução dessas características é como um vento forte que empurra no sentido contrário às tentativas dos novos movimentos sociais de corroer as formas autoritárias e excludentes que segmentos das classes dominantes impingem ao Estado e, especialmente, aos governos locais.

No ir e vir desses movimentos sociais, principalmente dos das classes populares, nas suas conquistas e frustrações, eles se debatem com um Estado que não aguarda passivo, sua superação, sua reforma. Os grupos políticos, incrustados nos seus aparelhos, ou reeditam antigas formas de cooptação e controle pela violência, ou não se furtam a ‘inventar’ novos mecanismos de dominação, que podem vir a incluir um clientelismo moderno, mesclado ao participacionismo e à institucionalização.

Já se alertou, no capítulo 3, que há outros elementos que dificultam a construção de um Estado no Brasil que inclua a cidadania organizada. Existem até obstáculos

culturais e ideológicos de relevância. Mas esta pesquisa tratou de um caso de domínio político local, cujo autoritarismo, burocratismo e caráter não-popular derivam do agir deliberado de membros do grupo político dominante daquela cidade. Constrói-se, deste modo, um quadro institucional: a) burocrático, que não colabora para a criação de canais formais, institucionalizados, de participação e representação dos interesses das classes populares; b) cooptador e autoritário, que busca a todo o tempo tutelar as organizações coletivas dos setores populares da cidade, restringindo sua liberdade e autonomia.

Nesse contexto, sob o patrocínio daquele grupo, instala-se um conjunto de práticas políticas tipicamente clientelistas, em que o ator principal que as organiza é o ‘vereador da região’. Um personagem que monta seu mando político em determinados bairros do município, a partir de redes de influência que ele tece e consolida, distribuindo como favor e dádiva, recursos e serviços públicos. Esta prática resulta na despolitização das relações das classes populares com o Estado e na ‘politização’ das relações pessoais, como as de amizade e compadrio, transmutadas em recursos didáticos para uma ‘boa’ dominação política sobre as classes populares. Ocorre a instalação de mecanismos de cooptação e tutela que substituem a ação coletiva e organizada das classes populares.

Desse modo, o Estado ‘doador’ e tutelador dos movimentos das classes populares gera, entre os membros desta, a subserviência, enquanto obstaculiza sua auto-organização, freando seu desenvolvimento político-pedagógico. Da mesma forma, amortece os conflitos sociais, filtrando as lideranças e as demandas surgidas em razão de contradições que são na verdade estruturais, derivadas do modo de produção baseado na propriedade privada e nas lutas de classes sociais

No Brasil, a subserviência e a exclusão das classes populares da participação política real são *sobretudo imposição histórica*, [que] *vem alimentada através dos séculos por políticas interventoras, pela presença avassaladora de lideranças centralistas, pela*

prepotência de quem tem dinheiro e poder (DEMO,1990:97). E, acrescenta-se, perpetuadas por grupos políticos locais ligados às classes dominantes, que se inspiram na *velha* tradição política brasileira (elitista, autoritária e excludente), tratando essa tradição não como velhice, mas como 'juventude acumulada', de onde tiram inspiração para reeditar, modernizando, antigas formas de domínio sobre as classes populares, sustentando um *status quo* extremamente desfavorável a estas classes.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Francisco; RAMALHO, Lúcia Carpi; RIBEIRO, Marcos Venício Toledo. **História da sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1985.
- ANTONIL, André João. **Cultura e opulência do Brasil**. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/EDUSP, 1982.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. **Novos Estudos**. São Paulo, n° 38, p.125-240, mar.1994.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História administrativa e econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: FENAME, 1970.
- BEZERRA, M. O. **Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- BOSCHI, Renato Raul (Org.) **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.
- BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no nordeste**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1985.
- CARDOSO, Franci Gomes. **Organização das classes subalternas: um desafio para o Serviço Social**. São Paulo: Cortez/ Ed. da UFMA, 1995.
- CARONE, Edgar. **A República velha: instituições e classes sociais (1889-1930)**. São Paulo: Difel, 1978.
- CARVALHO, José Murilo de. Barbacena: a família, a política e uma hipótese. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n°20, 1966.
- _____. **Pontos e Bordados**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.
- COHEN, Bruce. **Pesquisa sociológica e áreas de especialização. Sociologia geral** São Paulo: Mcgraw-Hill, 1980.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Grijalbo, 1977.
- Da MATTA, Roberto. Em torno do autoritarismo político e social: reflexões, dúvidas, indagações. **Educação e Sociedade**. Campinas, ano XVI, n° 53/especial, p.675-693, dez.1995.
- DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez, 1990.

