

XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

de 22 a 26 de outubro de 2007

CAXAMBÚ, MG

SEMINÁRIO TEMÁTICO 09: CONTROVÉRSIAS CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA: TEORIA E EMPÍRIA

ASSIMETRIAS POLÍTICAS, CLIENTELISMO
E DEMOCRACIA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

PAULO M. D'AVILA FILHO.
PROFESSOR E PESQUISADOR DO DEPARTAMENTO
DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DA PUC-RIO.

ASSIMETRIAS POLÍTICAS, CLIENTELISMO E DEMOCRACIA: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL

Por: Paulo M. d'Avila Filho¹.

Apresentação

O tema do clientelismo é recorrente na literatura brasileira. Uma determinada percepção de que seríamos um país atrasado com relação às conquistas de liberdade e igualdade, alicerces de uma ordem exitosa nos modernos países industriais, sugere esta chave de interpretação das mazelas nacionais. Ocorre, a partir desta perspectiva, uma estreita associação entre formas clientelistas de dominação e o fenômeno do atraso. Esta identificação acaba por desagregar a capacidade explicativa do conceito ao subsumi-lo a um conjunto de denominações concernentes ao domínio tradicional que lhe são correlatas, porém, não idênticas. A discussão aqui desenvolvida pretende abordar essas questões e reconsiderar o conceito de clientelismo, sustentando que modernos arranjos político-institucionais, assim como novas formas de participação política, convivem com formas igualmente novas de clientelismo político, desvinculando-o, assim, da caracterização comum enquanto forma tradicional de dominação política. Trata-se de um *paper* que, a despeito dos [trabalhos](#) de análise empírica que venho desenvolvendo², procura realizar uma abordagem teórica em uma revisão conceitual. O texto dialoga, sobretudo, com a literatura brasileira, que possui trabalhos clássicos sobre o tema. Em uma primeira parte é travado um diálogo crítico com a tradição de associar clientelismo e atraso, em um segundo momento se apresenta o conceito como chave de entendimento das modernas relações assimétricas de poder.

¹ Paulo M. d'Avila Filho é mestre e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e bacharel em História com especialização em História da Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ). Atualmente é Coordenador da Área de Ciência Política do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), onde é professor e pesquisador do programa de graduação e de Pós-graduação em Ciências Sociais. pdavilaf@rdc.puc-rio.br

² O tema tratado neste *Paper*, foi discutido em minha tese de doutorado «Democracia, Clientelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre» defendida no IUPERJ, 2000. Faz parte, também, de uma linha de pesquisa que venho desenvolvendo no âmbito do Departamento de Sociologia e Política da Puc-Rio com financiamento da FAPERJ e do CNPq-PIBIC, com o título: Mecanismos de Intermediação de Interesses Público/Privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro».

1- O Atraso como Chave Interpretativa do Clientelismo.

Podemos identificar, ao menos, duas formas clássicas com que nosso pensamento social e político interpretou a gênese dos grandes males nacionais: uma opera com o eixo explicativo do patrimonialismo (Bastos, 1976; Holanda, 1973; Faoro, 1958) seja ele uma herança ou não de nossa colonização; outra com o mandonismo (Duarte, 1965; Uruguai, 1960; Vianna, 1987, 1981) epicentro de nossa falta de integração social. Duas leituras que marcam nosso pensamento político desde o século passado e perpassam nossa tradição intelectual, sendo, ainda, marcantes, embora com novas roupagens, em produções acadêmicas mais recentes. Estas vão configurar um campo profundamente enraizado em nossa cultura. Eixos que imprimem um certo olhar sobre o fenômeno do clientelismo, identificando-o com o atraso. Uma observação mais detida da forma como estes olhares foram construídos nos ajuda a compreender a interpretação corrente deste fenômeno. Interpretação com a qual pretendemos dialogar.

José Murilo de Carvalho (1999) chama a atenção para a imprecisão quanto a conceitos como mandonismo, coronelismo e clientelismo, presente nos estudos de poder local no Brasil, reforçando que não se trata de um privilégio nosso, e que se trata de conceitos verdadeiramente complexos. O problema, no entanto, vem de longe e pode ser encontrado mesmo nas bases da nossa tradição ensaística.

De um lado, aqueles que creditam os males nacionais ao mandonismo privado das oligarquias; de outro, os que apontam o caráter patrimonialista do Estado brasileiro como grande impedimento à constituição da “boa ordem”³. Esses olhares marcam as leituras sobre o clientelismo no Brasil. A confusão que deriva desta associação corrobora a dificuldade de entendimento e uso do conceito mais recentemente. Ainda que sejam, patrimonialismo e mandonismo, formas de clientelismo, não encerram a amplitude do conceito.

Estes dois olhares irão conformar duas abordagens que resistem ao tempo, serão recorrentes, ainda que sempre recicladas. Trata-se de olhares estruturantes do ponto que pretendemos abordar, a saber, a recorrente relação, usualmente estabelecida, do clientelismo com o mandonismo (Queiróz, 1976) ou o patrimonialismo (Schwartzman, 1988).

