

# CLIENTELISMO E TEORIA DEMOCRÁTICA: DO PASSADO AO PRESENTE

## CLIENTELISM AND DEMOCRATIC THEORY: FROM PAST TO PRESENT

Adauto de Galiza Dantas Filho\*

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo fazer uma discussão acerca do conceito de clientelismo levando em consideração sua natureza racional e sua evolução semântica ao longo do tempo. Parte desse exercício mostra que tal conceito-chave se relaciona com a teoria democrática participativa, revelando implicações de cunho normativo. Alguns trabalhos empíricos são levantados para reforçar a ideia de que relações clientelísticas não desaparecem com os processos de democratização e de participação política, refutando a dicotomia que tradicionalmente liga o clientelismo ao atraso político e econômico. As conclusões robustecem que não há uma característica singular que defina clientelismo e que sua natureza metamórfica é um dos fatores explicativos da coexistência entre assimetria clientelística e instâncias democráticas participativas.

**Palavras-chave:** Clientelismo. Relações assimétricas. Teoria democrática participativa.

**Abstract:** This article aims to discuss the concept of clientelism considering its rational nature and its semantic evolution over time. Part of this research shows that such a key concept is related to the participatory democratic theory, revealing the existence of normative implications. Some empirical works are carried out to reinforce the idea that the clientelistic relations do not disappear with the processes of democratization and political participation, refuting the dichotomy that traditionally links clientelism to both political and economic backwardness. The conclusions confirm that there is no singular characteristic that defines clientelism and its metamorphic nature is one of the explanatory factors of the coexistence between clientelistic asymmetry and participatory democratic instances.

**Keywords:** Clientelism. Asymmetric relationships. Participatory democratic theory.

## 1 Introdução

Conceituar clientelismo apresenta-se como uma tarefa relativamente complexa e escorregadia. Em primeiro lugar, é um termo frequentemente confundido com outras definições, tais

---

\* Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí. Bolsista CAPES. Contato: [adautogaliza@hotmail.com](mailto:adautogaliza@hotmail.com)

como coronelismo, mandonismo ou patrimonialismo, que são termos ligeiramente mais “arcaicos” e rígidos. Em segundo lugar, sua conceituação moderna adere maior flexibilidade considerando-se sua capacidade metamórfica em relação ao regime democrático.

Essa questão tem uma grande implicação para todo e qualquer estudo sobre o tema, que é justamente a necessidade de estabelecer raízes conceituais sobre clientelismo, e, somente a partir daí, analisar seus processos e desdobramentos políticos. No entanto, é possível extrair da literatura certa concordância teórica: uma relação de clientela é uma relação assimétrica de poder. Em sua forma clássica, o clientelismo se materializa nas relações entre o político e o eleitor; em acepções mais modernas, ela se estende para instituições, como no comportamento entre legislativo e executivo.

Tomando como base o fato de que relações clientelísticas são eficientes em promover a realização de interesses pessoais entre as partes, considera-se o clientelismo como um instrumento pautado na racionalidade política dos agentes. Logo, é capital observar que estratégias de clientela são peças-chave no sucesso político se tomarmos tal sucesso como a capacidade dos políticos de alcançar o poder. Embora a conceituação observada em Nunes (2003) seja eminentemente nociva em relação ao fenômeno e às suas implicações no jogo político, é importante salientar que essa estratégia possui alta eficiência em trazer estabilidade para os regimes democráticos vigentes, sempre que for possível atender às permutas de interesses dos agentes políticos quando os canais clássicos de (res)distribuição de recursos não estiverem atendendo as demandas (OTTMANN, 2006; D’AVILA, 2007).

Relações assimétricas referem-se às lacunas de poder entre indivíduos – ou até entre grupos –, em que geralmente uma das partes detém mais capital político ou econômico para barganhar determinado interesse (NUNES, 2003). A noção de cidadania regulada, observada tanto em Ottmann (2006) quanto em Carvalho (2002), parte do pressuposto de que as relações entre o Estado e a sociedade acontecem em contextos personalistas, patriarcais e clientelistas, em que a lógica de normas e procedimentos universais é deturpada pela mediação de patronos políticos. Portanto, uma cidadania não regulada depende de indivíduos cada vez mais conscientes dos valores democráticos ubíquos e portadores de instrumentos capazes de fazer valer seus direitos fundamentais ao reconhecer ter “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994).

Uma importante observação acerca do clientelismo diz respeito à sua relação aparentemente paradoxal com os princípios da participação democrática na política. Grande parte da teoria democrática participativa objeta que a educação cívica, as instituições participativas e a cidadania política são peças-chave que rompem com a recorrente noção de que os indivíduos procurariam manter relações assimétricas e não universais com o poder público (PATEMAN, 1992). Assim sendo, é indutivo pensar que relações assimétricas como o clientelismo guardam uma relação inversa com o processo de democratização e com a participação da sociedade civil na política.