- DEMO, Pedro. Riscos e desafios de processos participativos. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, v.3, nº 1, jan./jun. 1987.
- DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Rio de Janeiro, FGV/MEC, 1987.
- DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1982.
- _____. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? **Novos Estudos**. São Paulo, vol1, nº 4, p.21-26, nov. 1982b.
- DROULERS. Clientelismo e emprego público. **Sociedade e Estado**. Brasília, vol.4, p.126-144, jan./jun. 1989.
- DUARTE, Nestor. **A Ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo:Cia. Ed. Nacional, 1939.
- DURHAM, Eunice R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos**. São Paulo, nº 10, out. 1984.
- ERICKSON, Kenneth Paul. **Sindicalismo no processo político no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FAUSTO, Bóris(org.) **O Brasil republicano: estrutura de poder e economia**. São Paulo: Difel, 1975.
- FISCHER, Tânia. O Poder local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p.86-93, abr./jun. 1991.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. Movimentos reivindicativos urbanos e poder local. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, v.6, nº2, jul./dez. 1990.
- GOHN, Maria da Glória. **A força da periferia**. Petrópolis:Vozes, 1985.
- _____. **Educação não formal e cultura política**. São Paulo:Cortez, 1999.
- _____. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.
- GOMES, Angela de Castro. A dialética da tradição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº 12, vol. 5, fev. 1990.
- GRACINDO, Regina Vinaes. **O Escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. São Paulo: Papyrus, 1994.
- GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do séc. XIX**. Rio de Janeiro:Ed. UFRJ, 1997.

- GUIMARÃES, Alberto Passos. **As Classes perigosas: banditismo urbano e rural**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- HABERT, Nadine. **A década de 70**. São Paulo: Ática, 1998.
- HARDMANN, Foot; LEONARDI, Victor. **História da indústria e do trabalho no Brasil: das origens aos anos 20**. 2º ed. Revista. São Paulo: Ática, 1991.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **O Brasil monárquico: processo de emancipação**. São Paulo: Difel, 1985. (Coleção História Geral da Civilização Brasileira)
- _____. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.
- IANNI, Otávio. **O Ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- JACOBI, Pedro R. Ação coletiva, atores sociais e cultura política. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, nº 28, ano IX, dez. 1988.
- _____. Movimentos sociais urbanos: os desafios da construção da cidadania. **Cadernos dos CEAS**, Salvador, p.34-43, set./out. 1990.
- _____. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre literatura nos anos 70 e 80. **BIB-ANPOCS**. Rio de Janeiro, nº 23, p.18-24, 1º sem. 1987.
- _____. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? **Espaço & debates**. São Paulo, nº 9, p. 66-69, ago. 1983.
- JANOTTI, Maria de Lourdes M. **O Coronelismo: uma política de compromissos**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LEDRUT, Raymond. Política urbana e poder local. **Espaço & Debates**. São Paulo, nº 3, p. 5-21, sr. 1981.
- LINHARES, Maria Yedda (Org.) **História geral do Brasil**. 6º ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- MARTINS, José de Souza. **O Poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- _____. José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1986.
- MELLO, Maria Alba Machado. O coronelismo numa perspectiva historiográfica. In: LINS, Wilson et alli. **Coronéis e Oligarquias**. Salvador, Universidade Federal da Bahia/Ianamá.
- MOISÉS, José Álvaro. Contradições urbanas, estado e movimentos sociais. **Revista de**