³ Para distintas formas de interpretar e organizar este debate ver: Carvalho, 1999; d’Avila 1993; Santos, 1978, e Vianna, 1991, entre outros.

Consolidam-se dois olhares que identificam no mandonismo ou no patrimonialismo as raízes dos grandes problemas nacionais. José Murilo de Carvalho (1999) observa que a correta identificação destes conceitos com o clientelismo não se fará sem trazer alguns problemas para a interpretação do mesmo fenômeno em boa parte da literatura. O autor estabelece, no entanto, algumas distinções centrais entre estes conceitos: “ (...) *De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do País. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do País, estão falando simplesmente de clientelismo (...).*” (Carvalho, 1999, p.134-135)⁴.

O ponto chave é justamente a elasticidade do conceito de clientelismo com relação ao mandonismo. O que Carvalho refere como “apresentação frouxa” nada mais é do que a abrangência que tem o primeiro em relação ao segundo. Se o clientelismo pode ser definido como um sistema de troca política, a partir da assimetria de poder sobre determinados benefícios entre patronos e clientes, o mandonismo pode ser encarado como uma forma típica das sociedades agrárias, que não resiste ao processo de urbanização e modernização das relações Estado-sociedade, mas não esgota a possibilidade da formação de novas assimetrias e trocas políticas. É justamente o caráter aparentemente “frouxo” do conceito, ou de outro modo, elástico, que lhe garante a utilidade para interpretar as novas formas das relações políticas de dominação e controle.

Considerar o patrimonialismo e o mandonismo como formas de manifestação do clientelismo é uma possibilidade, cujos fundamentos acima apresentados atestam a consistência das formulações vistas anteriormente. Não reside neste âmbito a dificuldade conceitual e analítica que se está sugerindo. O problema está em outro lugar e pode ser

⁴ O trabalho ao qual Murilo está se referindo ao citar o conceito de coronelismo é o certamente conhecido e pioneiro estudo, e neste sentido clássico, de Victor Nunes Leal. Em sua interpretação do coronelismo, Leal está justamente identificando os novos formatos assumidos pelo clientelismo em um determinado contexto de expansão dos direitos políticos sobre um tecido social marcado pela ausência das garantias dos direitos civis e forte dependência pessoal, aliado a um cenário de urbanização, modernização e aumento do poder público em detrimento do poder privado local, marcado tradicionalmente pelo mandonismo. O coronelismo seria, assim, uma forma particular, circunscrita a um determinado período, de manifestação do fenômeno clientelista. É justamente contra a tentação de estender o conceito de coronelismo aos formatos mais urbanos que vem assumindo o clientelismo, que Murilo está se manifestando.

resumido em dois aspectos que serão discutidos em seguida: clientelismo como atraso ou resíduo

A redução das possibilidades de interpretação do fenômeno do clientelismo ao mandonismo e ao patrimonialismo cria alguns problemas para a reflexão em torno do conceito. No primeiro caso, identifica-se o clientelismo com atraso, ou com formas pré-modernas de dominação política, obstaculizando a possibilidade do fenômeno assumir novos formatos. Assim, tende a desaparecer com a modernização da sociedade, entendendo-se modernização, como faz Bendix, enquanto urbanização, industrialização e universalização dos direitos de cidadania (Bendix, 1996). No segundo caso, afirma-se que o enraizamento da cidadania conjuntamente com seu corolário, a universalização dos direitos, eliminaria os traços tradicionais, patrimoniais do Estado, mesmo quando se opera com a noção de neopatrimonialismo, como forma moderna de incorporação política, nos termos de Schwartzman (1988).

Com a redemocratização e a efervescência dos movimentos sociais, surge um conjunto de análises discrepantes. Trabalhos que vêm nas novas instituições dos movimentos populares e em alguns indicadores da política nacional, a possibilidade de superação das fórmulas clientelistas identificadas como dito, com as formas tradicionais de dominação política, mandonismo e patrimonialismo. Robert Gay (1998) realiza interessante levantamento dessa literatura, mencionando um conjunto de estudos pontuais sobre movimentos sociais. Sugere, embora não desenvolva, que esses movimentos criam novas formas de clientelismo político que não deixa de ser uma forma de atingir objetivos e trocas políticas, sem, no entanto, perder sua identidade como movimento social autônomo e representante de determinados interesses. Essas trocas permanecem e ensejam novas formas de clientelismo.

O trabalho de Robert Gay procura inventariar um conjunto de publicações mais recentes sobre a redemocratização brasileira pós-regime militar, que vincularão as mudanças introduzidas nas estruturas de participação e competição política no Brasil, ora com a redução ou tendência à eliminação do clientelismo político, ora com a possibilidade de sua manutenção, como um resíduo. De uma parte, encontram-se aqueles que acreditam em um gradual processo, em que a democratização da sociedade e do Estado enfraqueceriam o poder das elites latifundiárias tradicionais e liberariam progressivamente uma população móvel da tirania dos poderosos locais da vida rural. De outra parte, uma literatura que credita aos

resquícios de práticas seculares, reforçadas no período militar, a manutenção e o caráter arraigado das formas clientelísticas de dominação política.