Portanto, o objetivo deste trabalho é esclarecer o que de fato significa clientelismo nos dias de hoje, tendo como pano de fundo a transição do estado “atrasado” das sociedades para seu estado “moderno”. O que está implícito nessa discussão é que a transição de sociedades eminentemente rurais e não democráticas para sociedades mais urbanizadas, industrializadas

e democráticas reduziu significativamente a força de todos os tipos de relações assimétricas a partir do momento em que os valores universais tornaram-se a regra. Isso de fato ocorreu? Como essa transição influenciou o próprio conceito de clientelismo? Essas relações de clientela se perpetuaram nas modernas sociedades? Tais questões estão intimamente ligadas ao conceito de clientelismo em si e sua relação com a teoria democrática participativa, sendo necessária uma discussão mais específica sobre este tema (ANDRADE, 2005).

Este trabalho será dividido em três partes, além desta breve introdução: a primeira seção discute os seus principais aspectos conceituais e trata da natureza do clientelismo enquanto fenômeno decorrente da racionalidade política; a segunda parte procura correlacionar quais as implicações teóricas entre práticas clientelísticas e a teoria democrática; e, por último, um breve resumo dos argumentos levantados.

## 2 O marco conceitual do clientelismo e sua racionalidade

Carvalho (1997) já havia chamado a atenção para o fato de que há uma grande imprecisão conceitual sobre o clientelismo. Para o autor, o uso frouxo do termo por muitas vezes se confundia com outras formas de relação entre o Estado e a sociedade civil – personalismo, patrimonialismo, coronelismo etc. –, revelando pouco rigor conceitual entre tais termos. No geral, a maioria dos trabalhos se referia ao clientelismo como uma forma abrangente de relação entre atores políticos, baseada em algum tipo de troca de favor, emprego, benefícios materiais ou fiscais por apoio político – quase sempre o apoio eleitoral.

As relações de clientela são essencialmente marcadas pela presença de pelo menos dois atores: patrões e clientes. Ambos possuem objetivos específicos e conhecidos: os patrões, em geral, buscam a sobrevivência política; os denominados clientes, por sua vez, almejam algum tipo de benefício público. A posição do patrão permite que ele ofereça algum tipo de recurso do poder público em troca do apoio político-eleitoral dos clientes. A assimetria desse tipo de relação é obviamente marcada por uma maior proximidade do patrão aos centros decisórios e de controle de recursos públicos e pela busca de tais benefícios – por parte dos clientes – através da intermediação e influência dos denominados patrões (VELOSO, 2006).

Nesse sentido, vários autores se dedicaram à tarefa de conceituar e estudar os desdobramentos desse tipo de atividade. Alguns se detiveram no objetivo específico de estudar os fenômenos do clientelismo; outros procuraram dar conta de quase todos os tipos de relações ditas assimétricas entre o poder público e a sociedade civil. É necessário, portanto, revisar os principais estudos e extrair deles um conjunto de propriedades que melhor descreva as relações clientelísticas na realidade.

Segundo Ottmann (2006, p. 157-158), as relações assimétricas entre o poder público e a sociedade civil podem ser classificadas segundo a estrutura, o contexto e a própria natureza das relações entre os agentes políticos:

O termo *personalismo* diz respeito aos laços pessoais que estruturam relações sociais particularistas de caráter hierárquico. Já *patrimonialismo*, em seu uso corrente, se refere a situações em que os políticos lidam com os

recursos públicos como se fossem deles: em vez de distribuí-los de acordo com critérios universalistas e impessoais, privilegiam familiares, amigos e sua clientela política. Em outras palavras, empreendem uma forma privada de *patronagem* política. Por fim, *clientelismo* se refere a uma relação de troca de favores em que os indivíduos envolvidos se beneficiam mutuamente, mas de modo desigual. Assim, enquanto “patrimonialismo” diz respeito à apropriação privada de recursos públicos, “clientelismo” denota uma relação de dependência entre *patronos* e seus *clientes*, a qual geralmente envolve uma série de *mediadores* ou *agentes*.

Além disso, por muito tempo confundiu-se o clientelismo com o arranjo político do coronelismo. De acordo com Leal (2012), o coronelismo é essencialmente o poder local que os “coronéis” ou “senhores de terra” exerciam, sendo os grandes latifúndios o espaço geográfico e a fonte primária do poder econômico e político. O termo coronel passou a designar todo e qualquer chefe político com grande autonomia e capital político suficiente para controlar determinadas localidades. Parte dessa dominação do eleitorado advinha do analfabetismo generalizado e das precárias condições econômicas de um Brasil essencialmente rural.

Posicionando corretamente o conceito em relação às outras denominações assimétricas, Nunes (2003, p. 63) apresenta uma definição mais ampla sobre clientelismo:

O clientelismo é um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes, baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

Diniz (1982) argumenta que tais redes de clientela só se mantêm caso exista certo nível de lealdade entre as partes. Esta lealdade, de forma diferente da subversão no coronelismo, criaria um sistema de trocas e distribuição de recompensas, tanto materiais como simbólicas, que seriam convertidas em apoio político. Mainwaring (1999) enumera algumas características fundamentais de uma relação clientelística: são geralmente desiguais (tanto econômica quanto politicamente), recíprocas (ambos os lados exigem e oferecem algo em troca) e correm à margem do aparato jurídico-legal.

