

## Do coronelismo ao clientelismo



Por RACHEL MENEGUELLO & FRANCISCO FARIAS\*

*Leia o Prefácio e um trecho do livro recém-lançado de Francisco Farias*

### Prefácio [Rachel Meneguello]

A publicação da pesquisa de Francisco Farias sobre a política do nordeste piauiense adiciona dados valiosos sobre as mudanças da política regional, constituídas ao longo do processo inicial da democratização brasileira.

O livro *Do coronelismo ao clientelismo: práticas eleitorais no Piauí, Brasil* indica como o clientelismo passa a ocupar o terreno da dinâmica coronelista dominante no estado e estabelece práticas eleitorais transformadas. Com base em entrevistas qualitativas realizadas nos municípios selecionados de Barras e Esperantina, junto a políticos, quadros partidários, membros da justiça eleitoral e da administração governamental, e trabalhadores rurais e urbanos, o autor procura mostrar como se constitui a dinâmica do *voto livre*, tal como o autor denomina a superação das práticas políticas do coronelismo.

Uma análise do período inicial da transição mostra que política democrática trouxe um novo arranjo de forças estabelecido com os novos partidos e as eleições diretas locais e estaduais de 1982, fundamentais para redefinir, ainda durante a ditadura militar, uma nova relação entre os estados da federação e o poder central. Foi nesse contexto que os partidos de oposição ao regime obtiveram importantes vitórias em governos estaduais, valiosas para a sequência do processo de democratização, com a entrada de novos atores na política nacional.

Esse contexto da transição e novos arranjos institucionais, no qual o autor localiza as transformações observadas, teve uma tradução limitada no estado do Piauí. Sendo o estado um terreno marcado pelo domínio de uma organização política tradicional, de caráter oligárquico, historicamente definido pelo domínio de famílias, notadamente no seu interior, poucos novos atores protagonizaram as mudanças do período, mas novas condições de relacionamento foram definidas entre o eleitorado e os políticos, dando novas condições de funcionamento ao sistema representativo. É nesse âmbito que Francisco Farias encontra as novas práticas, e redimensiona a compreensão da inserção política no domínio do clientelismo estatal.

Ao final de quase quatro décadas de construção democrática, a literatura sobre a transição brasileira, bem como sobre o sistema partidário nacional e suas implicações subnacionais, tornou-se volumosa e diversificada. Esse livro dialoga com a literatura do momento de sua elaboração, as etapas ainda iniciais da década de 1990, sob um enfoque teórico específico. É uma referência fundamental para compreender o papel dos setores populares na construção da participação no ambiente democrático, da sua relação com a política e os políticos, e a definição da dinâmica clientelista em um estado do Nordeste rural.

### Extrato do livro [Capítulo 1, item 2: o clientelismo]

O clientelismo político – presente nas relações horizontais (Executivo e Legislativo) e verticais (Governo nacional e Governo regional) do aparelho de Estado contemporâneo, bem como nas campanhas eleitorais e na gestão de políticas

# a terra é redonda

governamentais – aparece como as barganhas de recursos, cargos e equipamentos sociais por apoios políticos. A sua compreensão insere-se, pois, na análise da “política de apoio” (expressão de Nicos Poulantzas).

A política de apoio, ou seja, a implantação de medidas governamentais para satisfazer carências da classe assalariada, surge a fim de conter o apetite da classe capitalista em espoliar a força de trabalho, garantindo a reprodução simples ou normal do proletariado no patamar de civilização atingido. Por meio dos serviços estatais, reforçam-se os laços de subordinação política, em benefício, em última instância, dos valores da classe dominante, pois esses serviços pressupõem a relação com o discurso da representação do povo-nação, ou seja, apresentam-se como uma modalidade de concretizar a “vontade nacional-popular” (aspirações da burguesia).

Diferentemente, a política de aliança de classes, isto é, a concretização de políticas sociais que promovam a reprodução ampliada da força de trabalho, nasce do interesse de frações subordinadas da classe dominante em conquistar a hegemonia política. Na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, as burguesias internas (representadas por partidos liberais e associações patronais) estabeleceram alianças com as classes trabalhadoras (sob a liderança de partidos socialistas e forças sindicais), em vista de superarem o poderio dos interesses americanos nos seus países. Disso, em parte, resultou o chamado Estado de bem-estar social.