O clientelismo acaba sendo encarado de modo estático por ambas as linhas de interpretação. Seja explicitamente identificado com formas tradicionais, pré-modernas de controle político, que tenderiam a desaparecer com a modernização da sociedade, seja como categoria residual, que sobrevive através dos mecanismos igualmente identificados com o atraso ou com formas não democráticas de organização política, que permanecem como terreno fértil para práticas clientelistas em meio a modernização brasileira, acompanhada pela instabilidade de suas instituições, pela desigualdade social e pela exclusão política.

O ponto a destacar é a persistência de uma visão estática do clientelismo que perpassa nossa literatura, desde os chamados clássicos do pensamento político e social, mencionados até as análises mais recentes. Estática na medida em que, constantemente, vincula a relações políticas tradicionais ou pré-modernas. Daí deriva a dificuldade em conceber novas formas de relações clientelistas encaradas de modo não linear, que se alimentam, se entrelaçam e constituem processos de consolidação democráticos.

O eixo da argumentação corrente repousa na intangível contradição entre formas coletivas e autônomas de organização, sobretudo das classes subalternas, setores de baixa renda, excluídos da possibilidade de exercer a representação de interesses através de canais formais da política representativa, e a possibilidade do clientelismo cortar verticalmente o tecido social. Desse modo, todo o problema é visto como partindo de uma fórmula dicotômica: clientelismo/atraso – universalismo/moderno. Cidadania e clientelismo são, assim, termos antitéticos e o primeiro tende a suplantar o segundo, na medida em que a sociedade se moderniza. Este é o substrato do argumento linear que confina o clientelismo ao atraso, só podendo ser interpretado como elemento residual, indubitavelmente negativo, em contextos de sociedades democráticas que realizaram processos de modernização. A partir dessa observação, podemos caracterizar o conceito de clientelismo, freqüentemente utilizado em boa parte da literatura, como estático. O clientelismo, como forma de entrelaçamento entre Estado e setores populares, não pode se modernizar, alterando suas fórmulas, junto com as instituições da sociedade. O problema parece ser a insistência numa distinção inflexível entre a política clientelista ou tradicional, vista como estática e residual, e a política “radical”, democrática ou moderna, tanto nos níveis populares quanto legislativos.

2- O Clientelismo Como uma Estratégia Moderna

A dicotomia acima apresentada eclipsa a possibilidade de compreensão do entrelaçamento entre os referidos tipos ideais nos arranjos sociais concretos, ou simplesmente, obscurece a possibilidade de um olhar *ex parte populis* nas referidas relações de patronagem e clientela.

Estes elementos estão amalgamados em redes de relações entre comunidade e Estado muito mais complexas e híbridas, cujos resultados não podem ser de todo precisados, mas devem ser investigados. A utilização de uma tipologia que identifique os diferentes conteúdos abstratos dos arranjos sociais evidentemente corrobora o estudo de casos específicos, porém sua contribuição restringe-se à possibilidade de identificação de aspectos que podem perfeitamente coexistir. Se assim não fosse, seria necessário demonstrar em que lugar ou formação social encontrar-se-iam esses elementos “puros”.

Os esforços de Robert Gay caminham em direção contrária a que foi desenvolvida anteriormente, adotando diferente linha de interpretação. Seu olhar sobre o fenômeno do clientelismo e da relação deste com as mudanças introduzidas na lógica e no padrão da competição política no Brasil, a partir da redemocratização dos anos oitenta, apontam para uma necessária e urgente revisão dos pressupostos que orientam uma abordagem, tida como tradicional, das relações entre patronagem e clientela.

Segundo o autor, com o advento da redemocratização, as mudanças no relacionamento entre elites e massas no Brasil tiveram um impacto sobre todos os relacionamentos políticos, incluindo aqueles baseados no clientelismo. Fazendo uso de um conjunto de pesquisas pontuais latino-americanas⁵ sustenta que haveria consideráveis evidências para se sugerir que o clientelismo, tanto no Brasil como em outros lugares da América Latina, é cada vez mais um meio de proceder a distribuição coletiva de bens oposta à distribuição individual. O clientelismo contemporâneo, ao contrário do tradicional, exhibe tanto aspectos relacionais e

⁵ Hagopian, Susan Stokes, John French, Jonathan Fox, Geert Banck, Geerit Burgwal, Cristina Escobar, Javier Auyero, entre outros.

hierárquicos quanto elementos de identidade e organização coletiva⁶. Haveria, também, evidências de que o clientelismo se constitui em um tipo de relação cada vez mais voluntário, transacional, flexível e instável entre elites e massas, entre os representantes ou detentores do controle sobre determinados benefícios e os membros das organizações de base das classes subalternas⁷.