Nota-se que mesmo essa tentativa dos autores em refinar o conceito não é suficiente para delimitar as características do fenômeno. O melhor esforço em situações limítrofes desse tipo é buscar as explicações mais recorrentes e que abranjam o maior número possível de situações na vida real. Na tentativa de organizar as muitas definições dadas ao clientelismo, Bahia (2003) elenca o grupo de características mais comuns em todas essas definições: acesso restrito dos patronos aos centros de poder e certo controle sobre os recursos públicos; trocas pautadas numa hierarquia vertical, não institucionalizada formalmente e de caráter particular; demanda, por

parte dos clientes, altamente fragmentada; e lealdade, reciprocidade e confiança como laços sociais que dão suporte ao sistema de trocas.

Parte da confusão conceitual entre o clientelismo e as demais formas de relações assimétricas reside na incapacidade de reconhecer que todas elas fazem parte de um macroconceito, ou seja, são todas denominações que tratam de algum tipo de relação assimétrica, hierárquica ou desigual. Dessa maneira, clientelismo seria um dos tipos de assimetrias percebidas nas relações políticas e sociais. É justamente a natureza da relação entre o público e o privado que estabelece as fronteiras conceituais entre tais termos.

Levando em consideração os trabalhos de Andrade (2005) e Bahia (2003), que introduzem um corte histórico na evolução semântica do termo, os autores classificam três tipos básicos de clientelismo: o tradicional, o partidário e o de massa. O de tipo tradicional está ligado a um Brasil Imperial e economicamente agrário, onde predominavam relações de subordinação direta e de troca de bens pessoais, como o exemplo do coronelismo.

É justamente nesse período histórico que o clientelismo e o coronelismo eram tratados como sinônimos. Como praticamente não havia alternativa à política dos coronéis, a desigualdade política, inevitável naquele tipo de arranjo, era traduzida como um clientelismo extremo, em que a permuta de favores entre o patrono (coronel) e o cliente ficou marcada pelo “voto de cabresto”. Carvalho (1997) faz pertinente observação sobre esse ponto: o que normalmente os pesquisadores denominavam como “coronelismo urbano”, ou seja, uma aparente transposição da influência de um político local para o contexto das cidades, não é nada menos que um clientelismo do tipo tradicional. São, portanto, designações distintas e demarcadas historicamente.

O clientelismo partidário, ou de quadros, possui um caráter menos direto e surge num contexto de proliferação dos partidos políticos com o processo de democratização. É nesse ambiente que nasce a figura do mediador (ligado a um partido), e o objetivo é a permuta de bens públicos (em oposição aos bens pessoais no clientelismo tradicional). O do tipo de massas está ligado às “máquinas políticas”, em que a formação de coalizões e o uso de patronagem são essenciais para a construção de carreiras políticas (ANDRADE, 2005).

Ainda segundo a autora, é tal definição do clientelismo como uma *gramática*,<sup>1</sup> ou seja, é a inexistência de um significado singular que caracterize o fenômeno, que impossibilita sua conceituação de maneira mais simplificada teoricamente. É exatamente esse ponto que justifica aquele conjunto de características comuns em Bahia (2003) como a única forma possível de se chegar num consenso conceitual e pacificar a discussão. Ainda que seja um conceito elástico, o clientelismo é um canal natural de acesso e de exclusão aos bens e serviços públicos e se posiciona estrategicamente no espaço não regulado pelo poder jurídico-legal ou pelas tradicionais forças do mercado (D’AVILA, 2007).

Uma estratégia de clientela busca atender aos objetivos racionais dos agentes políticos, ou seja, o voto pelo político e a expectativa de retorno material ou simbólico por parte do eleitor. Esse padrão comportamental é explicado por Downs (1999) quando faz uma analogia entre o mercado econômico e o mercado político. Isso significa que o fenômeno do clientelismo tem profunda importância na dinâmica política porque é uma eficiente ferramenta de realização de

<sup>1</sup> Em referência à expressão de Nunes (2003).

interesses pessoais, muito embora ele por si só não seja suficiente para encerrar todos os tipos de estratégias de que lançam mão os políticos. Partindo desse pressuposto, Veloso desenvolve pesquisa empírica em que analisa os deputados federais no Congresso com mais de quatro mandatos seguidos. A conclusão da análise dos dados é:

[...] que os deputados conseguiram manter-se no poder graças à detenção de tecnologia política capaz de manipular e articular os arranjos institucionais intramuros no Congresso Nacional, por serem também articuladores de estratégias clientelísticas que favorecem as suas bases eleitorais e graças a sua vinculação com os prefeitos, deputados estaduais e acesso nos Ministérios (VELOSO, 2006, p. 124).

Os benefícios demandados por cada indivíduo são estritamente particulares e diferenciam-se entre si. Enquanto um indivíduo pode priorizar obter mais serviços públicos, como um posto de saúde local ou pavimentação das ruas, outro pode preferir ligar-se a um determinado representante que disponha de cargos públicos ou certa influência nos centros decisórios. Logo, devido a toda sorte de interesses privados, modificam-se as formas tradicionais de clientelismo, em que o sucesso político correlaciona-se com a habilidade dos atores em organizar suas relações clientelísticas de forma satisfatória dentro de instituições democráticas já estabelecidas.