- Cultura Política.** São Paulo, ano 1, n° 1, Cedec, 1979.
- NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo.** Petrópolis:Vozes, 1988.
- NOVARO, Marcos. O Debate contemporâneo sobre a representação política. **Novos Estudos.** São Paulo, n° 24, jul. 1995.
- ORTIZ, Renato. A Construção de uma nova cultura política. In: VILLAS-BÔAS, Renata.; TELLES, Vera. **Poder local, participação popular e construção da cidadania.** Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo:Instituto Pólis, 1995.
- OTTOMAN, Götz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. **Novos Estudos.** São Paulo, n° 41, p.186-207, 1995.
- PANDOLFY, Maria Lia. O trabalhador sertanejo e a 'sujeição'. **Cadernos de Estudos Sociais.** Recife:Ed. Massangana, v. 3, n° 1, 1987.
- PANG, Eul-Soo. **Coronelismo e oligarquias (1889-1934): a Bahia na primeira república brasileira.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1979.
- PAOLI, Maria Célia. Movimentos Sociais: cidadania e espaço público – anos 90. **Humanidades.** Brasília, v. 8, n° 4,p.498-504, 1992.
- POTENGY, Gisélia Franco. As Mudanças nas relações do trabalho e o novo clientelismo no campo na Paraíba. **Cadernos de Estudos Sociais.** Recife:Ed.Massangana, v. 6, n°2, 1990.
- PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos.** São Paulo: Brasiliense,1966.
- QUEIROZ, Maria Izaura Pereira de. **O Mandonismo local na vida política brasileira.** São Paulo:Instituto de Estudos Brasileiros/Universidade de São Paulo, 1969.
- REIS, Elisa P. Mudança e continuidade na política rural brasileira. **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 31, n° 2, 1988.
- RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. Um enfoque teórico sobre movimentos sociais urbanos. **Cadernos do Instituto de Sociologia Política da Universidade Federal de Pelotas.** Pelotas, n° 5, p. 49-57, 1993.
- SADER, Emir.(Org.) **Movimentos sociais na transição democrática.** São Paulo:Cortez, 1987.
- SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil.** São Paulo: T.A. Queiroz,1984.
- SAES, Décio. **Estado e democracia: ensaios teóricos.** Coleção trajetória 1. Campinas:Ed.Unicamp/IFCH, 1994.

- SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**. Petrópolis/RJ:Vozes, 1996.
- SANTOS, Fabiano Guilherme M. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. In: **Dados**. Rio de Janeiro, v.38, n° 3, p.459-496, 1995.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v.10, n°3, 1997.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo:Cortez.; Maranhão: Editora da Universidade Federal do Maranhão, 1993.
- SCHWARTZMAN, Simon. Representação e cooptação política no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, n° 7, 1970.
- SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992.
- SEIBEL, Erni J. Cultura política e cidadania. **Plural**. Florianópolis, n°5, ano 3, ago./dez. 1993.
- SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. **Revista de Ciência Política**. Brasília, n° 4, p. 35-57, 1989.
- SOBRINHO, Pedro V. Costa. As Reflexões de Marx sobre o Estado no Livro I de 'O Capital'. **Novos Rumos**. São Paulo, s. n°, s.l., 198-, mimeo.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **As Razões da independência**. São Paulo: Difel, 1986.
- SOUZA, Ailton Benedito de.; VIEIRA, Amaral. **Poluição, alienação e ideologia**. Rio de Janeiro:Achiamé, 1984.
- TAVARES, José Antônio G. O Sistema político brasileiro. In: TAVARES, José Antonio G. e ROJO, Raúl Enrique (Orgs.) **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro:Ed. Getúlio Vargas, 1998.
- TAVARES, José Nilo. Estado e sociedade: o estado novo (notas para um debate). **Novos Rumos**. São Paulo, ano 2, n° 1, jan/fev/mar., 1987.
- TELAROLLI, Rodolfo. **Poder local na república velha**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977.
- TOLEDO, Caio Navarro de. **O Governo Goulart e o golpe de 64**. 10° ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro:Ed. Itatiaia/UFF, 1987.
- VOUGA, Cláudio. QUIRINO, Célia & BRANDÃO, Gildo (Orgs.) **Clássicos do pensamento político**. São Paulo:EDUSP, 1998.
- WEFFORT, Francisco C. Notas sobre o desenvolvimento político do Brasil. In: BERNARDO, Antonio Carlos, et al. **Brasil, o desenvolvimento ameaçado**:

- perspectivas e soluções.** São Paulo:Ed.Unesp, 1989.
- WEFFORT, Francisco C. **O Populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra,1980.
- ZALUAR, Alba. Carnaval e clientelismo político. **Cadernos CERU.** São Paulo, 2º série, nº 1, p. 36-64, 1985b.
- _____. **A Máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo:Brasiliense, 1985a.