Longe de simplesmente suprimir relações de clientela, o aumento da competição política, tanto inter quanto intraclases ou segmentos sociais, vem reduzindo a distância ou a desigualdade entre *patronus* e clientes, possibilitando novos formatos e maior espaço de negociação entre as partes com incidência direta sobre as possibilidades do arranjo. A recente transição para a democracia testemunhou o grande aumento das disputas inter e intrapartido pelos votos, assim como o crescimento das organizações da sociedade civil vem configurando um cenário pluralista cada vez mais poliárquico que incrementa a competição entre lideranças e associações de perfil popular⁸. Os políticos e os líderes da comunidade que fracassam na obtenção de benefícios, que incentivam a constituição de uma base de apoio consistente, logo perdem o suporte e são trocados por outros, ou perdem sua liderança em função do desgaste proveniente deste fracasso.

Se este diagnóstico é correto, nos permite inferir que a democratização, o aumento da competição política, a aproximação com sistemas políticos poliárquicos, a modernização, a universalização do voto, o aumento da participação e a organização da sociedade civil não contraditam ou excluem formas de clientelismo político, mas criam novas possibilidades de arranjos clientelistas (Bahia, 1997; Carvalho, 1998; Diniz, 1982; d' Avila, 2000; Gay, 1999). Permitem a configuração de um cenário onde, dentro de contextos democráticos competitivos, a alteração na correlação de forças promovida pela necessidade de atendimento à reivindicação de seus "clientes", por parte dos *patronus*, leva a possibilidade de pensarmos esses arranjos, a partir de uma perspectiva *ex parte populis*, ou seja, como instrumento estratégico de política por parte destes clientes, e não apenas *ex parte principis*. Alterando-se, dessa forma, o tradicional ângulo de análise do fenômeno.

⁶ Nesse sentido ver o trabalho de Alba Zaluar, *Máquina e Revolta* (1985).

⁷ Evidentemente, arranjos de tipo clientelista não estão circunscritos às classes subalternas, mas têm sido esta a tônica da literatura sobre o tema.

⁸ Eli Diniz (1982) empreende notável estudo sobre máquina política e clientelismo no Rio de Janeiro, representado pelo chaguismo, demonstrando, entre outros aspectos, que a ampliação da democracia partidária exponencia as necessidades da troca clientelista.

Não se quer sugerir com isso que a patronagem não é recompensada nas urnas; trata-se, ainda, da "essência" do clientelismo, muito embora os elementos concernentes às trocas políticas clientelistas possam variar, não sendo circunscritas apenas ao retorno eleitoral⁹. A questão é outra. Trata-se da possibilidade de considerar o clientelismo como uma estratégia política de uma população carente de um conjunto de benefícios arrolados oficialmente como direitos, que políticos gostariam de apresentar como favores.

A preocupação expressa acima refere-se à possibilidade de uma interação clientelista que opera, ao mesmo tempo, com a garantia da autonomia organizativa e da manifestação de interesses específicos por parte dos clientes. De um ponto de vista puramente eleitoral, a adesão a um político ou a um partido em um certo nível, como o municipal, por exemplo, não indicam necessariamente uma filiação em outros níveis, como estadual ou federal, tampouco indicam incapacidade de autonomia associativa. De outra parte, o problema exige um cuidado especial com relação ao uso de referências normativas como universalismo e cidadania à análise de arranjos sociais específicos, onde os mesmos sofrerão as interveniências de diversas variáveis, entre as quais a situação e os interesses particulares dos atores sociais em cena.

Precisamos considerar a possibilidade de o clientelismo desempenhar um papel dentro de um contexto democrático, que transcende às noções de conformidade e resistência, podendo ser encarado como um instrumento de ação popular na busca por auferir benefícios que, de outro modo, dificilmente poderiam ser alcançados pelos canais formais da política - freqüentemente encarados como espaços viciados, cuja abertura para a incorporação de novas demandas exige reformas específicas de difícil acesso para as organizações populares. Um instrumento que está intimamente ligado às estratégias de elites políticas, tanto à direita quanto à esquerda do espectro partidário. Um jogo político, que envolve mais do que simplesmente trocas de votos por benefícios, mas um conjunto de elementos tais como recursos simbólicos e crédito político, ou acesso à arena decisória, por um lado e legitimação de políticas, por outro. Tudo isso fora dos canais formais institucionalizados, garantidos por uma constituição ou lei orgânica.

⁹ Tais como o recurso a um reforço *ad hoc* de legitimação de determinadas políticas públicas em administrações locais, por exemplo, ou mesmo a troca de benefícios de legislação por apoio financeiro, no caso de grupos econômicos fortes em uma determinada região. Os estudos locais revelam formatos diversos das trocas clientelistas. Estes estudos vem sendo meu objeto de pesquisa.

A aceitação do fato de que os arranjos clientelistas assumem variadas formas, a partir do universo de relações sociais nos quais operam, tem levado estudiosos a adotar distintas classificações, agregando ao conceito alguma qualificação que permita marcar-lhes a diferença, a exemplo de outros conceitos como o de corporativismo. Assim, acabam por construir uma variada tipologia das relações clientelistas¹⁰.