A grande constatação é de que as trocas clientelísticas bem-sucedidas são uma garantia de sucesso político, que para tanto não dependem da estrutura do partido ou do posicionamento geográfico do agente político. E é este o fator que também garante a sobrevivência das trocas clientelísticas em um marco institucional moderno: esta é capaz de adaptar-se ao novo marco institucional legal e dele tirar proveito para a sua permanência no jogo político (VELOSO, 2006, p. 124).

D'Avila (2007) argumenta que o processo de democratização, encabeçado pelo aumento da disputa inter e intraparto e pelo crescimento das organizações da sociedade civil, pluralizou o cenário político, aumentando a competição entre as lideranças políticas tradicionais e as associações de perfil mais popular. Isso implica que aqueles representantes que fracassam em obter benefícios para suas bases de apoio estão em constante ameaça de serem trocados por outras lideranças mais eficientes.

O pressuposto implícito nesse tipo de argumento é que a única forma de sobrevivência política passa obrigatoriamente pela conexão compulsória entre o político e sua base eleitoral (MAYHEW, 1974). Essa tese argumenta que parte do comportamento eleitoral do político é transferido para a arena parlamentar. Em linhas gerais, ao buscar sua sobrevivência na vida política, os representantes premiam suas bases eleitorais através de sua atuação parlamentar. Ames (2003) reforça tais argumentos ao identificar que a vida congressual brasileira é marcada por seu caráter atomizado, particularista e voltado para a conexão clientelística com as bases eleitorais. Outra forma de observar o fenômeno é relacionar clientelismo com pobreza. Estudos como Jacob et al. (2009) e Campello e Zucco (2008) indicam que municípios pobres (os “grotões políticos”) e de baixa escolaridade estão mais suscetíveis ao controle por parte de um líder local.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para evidências contrárias, ver Silva (2013).

No entanto, algumas críticas rivalizam com esse diagnóstico. A agenda de pesquisa inaugurada por Figueiredo e Limongi (1995) resume bem os argumentos contrários: no Brasil, especialmente no Congresso, o estereótipo de parlamentares indisciplinados, particularistas e independentes da força partidária não é verificado dentro da arena parlamentar devido às regras internas centralizadas do Congresso, impossibilitando transpor o caráter individualista da arena eleitoral para a arena parlamentar. Pereira e Mueller (2003) também argumentam em sentido semelhante: realmente na arena eleitoral os incentivos institucionais das regras eleitorais diminuem a força dos partidos em disciplinar seus correligionários e dão maior margem para a atuação individualizada dos candidatos; dentro da arena parlamentar, porém é verificável que os representantes seguem a indicação do líder partidário.

Como já mencionando, parte dessa discussão serve para reforçar que, apesar do caráter racional de estratégias de clientela, elas não são as únicas que garantem a sobrevivência política. Foge ao escopo deste trabalho discutir que mecanismos são mais ou menos eficientes do ponto de vista eleitoral, mas a discussão precedente é importante para evidenciar que relações assimétricas do tipo clientelística são factuais, eficientes e também naturalmente aceitas no âmbito informal do jogo político.

Dessa maneira, tanto o clientelismo tradicional quanto o clientelismo em seu traço contemporâneo podem ser considerados como produtos da racionalidade política. Assim, partidos e políticos podem buscar maximizar seus votos aproveitando sua posição hierárquica superior na estrutura de poder, alocando recursos (materiais ou não) entre os indivíduos que, por sua vez, aumentam a renda de utilidade recebida. São os modelos teóricos desenvolvidos por Downs (1999) e Mayhew (1974) os responsáveis por cravar que o momento eleitoral é decisivo no jogo político e que parte do sucesso neste jogo é consequência direta da ação deliberada e racional dos agentes políticos, sendo essa ação fruto de uma relação clientelística ou não.

D'Avila (2007) explica que a procura pela troca política pode se dar tanto entre partidos-eleitores quanto também intrapartido. Tal ideia corrobora que esse tipo de relação é observável do mais alto escalão de governo até a mais simples localidade política municipal. Nunes (2003, p. 32) escreve que “o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Essas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo”. Assim, é esperado que exista uma malha diversificada de relações de trocas entre o poder público e a sociedade nos três níveis de poder. Presumidamente, essa ideia advoga que as relações de troca clientelísticas são tão difusas que se tornaram amplamente aceitas no Brasil ao mesclar-se com suas instituições democráticas formais.

Veloso (2006, p. 121) esclarece que

o clientelismo persiste no atual cenário, firmado em marcos democráticos, não só porque é uma receita de sucesso eleitoral, mas principalmente porque há uma aceitação natural, deste sistema de trocas, entre os participantes da relação clientelista.

D'Avila Filho, Jorge e Coelho (2004) explicam que o clientelismo possui duas propriedades que explicam sua persistência em meios não democráticos para os democráticos: a

capacidade *mimética*, ou seja, a propriedade de se confundir com o próprio tecido democrático; e a capacidade *metamórfica*, que diz respeito a sua constante mudança de forma no tempo e no espaço. A seção seguinte trata especificamente desse tema.