As práticas clientelistas são efeitos da estrutura jurídico-burocrática do Estado burguês. Só um aparelho de Estado regido pelas normas do direito igualitário e do burocratismo universalista pode institucionalizar a exigência de separação do “público” e do “privado”, isto é, o que são recursos do Estado e recursos da classe dominante. Não seria viável se instaurar a regra do acesso formalmente igualitário e universal aos cargos político-administrativos e se manter um critério de indistinção entre recursos “públicos” e “privados”, uma vez que não se produziria o significado de a burocacia estatal se apresentar como representante da comunidade política centralizada, o povo-nação. A confusão de “público” e “privado” é uma forma de exercício do papel da burocacia estatal ligada às comunidades políticas descentralizadas, o povo-cidade ou o povo-região, pois tais formas de comunidades são mais receptivas à influência política da propriedade fundiária tradicional, de vocação localista e tendência oligárquica.

A existência do clientelismo político pressupõe, assim, a vigência da modernização capitalista, tanto nacional quanto local. Antes de ser um obstáculo, o clientelismo é uma alternativa ao leque de práticas, orientadas pela ideologia nacional-popular, da burocacia do Estado moderno-burguês. A despeito de a norma da separação entre o público e o privado interditar que sejam as práticas de distribuição seletiva de recursos e serviços estatais vistas como normais, a ideologia nacional-popular contém a possibilidade de se interpretar o “interesse comum” da coletividade como o resultado da busca de satisfazer a maior proporção de interesses particulares, paroquiais ou individuais, legitimando os traços de competição junto ao Estado.

O clientelismo político não deixa de ser uma forma de se reforçar as solidariedades políticas no interior da classe dominante, já que os benefícios distribuídos (cargos, verbas, equipamentos) são signos de concessões econômicas da fração hegemônica aos interesses das frações subordinadas, em troca de estabilidade política. Em outras palavras, a troca de vantagens materiais imediatas por legitimação política é um aspecto *manifesto* nas relações intergovernamentais, partidárias, eleitorais. Porém, mais profundamente, são os interesses das frações da classe dominante que, em boa medida, constituem o conteúdo latente, a substância da relação dos ramos do aparelho de Estado, da competição dos partidos dominantes e das disputas eleitorais<sup>[1]</sup>.

## Relações intergovernamentais

As práticas clientelistas tendem, portanto, a estar presentes nas relações intergovernamentais, horizontais e verticais. No plano horizontal, podemos apontar as relações entre, de um lado, os Ministérios e o líder do Executivo e, de outro lado, o Parlamento. O padrão clientelístico torna-se plausível na relação do líder do Executivo com a área periférica de Ministérios, porque nesta se encontram, no caso de regimes democráticos e multipartidários, os partidos secundários da coalizão dirigente. Um ministro desse círculo busca influenciar as decisões do Governo favoráveis à sua pasta, sob a forma de uma barganha dos votos de seu partido para aprovação das matérias do Executivo no Parlamento. O lado menos visível dessa relação intergovernamental são as concessões feitas pelo núcleo da fração hegemônica aos interesses dos seus segmentos periféricos.

# a terra é redonda

No plano das relações verticais intergovernamentais, as práticas clientelísticas são análogas. É o caso da questão do emprego público. Os governos e as burguesias das regiões periféricas são, em parte, incorporados ao poder hegemônico nacional via concentração de emprego público. Se nessas regiões há maior pressão dos egressos do sistema educacional pelo acesso ao aparelho do Estado, a contraface disso remete à desorganização das atividades econômicas tradicionais, decorrentes da expansão capitalista. De um lado, o “apadrinhamento” dos cargos públicos pode significar um elemento de “irracionalidade” da organização estatal, pois diminuiria a sua eficiência técnica (relação de custos e benefícios, naqueles setores nos quais os resultados sejam quantificáveis). De outro lado, apesar de parecer paradoxal, há um elemento de “racionalidade” do empreguismo no aparelho de Estado, enquanto política de hegemonia (“integração nacional”).

Podemos elencar dois conjuntos de condicionantes para a clivagem vertical do aparelho de Estado burguês. De um lado, há a necessidade de uma divisão de tarefas entre os membros da burocracia do Estado quanto à formulação e ao implemento de políticas sociais, em que a esfera nacional do Estado tende a reter as metas estratégicas e o controle orçamentário de tais políticas, ao tempo em que a esfera local inclina-se especialmente para a gestão e a execução dos serviços. Essa divisão de tarefas não seria estritamente técnica, pois a responsabilização social do poder local cumpre a função de desviar a luta das classes dominadas contra o poder central do Estado burguês.