O ponto desenvolvido neste *paper*, no entanto, é saber se, ao falarmos de clientelismo, estamos diante de uma herança, um resíduo de uma sociedade hierarquizada embutida dentro da sociedade moderna. Se assim for, estaremos vivendo em uma sociedade que ainda não se modernizou completamente, e ao fazê-lo destruiria estes resíduos? Ou, de outra forma, estamos diante de um tipo de relações políticas que, ao contrário de definharem, tenderia a assumir formas de expressão que disfarçam o seu conteúdo original e frustram as expectativas de superação de traços considerados residuais e passageiros?

Em sua tese de doutoramento, Bahia procura desenvolver uma interpretação do fenômeno do clientelismo que corrobora o argumento de que sua longevidade ultrapassa os marcos dos tipos de dominação tradicionais. O autor parte do desenvolvimento de uma teoria das trocas políticas como algo distinto das teorias da troca econômica e social em geral, a fim de descortinar seus contornos particulares¹¹.

A abordagem da troca constituiria, assim, a melhor forma de interpretar o jogo da política em seu sentido mais geral, da ordem pública e da aspiração ao poder, e no processo mais restrito que se refere ao processo decisório da organização política. A troca política se diferenciaria das trocas tanto sociais em seu sentido mais geral, quanto das econômicas em particular, na medida em que não constitui trocas tão inespecíficas quanto às primeiras, nem tão específicas quanto às segundas. O problema da simetria ou assimetria nas trocas, um elemento fundamental para a definição conceitual da troca política em geral e da clientelista em particular, não escapa ao autor: “entende-se por simetria, as trocas em equilíbrio e por assimetria, as situações em desequilíbrio. Estas últimas, expressam situações de troca em que

¹⁰ Ver Bahia (1997); Robert Gay, (1998) e d’Avila (2000).

¹¹ Partindo de uma análise das principais contribuições para uma teoria da troca como fundamento da ordem social; Simmel, Homans, Blau e Coleman, Bahia busca constituir os traços principais dos mecanismos da troca política, sua concepção macro, e sua principal característica assentada na assimetria das relações de poder. O que será fundamental para o desenvolvimento da análise em torno das relações *patronus/cliente*.

as recompensas não são iguais, seja da perspectiva do observador, do ator ou de ambos. A troca política, se caracteriza por sempre assimétrica (...)" (Bahia, 1997, p.35)

A questão do desequilíbrio pressupõe o debate em torno da justiça na troca. Segundo Bahia, Raymond Aron tem a fortuna de identificar em Weber, a distinção básica que traduz os dois princípios de justiça na troca, que marcam a discordância representada por dois destacados teóricos contemporâneos, John Rawls (1992, 2000) e Robert Nozick (1991): "(...) no pensamento de Weber a teoria da justiça compreende uma antinomia fundamental (...) como a desigualdade existe de início, há duas orientações possíveis: a que tende a apagar a desigualdade natural pelo esforço social; e a outra que, pelo contrário, tende a recompensar todos na base de suas qualidades desiguais. Weber afirmava (...) que entre essas duas tendências antitéticas (...) não há escolha governada pela ciência, todo homem escolhe seu Deus ou seu demônio por si mesmo" (Aron, *apud* Bahia, 1997, p.35).

Tanto em uma como em outra possibilidade, está presente a desigualdade ou o desequilíbrio do acesso ou controle sobre determinados recursos ou benefícios entre os atores sociais. A assimetria será a marca das trocas políticas. Definidas suas especificidades, é preciso estabelecer quais os contornos particulares que ensejam o caráter assimétrico dessas trocas, tanto de um ponto de vista macro, como micro. Bahia vai encontrar nos fundamentos da macrotroca política os elementos constitutivos desta assimetria.

A troca social e política pressupõe um respeito às regras de conduta e de convivência que decorrem de um pacto, ou de um acordo de vontades entre as partes contratantes. Uma troca espontânea de direitos é possível pelo simples respeito às regras de comportamento, já que infringir às regras significaria ter potencialmente seus direitos também violados. De outra parte, o respeito aos direitos de propriedade decorre da obediência às regras de conduta, coordenadas pelo Estado e pela lei. Nesse caso, há um pacto com um terceiro ator. Sendo assim, são duas as possibilidades: em um plano horizontal, entre indivíduos que pactuam; em um plano vertical, quando os indivíduos aceitam a imposição das regras de conduta pela lei, cujo objetivo é garantir os direitos de propriedade. Desse modo, há uma troca espontânea, em obediência às regras de conduta e uma troca artificial, criada racionalmente pelos homens. De qualquer modo, haverá uma macrotroca política em que o Estado surge, ou como coordenador espontâneo e natural ou como um coordenador artificial.