### 3 Por que as relações assimétricas se perpetuam nas democracias contemporâneas?

Para além de ser um instrumento eficaz na construção de carreiras políticas, Veloso (2006) defende que o clientelismo persiste em democracias modernas porque há uma aceitação natural dessas relações assimétricas por parte dos agentes políticos. Isso significa que, além de ser um artifício racional, é uma prática institucionalizada no contexto brasileiro. Avritzer (2002) adiciona outras explicações a esse imbróglio. Para o autor, essas práticas persistem no âmbito político nacional por três motivos: i) após a redemocratização, a elite política até então hegemônica não foi totalmente renovada, e preservou-se assim não só os atores políticos, mas também seu modo operacional de fazer política; ii) a institucionalização das emendas parlamentares consolidou as redes de clientela; iii) o Congresso teve seu papel político submetido à lógica da votação das propostas do executivo. Ainda de acordo com o autor, é nesse mesmo contexto de continuidade política que surgem experiências como o orçamento participativo. O objetivo da Constituinte de 1988 era recuperar a ideia de cidadania não mediada através da participação nas associações civis. Porém, o que realmente importa é destacar que houve uma fusão entre os elementos “tradicionais” e os “modernos”.

É muito comum se deparar com a noção linear das instituições políticas brasileiras: quando elas saem de um estado atrasado – dominado pelo patrimonialismo e clientelismo – para um estado moderno – dominado pelos preceitos universais impessoais. Como defende Ottmann (2006), essa análise não é correta, uma vez que os avanços democráticos modernos iniciam a partir de políticas tradicionais, transformando-as, e não as eliminando por completo.

Uma observação importante a fazer é que o clientelismo persiste em democracias capitalistas modernas porque a lógica competitiva de sociedades capitalistas e poliárquicas está consoante com a lógica mediadora do clientelismo. Não há, *a posteriori*, elementos paradoxais entre as instituições “modernas” e os fenômenos assimétricos, desde que o princípio da competição por recursos escassos seja a regra do jogo (DIAS; LIMA, 2009; OTTMANN, 2006).

D’Avila (2007) argumenta na mesma linha e elenca dois fatores fundamentais que explicam por que relações de clientela tendem a se propagar em democracias. A primeira é que o clientelismo não é um resíduo de um passado atrasado a ser superado por processos de democratização; na verdade ele é fundamentalmente um fenômeno endógeno do poder político e uma moderna fórmula de intermediação dos interesses quando os canais clássicos da representação não atendem às fragmentadas demandas do indivíduo-eleitor. Em decorrência disso, a segunda explicação reside no fato de que o clientelismo é uma estratégia popular e naturalmente aceita na vida cotidiana, especialmente naqueles contextos de baixa institucionalização dos acessos ao poder público.



Da competição política surge um argumento importante: as formas mais recentes de clientelismo diminuem a lacuna entre *patronus* e clientes. Dado o aumento da competição política, explicada pela proliferação de partidos políticos, o surgimento de novos atores sociais e novos centros decisórios (orçamentos participativos, conselhos gestores etc.), a disputa pelos recursos públicos aumentou, resultando em maior empoderamento dos clientes. Isso se traduz em maiores redes de clientela, maior uso da máquina política e, portanto, maior capilaridade clientelística nas novas instâncias democráticas (D'AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004).

Outro fator está ligado ao juízo de valor que usualmente é feito a respeito de relações assimétricas como a patronagem e o clientelismo. Certamente o tratamento privado da coisa pública é uma externalidade negativa desse tipo de relação assimétrica, quando os princípios mais universalistas e democráticos são violados (D'AVILA, 2007). No entanto, a partir do momento em que os direitos de cidadania não são universais, a patronagem e o clientelismo se tornam uma alternativa importante de assistência social, visto que os conflitos e as demandas populares são mediados de forma mais autônoma. Em cenários desse tipo o clientelismo se desvincula do rótulo de “familismo amoral” (KAHN, JOEL; FORMOSA, 2002 apud OTTMANN, 2006) ao gerar uma externalidade positiva que toma o lugar dos canais tradicionais de assistência social e representação política quando estes estão ausentes (OTTMANN, 2006).

Esses argumentos servem para enumerar os principais pontos que explicam por que as assimetrias políticas não desaparecem por completo em ambientes teoricamente impróprios ao seu desenvolvimento. Em resumo, os motivos são: a eficácia eleitoral, a naturalização e aceitação da prática, a capacidade adaptativa do fenômeno no contexto histórico e o alinhamento da lógica capitalista com a lógica assimétrica, dada a racionalidade política inerente dessas práticas. Algumas evidências empíricas já foram levantadas pela literatura para reforçar essas ideias e estão agrupadas na seção seguinte.

### 3.1 Assimetrias em instâncias participativas

Antes de proceder à discussão, é importante destacar a ideia defendida por D'Avila Filho, Jorge e Coelho (2004) de que as práticas clientelísticas não capturam as práticas participativas e não deturpam seu conteúdo normativo. Para os autores, mesmo ainda havendo práticas dessa natureza em instâncias participativas como o orçamento participativo e os conselhos municipais, é indiscutível que essas recentes tecnologias figuram como uma nova forma de deliberação e uma alternativa viável ao clientelismo tradicional (do tipo direto e pessoal).