De outro lado, existe a funcionalidade, em ramos distintos do aparelho do Estado, de acomodação de interesses diferenciados da classe dominante, segundo a distribuição desigual de forças produtivas no espaço territorial. Nesse caso, a secção regional de uma fração nacional (ou alternativamente o conjunto de capitais dessa região) “controla” o aparelho central do Estado e, eventualmente, o aparelho subnacional do Estado nessa região, enquanto as outras secções regionais da fração hegemônica (ou os blocos de capitais regionais) podem “alojar-se” nos aparelhos subnacionais das regiões periféricas. Tal funcionalidade dos ramos verticais do aparato estatal reforça os laços de solidariedade no seio da fração hegemônica (ou no conjunto dos blocos de capitais regionais), ao mesmo tempo em que organiza a competição entre as secções regionais da fração hegemônica (ou entre os blocos de capitais das regiões).

A relação Governo central/Governo subnacional é, assim, condicionada pela relação burguesia da região-polo/burguesia periférica. A postura da burguesia periférica pode assumir três posições distintas: subordinação (burguesia associada); autonomia (burguesia regionalista); conflito seletivo (burguesia interna). O capital comercial na periferia tende a uma postura de burguesia associada (subordinação ao capital industrial da região-polo). Já os capitais produtivos (agrários e industriais) nessa região inclinam-se para a posição de burguesia interna (conflitos seletivos, dadas as bases de acumulação local, com a burguesia da região-polo). O médio capital da região periférica seria mais receptivo a uma campanha regionalista, no sentido de evitar a fuga de capitais para a região-polo.

Uma das frações da burguesia periférica, portanto, tende a deter a hegemonia na esfera local de Governo. Não se pode pressupor que as subnacionalidades periféricas sejam uma esfera do poder do médio capital, enquanto o grande capital domina a esfera nacional. Um estudo de caso mostrou que o médio capital se viu marginalizado também na periferia.<sup>[ii]</sup> Mas o inverso também é válido: não se pode generalizar que, na fase do capitalismo monopolista, as esferas regionais estarão sob a hegemonia do capital monopolista. Há casos em que a burguesia regional é dominada pelo capital “concorrencial”.<sup>[iii]</sup>

Mas ainda carecemos de conceitos mais específicos para a análise das relações intergovernamentais. Não se trata de um “Estado dual” (independência das esferas de governo), como propõe Peter Saunders<sup>[iv]</sup>, por conta da dependência estrutural da esfera local de governo. As relações intergovernamentais estão correlacionadas mais especificamente às coalisões no interior do bloco no poder (classes e frações de classes dominantes). Nessas coalisões (ou “compromissos”) de classes e frações dominantes, há subordinação (ou oposição seletiva), mas também concessões.

O discurso da “globalização” de que se estaria constituindo, nos dias de hoje, um espaço territorial homogêneo de acumulação de capitais, assume um duplo significado: por um lado, minimiza o movimento de polarização econômica, desconsiderando as tendências à concentração/centralização do capital e a desigualdade do desenvolvimento das forças produtivas no espaço geográfico; e, por outro lado, subestima o papel de políticas compensatórias para o desagravo das desigualdades regionais e, consequentemente, para diminuir as tensões políticas separacionistas.

Um efeito desse discurso foi a legitimação do fim das políticas nacionais de desenvolvimento regional, com a ascensão de governos “neoliberais”. No caso brasileiro, para a década de 1990, chega-se a diagnosticar uma reconcentração regional no país. A política de desmonte dos planos e das agências de desenvolvimento regional interessa à hegemonia do capital

# a terra é redonda

financeiro internacional e a seus associados, no sentido de ser um modo de contenção dos gastos governamentais e, por conseguinte, de contribuir para a resolução da crise fiscal do Estado.

Na mesma direção, a tendência à centralização do orçamento do Estado, trazida com a política “neoliberal”, é uma exigência do capital financeiro, a fim de evitar demandas particularistas e orientar os gastos estatais pelo “interesse geral da sociedade” (capital financeiro). Isso encontra resistências nos médios capitais, que têm mais influências nas esferas regionais do Estado.