Na gênese de toda a ordem social, tanto na interpretação dos construtivistas lógicos quanto na dos evolucionistas - ou evolucionários, como preferiria Hayek (1981) -, está presente uma macrotroca política. Na leitura dos primeiros, os indivíduos racionais aceitarão, através do contrato ou do pacto, a ordem política criada. O representado, seja cidadão ou indivíduo, se submete ao “Leviatã” (Hobbes) e obtém em troca a segurança e a eliminação de uma possível anarquia, ou faz um pacto com outros proprietários na constituição da Sociedade Política (Locke), recebendo em troca a proteção de sua propriedade. Na visão espontaneísta/naturalista dos segundos, no contrato utilitário, os indivíduos se adaptam e internalizam hábitos, costumes e valores, anteriormente definidos pela utilidade (Hume), criando a sociedade política. Estes manifestam simplesmente o desejo de viver em sociedade (Montesquieu), ou incorporam “regras de conduta justa” como em Hayek.

Da gênese grega, aos clássicos contratualistas, Hobbes, Locke e Rousseau, assim como os representantes da ilustração escocesa, Hume e Smith, passando por Althusius até Hayek estarão presentes diferentes teorias acerca dos fundamentos da “boa ordem”, da justiça e dos governos. Todas elas, no entanto, estão se referindo a processos de macrotroca política. Este processo é que permitirá o funcionamento das sociedades. A troca econômica não será possível, no sentido macro, sem um mínimo de garantia fornecida pela troca política. A característica fundamental a toda organização será a produção de hierarquias e assimetrias de poder, presentes no seio da troca política. As outras formas de troca serão autorizadas por uma hierarquia de poder legitimada por leis, consensos, costumes.

O entendimento central dessas considerações para a análise seguinte sobre o fenômeno do clientelismo é de que o que se troca em política não são favores pessoais, como acontece entre indivíduos comuns entre si, mas favores de autoridade. Em política, são os benefícios do exercício da autoridade que entram na troca (Lindblom, 1979). Estes favores de autoridade não se restringem, é verdade, à autoridade pública, no sentido da burocracia nomeada ou concursada, ou dos legisladores ou executivos eleitos, mas também nas trocas que envolvem o jogo de poder dos diferentes grupos econômicos. As trocas patrimoniais hierárquicas ou assimétricas não são prerrogativas apenas do poder público, tampouco estão circunscritas contemporaneamente ao formato do mandonismo local; elas não se limitam ao patrimonialismo de Estado tão caro a tradição patrimonialista e assumem formas mais modernas do que as que estão denunciadas pela literatura que opera no eixo do mandonismo.

A assimetria é, portanto, um fator endógeno à troca política e por conseguinte a toda organização social. O clientelismo será caracterizado como um tipo de troca política assimétrica, marcado por uma série de especificidades que precisam ser observadas, se quisermos encontrar uma definição satisfatória de clientelismo, ainda que necessariamente elástica.

Supondo que toda organização conserva em seu interior algum nível de hierarquia e sendo, organização e hierarquia elementos constitutivos de qualquer formação social, assim como a assimetria seu corolário, o clientelismo deixa de ser um fenômeno, passageiro ou não, típico de sociedades ditas atrasadas. Toda a sociedade precisa organizar a distribuição do poder político-patrimonial. A propriedade, seja ela privada ou pública, por ser principalmente excludente, precisa organizar-se em forma de poder patrimonial excludente, segundo um modelo hierárquico qualquer, é aí que proliferam as potencialidades do clientelismo, ou seja, da relação *patronus*-cliente.

Visto de um ângulo tanto *ex parte principis*, como *ex parte populis*, a relação clientelista vai operar dentro do campo das hierarquias e assimetrias, como em um jogo em que serão definidos os quinhões distributivos de toda a sorte de benefícios, privilegiadamente nos espaços não regidos pela lei. Trata-se de um jogo absolutamente político, onde o poder de barganha e a capacidade dos atores em trocar e negociar os benefícios mútuos serão decisivos para os seus resultados.

O jogo de dependências mútuas, incrementado pelo sistema representativo partidário, cria inúmeras novas possibilidades de arranjos clientelistas. Dentro dos marcos da democracia partidária é comum observarmos a condenação intransigente de toda a forma de clientelismos. Uma crítica que mal disfarça o fato de que o fenômeno está relacionado a qualquer forma de organização ou ordem pública. Dessa forma, sustenta-se que o clientelismo permanece onde houver relações assimétricas de poder e atores sociais dispostos a trocar benefícios.