Não obstante, é verificável que alguns casos empíricos dão suporte para esse argumento. Para iniciar, o trabalho dos autores traz alguns dados relativos ao orçamento participativo e aos conselhos municipais em três municípios do Rio de Janeiro – Niterói, Petrópolis e Mangaratiba. Analisando os tipos de conselhos dominantes nesses municípios, observa que predominam os conselhos do tipo “redes de proteção”, em oposição aos conselhos do tipo “Gestão e Desenvolvimento Econômico”. Conselhos do tipo rede de proteção – como o conselho de saúde, de educação da criança e adolescente ou os conselhos de defesa da pessoa portadora de deficiência gozam de alta legitimidade pública (pelo seu papel social chave) – são incentivados a

se institucionalizarem (pelas leis orgânicas) e possuem baixo nível conflitivo, em oposição aos conselhos de gestão e desenvolvimento econômico, nos quais os interesses de grupos estão em permanente luta.

Os conselhos com as características de “rede de proteção” são aportes mais interessantes para as trocas políticas, dada sua alta legitimidade pública. Isso significa que, independente da natureza ideológica dos agentes políticos envolvidos e do papel social desempenhado por esses conselhos, os *patronus* gozam de maiores prerrogativas ao buscar institucionalizar tais organizações. Ainda que esse tipo de conselho possa ser um desejo da própria população, eles são criados e legalmente constituídos por atores de fora dos movimentos sociais. A ação deliberada da constituição dessas instâncias depende, portanto, de um cálculo político dos atores envolvidos (geralmente do quadro). Assim, do ponto de vista de um governo local, essas instâncias participativas representam potenciais ganhos de capital político quando a manutenção de tais arenas é desejada pela sociedade. Uma vantagem clara de manter esse tipo de organização é reduzir as externalidades negativas do clientelismo tradicional: entrega, aos indivíduos excluídos do processo político e dependentes dos representantes, a possibilidade de participar da vida local sem recorrer a uma rede de clientela tradicional (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004).

Tabela 1 – Áreas de atuação dos conselhos municipais legalmente instituídos

Municípios	Conselhos					
	Redes de proteção		Gestão e Desenvolvimento Econômico		Total	
	N	%	N	%	N	%
Mangaratiba	10	90,9	1	9,1	11	100
Niterói	12	75	4	25	16	100
Petrópolis	12	57,1	9	42,9	21	100
<b>Total</b>	34	70,8	14	29,2	48	100

Fonte: D’Avila Filho, Jorge e Coelho (2004).

Em relação ao orçamento participativo os autores constataam que as maiores propostas se referem às obras públicas. Por seu caráter mais imediato e sua baixa pulverização, este tipo de recurso é tipicamente de clientela. Nos municípios em questão, a principal preocupação da atividade legislativa dos vereadores é em relação ao orçamento destinado a este tipo de demanda pública. É característica comum que políticas mais distributivas sejam cooptadas pelo imperativo assimétrico (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

A principal constatação é que a constituição desses mecanismos participativos depende da autoridade pública, mesmo que grande parte deles esteja previsto em lei. Nesse caso específico, a troca política é marcada por uma troca de autoridade e a participação política se insere, portanto, dentro de um contexto de troca assimétrica. A exequibilidade desse tipo de relação só acontece se a existência do conselho, e a participação política representada por ele, for percebida como um valor pelos atores envolvidos na troca. Logo, a coextensividade da participação democrática e da assimetria política em jogo depende diretamente da capacidade política das partes envolvidas (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004).

Ottmann (2006), por sua vez, analisa o orçamento participativo de três municípios distintos: Porto Alegre (RS), São Paulo (SP) e Itabuna (BA). O mais pobre deles, Itabuna (BA), instaurou o orçamento participativo entre 2001-2004, durante a gestão de uma coalizão de centro-esquerda encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar disso, o autor elenca três variáveis que indicam por que as relações assimétrico-clientelísticas não desapareceram: i) situação generalizada de pobreza no município, que submete os cidadãos aos canais de cidadania regulada; ii) baixa mobilização social e fraca presença de associações civis; iii) em decorrência disso, a mobilização “de cima para baixo” realizada pelo próprio partido. É observável também que tanto as famílias tradicionais como os líderes comunitários possuem uma postura de neutralidade em relação ao jogo político. Segundo o autor, sua pesquisa qualitativa mostra que a neutralidade é uma forma de manter o fluxo de benefícios públicos em movimento.

Em relação aos conselhos municipais de Itabuna, Ottman (2006) constatou que os conselhos ali existentes estavam subordinados a um político, a uma secretaria do governo ou ao próprio partido. Nessas situações, onde os conselhos não estão ancorados na sociedade civil, a estratégia de patronagem política é questão central na sobrevivência dos conselhos. O caso de São Paulo (SP) é bastante representativo também. A gestão eleita em 2000, também encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, logo formou coalizões políticas com representantes da política “tradicional”. Ao contrário de Itabuna, onde a coalizão era formada por partidos de centro-esquerda, em São Paulo prevaleceram alianças entre situação e oposição. Essas alianças foram formadas, segundo o autor, em bases fisiológicas.