Por sua vez, a descentralização administrativa, responsabilizando a esfera local do Estado na gestão de políticas sociais e incentivando a participação política (“governança local”), busca, aparentemente, melhorar a eficiência e a eficácia na administração das verbas sociais para compensar os cortes dos seus montantes pelos governos “neoliberais”. Porém, mais profundamente, essa transferência de atribuições governamentais traz maior segurança para a hegemonia da burguesia financeira, já que desvia as lutas das classes trabalhadoras para as esferas regionais, controladas, muitas vezes, pelas frações burguesas subordinadas, que tendem a transformar essas esferas em “bastiões do conservadorismo”, isto é, de preservação da hegemonia nacional.<sup>[v]</sup>

Nesse sentido, a noção de “governança local” tende a ocultar a dominação da burguesia regional e o seu serviço político-ideológico na construção da hegemonia nacional. A “governança local”, na visão de alguns analistas, apontaria para as relações entre, de um lado, diferentes “grupos de interesse”; e, de outro, “autoridades locais”, sem que houvesse qualquer padrão previamente determinado nessas relações.<sup>[vi]</sup> Assim se preservaria o princípio da autonomia da política: “[...] as agências estatais devem ser estudadas de maneira plena, não determinando *a priori* a sua subordinação a qualquer agente ou processo presente na sociedade”.<sup>[vii]</sup>

O resultado desse encaminhamento, que parece não distinguir a autonomia epistemológica da ciência política e a interdependência de política e economia no todo social, seria uma abordagem descritiva e não densa do processo político, cujo limite é o de não apreender a dimensão estrutural do fato político, ou seja, os seus invariantes, captados através do método sistematizante e de descrição densa. Assim, uma análise das práticas e das instituições sem referência às estruturas valorativas tornar-se-ia tão deficiente quanto um tratamento das estruturas sem referência às práticas institucionalizadas; para caracterizar as localidades e as situações urbanas, os fatores estruturais fornecerão os elementos de “contexto” importantes, embora não todas as explicações, que supõem precisamente que sejam examinados “os processos políticos”.<sup>[viii]</sup>

A validade analítica do conceito de governança local vem questionada a partir de estudos sobre as políticas urbanas no Brasil, marcadas pelo clientelismo. Tal característica, a nosso ver, seria resultante da influência das frações da burguesia nas políticas urbanas, influência expressa não apenas nos efeitos das políticas, mas também nos processos de suas formulações.

## Análises do voto de barganha

Alain Rouquié<sup>[ix]</sup> aponta como causa do clientelismo eleitoral ou do voto de barganha as condições de pobreza das classes trabalhadoras. Ele considera que o voto de cabresto (a relação político-eleitoral homóloga à dependência à terra) e o voto de clientela (a relação político-eleitoral correspondente à independência no mercado) são, por essência, “estruturas piramidais” ligadas aos “contextos de penúria”.

No entanto, o trabalhador da grande propriedade rural pré-capitalista, embora vivendo em condições talvez mais precárias (sem acesso a água tratada, luz elétrica, posto médico etc.) do que as de um trabalhador da periferia urbana, nem por isso faz do seu voto um bem de troca; ao contrário, em razão de sua fidelidade pessoal ao patrão, ele simplesmente doa o voto, como uma espécie de tributo ou homenagem ao senhorio. Pode-se concluir que o enquadramento social do latifúndio pré-capitalista funciona como um impedimento da carência ao induzir o trabalhador a uma atitude utilitária no plano político. O problema de considerar a pobreza como fundamento explicativo do clientelismo eleitoral consiste, pois, em se abstrair o tipo de relações sociais sob as quais é reproduzida a situação de miséria. Uma explicação mais consistente do voto de barganha decorreria de levar em conta o contexto estrutural social.

# a terra é redonda

René Lemarchand<sup>[x]</sup> tende a identificar como fundamento do clientelismo político não a estrutura social capitalista, mas, sim, a herança de um passado pré-capitalista. Para o autor, nos países do Terceiro Mundo, a herança colonial seria o fator determinante da presença do clientelismo na democracia moderna. Em suas palavras, “[...] é primordialmente onde a mudança social tem estagnado substancialmente por trás da modernização política que as formas de dependência clientelista têm tido mais resistência”.<sup>[xi]</sup>

Mas a população “marginalizada” (sem emprego estável) e pobre das periferias urbanas - alvo, sem dúvida, de práticas clientelistas - não é uma herança do passado colonial desses países, pois o subemprego urbano, como mostram estudos específicos<sup>[xii]</sup>, é, antes, um produto do tipo de capitalismo gestado nessas sociedades, que, ao implantar a industrialização dependente, adota um padrão tecnológico voltado para o consumo de altas rendas, restringindo a amplitude do emprego industrial, dada a maior concentração de capital.