A conclusão a que se pode chegar, a partir das considerações feitas, é de que o clientelismo se enraiza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização. Não constitui por isso só um resíduo da sociedade tradicional., um corpo estranho na sociedade do capitalismo.(...) o clientelismo se manifesta em todos os modos de poder, concorrendo para sua conservação e distribuição nos espaços não-regidos pela lei. Por ter, inclusive, uma forma

de costume. No passado essencialmente, e em nossa época, o clientelismo aparece como fator endógeno às sociedades estruturadas. Não podem elas – organização e hierarquia – prescindir dele.” (Bahia, 1997,p.101)

Alguns trabalhos de análise empírica feitos em contextos de alegada expansão dos direitos de cidadania, como nos Estados Unidos da América, reforçam o argumento de que o clientelismo será uma forma de intermediação de interesses onde quer que tenhamos assimetrias políticas sobre os benefícios patrimoniais, ou seja, tanto em contextos ditos menos desenvolvidos quanto em países considerados de democracia avançada. Tanto aqui, quanto lá, ou alhures, o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os *clientes*, com os detentores legítimos dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus *patronus*.

A análise clássica de Banfield (1965), sobre a Secretaria de Habitação de Chicago, sugere malgrado empenho do órgão para um planejamento autêntico. Falhou porque não soube identificar corretamente a verdadeira estrutura do poder na cidade. Sua visão elitista a respeito do interesse público era totalmente oposta à visão populista dos políticos de partido, que teria sido a que prevaleceu. Anthony Downs (1957) teorizou sobre essa estrutura norte-americana mostrando como os políticos compram votos oferecendo programas de ação, como em um balcão. Lindblom (1959) confrontou todo o modelo racional abrangente de planejamento com o que julgava ser o processo concreto de urbanização programada, caracterizado muito mais pela mistura de valores e análises, a confusão de fins e meios, a ausência do estudo de alternativas e do esvaziamento da teoria.

Estas análises tiveram origem no estudo da política urbana norte-americana, que, por tradição, é mais pluralista, no sentido consagrado por Robert Dahl, que a maioria das outras nações. Uma conclusão comum à esses trabalhos parece ser a de que, na prática, a democracia formal local demonstrou ser um terreno mais "pantanososo" do que gostariam. Em vista disso, alguns concluíram que esta era a natureza mesmo do planejamento: parcial, experimental e incremental - a arena formal da democracia partidária eleitoral não garante "transparência" no processo.

A primeira constatação fundamental é a de que sempre será necessário dialogar com os representantes da sociedade civil, sejam eles políticos profissionais ou não. A segunda, e não menos importante, é a de que a arena política formal, como no exemplo norte-americano, em função de seus interesses supostamente "populistas", ou, poder-se-ia dizer clientelistas, contrariam a utopia do planejamento como fruto da intervenção puramente técnica do perito. A "administração máquina" é assim mais uma representação fictícia mas útil - na medida em que justifica seus programas protegida pela alegada *expertise* dos especialistas - do que uma prática efetiva, aqui e alhures, e isso, segundo os estudos mencionados, não é nenhuma novidade.

Bahia analisa a literatura que versa sobre os novos formatos adquiridos pelas relações clientelistas no cenário norte-americano. A democracia representativa contemporânea, mesmo as consideradas mais avançadas, enfrentam o problema das trocas políticas assimétricas/clientelistas. A assimetria e a privatização do público, assim como oligopolização e oligarquização das organizações, constituem tendências ou traços característicos mais fortes ou mais fracos da ordem social e a ação política conterá sempre aspectos da troca clientelista.

A literatura mais recente tem em comum o entendimento de que o fenômeno do clientelismo encontra-se presente, ou melhor é endógeno à organização e ao fenômeno do poder. O que se troca é apoio político e lealdade por benefícios patrimoniais, máquina política por compromisso. Em todas as sociedades, a autoridade pública legítima se organiza em bases patrimoniais. Em linguagem weberiana, a disputa pelo poder é a disputa pelos instrumentos da autoridade pública, seus monopólios legítimos da força e da justiça, bem como pela organização da distribuição político-patrimonial.

Considerações Finais

Neste texto procurei reconsiderar o conceito de clientelismo sustentando dois pontos fundamentais: 1) procurei chamar a atenção para alguns problemas provenientes da percepção do clientelismo como um resíduo, marca do atraso que tenderia a ser superado por um processo de modernização democrático, o que tem dificultado a compreensão do fenômeno como endógeno à organização do poder político e como fórmula moderna de

intermediação de interesses; 2) sugeri a possibilidade de se pensar o clientelismo como estratégia popular de obtenção de benefícios, particularmente em contextos de baixa institucionalização de canais de acesso aos centros de decisão política, canais que organizam a distribuição patrimonial de bens e serviços e que se constituem em poderoso instrumento de aquisição de apoio político por parte do *patronus*.

Partindo dos elementos desenvolvidos, procurei sustentar que o clientelismo é um fenômeno relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços não regulados diretamente pela ordem jurídica e pelos valores de mercado. Os mecanismos que fazem parte da troca política assimétrica/clientelista ocupam espaços vazios, onde não há garantias legais, não constituem direitos, mas são tolerados nas relações sociais. Espaços que não são ocupados pelos dispositivos constitucionais, pelo conjunto legal formado pelo direito positivo.