A despeito dessa “quebra ideológica” levada a cabo pelo partido, é interessante notar que no caso paulista houve uma fusão mais nítida entre o “tradicional” e o “moderno”. Constatou-se que a relação clientelística entre os líderes comunitários e os políticos era percebida como um *dever*, como se o produto dessa relação assimétrica fosse uma obrigação constitucional dos políticos envolvidos. Ou, como Ottman (2006, p. 169) escreveu,

Dessa forma, práticas políticas “tradicionalistas” e “modernas” se interligavam e geravam um ambiente político ambivalente, em que os representantes comunitários não simplesmente encaminhavam expectativas clientelistas, mas as legitimavam como demandas por direitos de cidadania.

Segundo o autor, essa interligação esteve presente também no orçamento participativo ali desenhado. O clientelismo não foi erradicado na medida em que a assimetria foi deslocada das redes dos vereadores para os delegados do próprio orçamento participativo. Nesse caso, eram esses novos mediadores os responsáveis por “filtrar” as demandas locais, estando em permanente contato com o poder público. Quase sempre, quando as propostas do OP não eram atendidas pelo poder público, era aos delegados que os cidadãos reportavam suas cobranças.

Em Porto Alegre o caso é ligeiramente mais escorregadio. Muito embora lá o orçamento participativo tenha logrado muito mais êxito, e a mediação através de políticos e políticas “tradicionalistas” tenha diminuído bastante, é possível identificar ainda uma saída de emergência nas políticas clientelísticas. Nas localidades mais pobres, os moradores viam nos vereadores uma válvula de segurança quando suas demandas não eram atendidas nos pleitos participativos.

O que de fato mudou com o surgimento do OP foi o sucesso em erradicar a noção de que determinada obra foi realizada “por um político” em vez de realizada “pelo poder político”. Em outras palavras, o êxito porto-alegrense foi reduzir o *credit claiming*,<sup>3</sup> ainda que a patronagem e o clientelismo vigerassem como válvulas de escape. O híbrido participação-assimetria relutou em existir mesmo na experiência participativa de maior êxito no Brasil (OTTMANN, 2006).

Andrade (2005) também realizou pesquisa empírica nos casos de Porto Alegre (RS) e Blumenau (SC). O objetivo do trabalho era investigar se havia ou não relações clientelísticas no orçamento participativo desses municípios. Em questionário aplicado, a autora conseguiu identificar, dentre os delegados do OP, mecanismos indicativos de assimetrias políticas. Três variáveis foram levadas em consideração: escolaridade, identidade partidária e tempo de participação no OP. Ao avaliar o nível de escolaridade dos delegados do OP, bem como sua filiação ao partido gestor do orçamento – partido dos trabalhadores –, é notório que os entrevistados tendem a *recusar* que há mecanismos endógenos de clientelismo no OP. Em contrapartida, no que diz respeito aos delegados filiados a partidos de oposição ao OP, segue a tendência oposta: *concordam* que há mecanismos fisiológicos no orçamento participativo.

O padrão se confirma ao cruzar identidade partidária com o tempo de participação: quanto mais tempo participando do OP, maior o envolvimento ideológico com o partido gestor, e maior sua identidade partidária. Isso significa que aqueles entrevistados com menor tempo de participação *concordavam* mais que havia relações assimétricas no processo.

Andrade (2005) levanta uma questão muito pertinente sobre o funcionamento dos orçamentos participativos estudados. Levando em consideração que os recursos públicos são sempre escassos, independente da situação socioeconômica dos municípios, pois as demandas são plurais, a lógica que permeia as decisões é sempre a da competição. Essa escassez obriga a mobilização dos participantes (em grupos) para que as demandas sejam contempladas. Nesse cenário competitivo, surge o papel do líder comunitário que urge em formar suas bases de apoio, formando pequenos grupos de pressão em torno dos delegados do OP. Dessa forma, há um sistema de incentivo endógeno nos orçamentos participativos que impele os membros a formarem coalizões de interesses imediatos (tipicamente de clientela).

A figura do líder comunitário é marcada pela sua atuação especializada (*know-how* político), pela sua influência capilar dentro da comunidade, do poder público e entre os delegados do OP. Não é à toa que muitos dos líderes comunitários com relevante atuação nos orçamentos participativos ascendem a cargos no executivo ou no legislativo. Embora seja errôneo afirmar aqui que os orçamentos participativos incentivem a formação de uma elite política local, é pertinente observar o papel das lideranças nessas instâncias participativas e seus recursos fisiológicos mobilizados para manter redes de apoio.