Enfim, a abordagem do clientelismo eleitoral como “pré-moderno” desconsideraria o fato de ser esse padrão de política uma das formas de funcionamento da democracia moderna (burguesa), e não uma condição a ela externa (“ambiental”). Essa crítica torna-se mais plausível quando consideramos que o clientelismo persiste mesmo nas sociedades burguesas mais desenvolvidas, embora de uma maneira mais sofisticada.<sup>[xiii]</sup>

A ideia da prática eleitoral análoga à prática do mercado econômico encontra-se desenvolvida em Joseph Schumpeter: “[...] na vida econômica a competição nunca está de todo ausente, mas dificilmente é perfeita. De modo similar, na vida política sempre há alguma competição [...].<sup>[xiv]</sup> Para simplificar as questões, restrinjamos o tipo de competição pela liderança que deverá definir a democracia à livre competição pelo voto livre”; “[...] partido e máquina política [...] constituem uma tentativa de regular a competição política que é exatamente semelhante às práticas correspondentes de uma associação comercial”.<sup>[xv]</sup> Uma restrição que poderia ser feita ao enfoque schumpeteriano, é que a lógica competitiva não se aplica ao conjunto das práticas político-eleitorais, mas apenas a um domínio particular.

Contrariamente, o partido de esquerda promove uma política de ruptura com o isolamento dos indivíduos e o imediatismo dos interesses no campo político. Apoando-se nas experiências de associativismo das classes trabalhadoras, desenvolvidas no âmbito das lutas reivindicativas (organizações de base, sindicatos), ele monta uma forma organizacional que propicia o envolvimento crescente dos trabalhadores no processo político, visando assegurar a defesa dos interesses mais amplos. Dessa maneira, a política de esquerda converte o voto numa expressão da solidariedade de classe.

\***Rachel Meneguello** é professora titular de Ciência Política da Unicamp. Autora, entre outros livros, de PT: A formação de um partido (1979-1982) (*Paz e Terra*).

\***Francisco Pereira de Farias** é professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

## Referência

Francisco Farias. *Do coronelismo ao clientelismo: práticas eleitorais no Piauí, Brasil*. Teresina: Edufpi, 2020.

Disponível em [https://www.ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/edufpi/Ebook\\_Do\\_Coronelismo\\_ao\\_Clientelismo\\_revisto.pdf](https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/edufpi/Ebook_Do_Coronelismo_ao_Clientelismo_revisto.pdf)

## Notas

[i] Para uma visão distinta dos conteúdos manifesto-latente do processo intergovernamental, ver P. Gremion. **Le pouvoir périphérique**. Paris: Seuil, 1976.

[ii] Jean Lojkine. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

[iii] D. Lorrain. La montée en puissance des Villes. **Economie e humanisme**, n. 305, p. 6-18, 1989.

[iv] Peter Saunders. **Social theory and urban question**. London: Holmes & Meir Publisher, 1981.

[v] A. Granou. **La bourgeoisie financière au pouvoir**. Paris: Maspero, 1977.

[vi] Patrick Le Galès. Du gouvernement des villes à la gouvernance. **Revue Française de Science Politique**, v. 45, n. 1, p.

57-95, 1995.

[vii]Eduardo C. Marques. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2003, p. 51.

[viii]Edmond Préteceille. Inégalités urbaines, gouvernance, domination. In: R. Balme; A. Faure; A. Mabileau (Dir.). **Les nouvelles politiques locales.** Paris: Presses de Sciences Politiques, 1999.

[ix]A. Rouquié. L'analyse des elections non concorrentielles: contrôle clienteliste et situations autoritaires. In: G. Hermet (Org.). **Des elections pas comme les autres.** Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

[x]R. Lemarchand. Comparative political clientelism: structure, process and optic. In: S. Einsenstadt; R. Lemarchand (Orgs.). **Political clientelism, patronage and development.** Beverly Hills: Sage Publications, 1981.

[xi]L. Roniger. Civil society, patronage and democracy. **International journal of comparative sociology**, v. 35, n. 3/4, p. 207-20, 1994, p. 215.

[xii] Conferir, por exemplo, Oliveira (1972).

[xiii] R. Theobald. The decline of patron-client relations in developed societies. **Archives européennes de sociologie**, v. 24, n. 1, p. 136-147, 1983 ; R. Theobald. On the survival of patronage in developed societies. **Archives européennes de sociologie**, v. 33, n. 1, p. 183-191, 1992.

[xiv]J. A. Schumpeter. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 338.

[xv] Schumpeter, 1984, p. 353.