## 4 Considerações finais

Vimos que a tarefa de conceituar clientelismo esbarra na dificuldade de estabelecer uma característica singular que melhor restrinja o termo. Tal dificuldade se mostra intransponível,

<sup>3</sup> Termo para designar a autoria de uma ação, projeto, lei ou obra pública por parte de um político.

e a questão só é pacificada quando tomado o clientelismo por um conjunto de características definidoras. Parte dessa dificuldade advém da falsa dicotomia clientelismo/atraso: como visto, uma relação assimétrica do tipo clientelística é endógena à própria noção de poder político, e o fenômeno se estende para o “moderno” ao se adaptar e se confundir com o próprio tecido democrático. No entanto, é possível estabelecer limites conceituais entre clientelismo e outras formas assimétricas de relação. Essa divisão conceitual é por si só uma das principais formas de corretamente conceituar clientelismo, ou seja, separando aquilo que ele é daquilo que ele não é.

Isso implica que a evolução de uma sociedade com práticas tradicionais para uma com práticas modernas não se dá de forma linear. O clientelismo se mostra uma prática com alta capacidade adaptativa. A saída de um clientelismo tradicional para um tipo de clientelismo de massa não significa a superação final daquele primeiro. Ao longo do tempo alguns traços do “tradicional” ou “atrasado” se preservam, evoluem e se modificam para caber até mesmo nas modernas instituições democráticas.

Essa constatação possui implicações interessantes para a teoria política. A primeira delas é que a relação entre a participação política e as assimetrias não são antagônicas: elas coexistem. Essa contemporaneidade não implica que a teoria democrática participativa esteja errada em seus princípios normativos. Isso apenas sugere que um elemento exógeno à teoria – a assimetria política – comporta-se de maneira distinta da prevista.

A principal conclusão retirada dos argumentos até aqui descritos é que a ampliação da participação política e sua subsequente transferência de poder para a sociedade civil não são condições *sine qua non* para o rompimento de práticas clientelísticas. As análises dos estudos de caso apresentadas corroboram que essas práticas persistem nos ambientes impróprios ao seu desenvolvimento, como nos conselhos municipais e no orçamento participativo.

Dado esse fator mimético, não é errôneo descrever o clientelismo como um fenômeno endógeno nas democracias representativas existentes. Como visto, a lógica competitiva das assimetrias está perfeitamente alinhada com o contexto capitalista e poliárquico. Essa competição pressupõe, por sua vez, a realidade inescapável da escassez de recursos. Se for verdade que nos locais com maior índice de pobreza as assimetrias se tornam a única fonte de acesso ao Estado, não é verdade que a variável pobreza seja a única que explique a manifestação clientelística. Se assim fosse, o êxito em Porto Alegre seria suficiente para erradicar as assimetrias ali observadas. Além da pobreza, são fatores de manifestação assimétrica a racionalidade política, a naturalização da prática e sua capacidade adaptativa, que deriva da consonância das lógicas competitivas entre o clientelismo e o contexto capitalista-poliárquico.

Por fim, esse exercício revela uma tensão implícita entre a teoria democrática participativa e a representação política tradicional nos moldes Shumpterianos. Analisando o comportamento dos líderes comunitários, parece haver uma realidade inelutável a favor dos esquemas representativos. Muito embora, como demonstrado por Ottmann (2006) e Andrade (2005), as experiências participativas tenham diminuído o *gap* entre patronos e clientes (o caso de Porto Alegre), a existência de redes pessoais e bases de apoio que gravitam em torno da ação dos líderes revelam ainda certa apatia dos cidadãos mesmo quando as decisões são tomadas de forma local. Logo, as experiências participativas em democracias representativas

não eliminam assimetrias políticas, e o conceito de clientelismo se desenvolve e se adapta ao novo meio democrático.

## Referências

ANDRADE, E. T. de. *Democracia, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC*. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BAHIA, L. H. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CAMPELLO, D.; ZUCCO, C. A esquerda em um país democrático, globalizado e desigual: uma análise do Brasil de Lula. In: MOREIRA, C. et al. (Org.). *Perspectivas analíticas sobre nuevos gobiernos y sociedad en America Latina*. Montevideo: Trilice, 2008.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

D'AVILA, Paulo M.. *Assimetrias Políticas, Clientelismo E Democracia: Uma Discussão Conceitual*. In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31, 2007, Caxambú. **Seminário Temático**. p. 2 - 18. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2838&Itemid=231](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2838&Itemid=231)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

D'AVILA FILHO, P. M.; JORGE, V. L.; COELHO, A. F. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 211-233, dez. 2004.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DIAS, C. M. M.; LIMA, C. H. P. Clientelismo, lideranças comunitárias e construção de estrutura de oportunidades. Encontro da ANPAD, 33, 2009, São Paulo. *Anais...*, p. 1-17. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3234.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

DINIZ, E. *Voto e máquina política, patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1997

Conexão Política, Teresina v. 6, n. 2, 81 – 95, jul./dez. 2017

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

JACOB, C. R. et al. A eleição presidencial de 2006 no Brasil: continuidade política e mudança na geografia eleitoral. *Alceu*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 232-261, 2009.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MAYHEW, D. R. *The electoral Connection*. Yale University Press, 1974.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OTTMANN, G. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos estudos*, São Paulo, n. 74, p. 155-175, 2006.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SILVA, G. P. da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 403-429, 2013.

VELOSO, G. R. *Clientelismo: uma instituição política brasileira*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1431>>. Acesso em: 22 nov. 2016.