Mas dissertar sobre o caráter assimétrico e hierárquico que marca a organização da ordem pública e, por conseguinte, o próprio clientelismo e derivar, daí, seu caráter intrínseco a toda as estruturas de poder político, embora nos possibilite construir um olhar alternativo sobre o fenômeno, ainda nos diz pouco, não nos informa sobre os conteúdos específicos que encerra. Possivelmente uma tal caracterização, em função da multiplicidade de formas que assume, exige que orientemos nosso olhar para o movimento dos atores em cena, para jogos de troca específicos.

Ainda que tenha procurado desagregar o binômio clientelismo/atraso, não extraio daí nenhum sentido valorativo. Não se pretende fazer algum juízo ético-normativo em torno do tema, mas entendê-lo como estratégia política racional de atores sociais, organizados dentro ou fora do aparelho de Estado. Desta forma, o entendimento do impacto do fenômeno no tecido social e na ordem pública ganha outros contornos, que venho investigando nas pesquisas que realizo sobre poder local nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA, Luiz Henrique Nunes. (1997) Raízes e Fundamentos de uma Teoria de Troca Política Assimétrica/Clientelística. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, Mimeo.
- BANFIELD, E. C. (1965) Big City Politics: A comparative Guide to the political Systems of Atlanta, Boston, Detroit, El Paso, Los Angeles, Miami, Philadelphia, St. Louis, Seattle. Nova Iorque, Random House.
- BASTOS, Aurelino Cândido Tavares. (1937) A Província. São Paulo, Ed. Nacional.
- _____. (1976) Os Males Do Presente e as Esperanças no Futuro. Coleção Brasileira, n.151. São Paulo, Ed. Nacional.
- BENDIX, Reinhard. (1996). Construção Nacional e Cidadania. São Paulo, EDUSP.
- BOSCHI, Renato Raul. (1999) "Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador." Revista DADOS. Rio de Janeiro, IUPERJ, n.4, vol.42.
- CARVALHO, José Murilo de.(1999) "Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: Uma Discussão Conceitual".(1ª Publicação 1977). In: Pontos e Bordados. Escritos de História e Política. Belo Horizonte, UFMG.
- D`AVILA, Paulo Filho. (1993) Doutrinarismo e Empirismo: Os Caminhos do Debate sobre os Sistemas de Governo na República Brasileira. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo.
- _____. (2000) Democracia, Clientelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo.
- DAHL, Robert. (1997) Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo, USP.
- DINIZ, E. (1982). Voto e máquina política, Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DOWNS, Antonie (1957). An Economy Theory of Democracy. New York Haeper & Row.
- DUARTE, Nestor. (1965) A Ordem Privada e a Organização Política Nacional. Contribuição à Sociologia Política Brasileira. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 2ª ed.
- FAORO, Raimundo. (1994) Existe um Pensamento Político Brasileiro? Brasileiro. São Paulo, Editora Ática.
- FAORO, Raimundo. (1958) Os donos do poder. Porto Alegre, Globo.
- GRAHAM, Richard. (1997) Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX., Rio de Janeiro, UFRJ Editora.
- GAY, Robert (1998) Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil. Connecticut College, mimeo.
- HAYEK, Friedrich. (1983), Os Fundamentos da Liberdade, Brasília, UNB, Série Pensamento político nº 56.

- _____. (1985), Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política, São Paulo, Visão.
- HOLANDA, S.B. (1973). Raizes do Brasil, Rio de Janeiro: José Olympio. 1973
- KUSCHNIR, Karina. (2000). O Cotidiano da Política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LEAL, Vítor Nunes (1986) Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo, Alfa-Omega.
- LINDBLOM, Charles E. (1979) Política e Mercados. Os Sistemas Políticos e Econômicos do Mundo. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- NOZICK, Robert. (1991), Anarquia, Estado e Utopia. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- NUNES, Edson. (1997). A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Brasília, DF; ENAP.
- QUEIROZ, Maria Isaura. (1976) O Mandonismo na Vida Política Brasileira e outros Ensaio, 2º ed. São Paulo, Alfa-Omega.
- RAWLS, John. (1981), Uma Teoria da Justiça. Brasília, UNB, 1981
- _____. (2000), O Liberalismo Político. São Paulo, ed. Ática.
- REIS, Elisa Maria Pereira. (1982) "Elites Agrárias, State-Building e Autoritarismo". In: Revista Dados, IUPERJ, Rio de Janeiro,
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1978) Ordem Burguesa e Liberalismo Político. São Paulo, Duas Cidades.
- SCHWARTZMAM, Simom. (1988) As Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Campus.
- SCHWARZ, Roberto. (1988) Ao vencedor as Batatas. São Paulo, Duas Cidades.
- URUGUAI, Visconde. (1960). Ensaio Sobre o Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.
- VIANNA, Luiz Werneck . (1991) "Americanistas e Iberistas: A Polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos." In: Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, Vol.34, nº2.
- VIANNA, Oliveira. (1987) Instituições Políticas Brasileira. São Paulo, USP.
- _____. (1981) "O Idealismo da Constituição." In: CARDOSO, Vicente Licínio. À Margem da História da República. Brasília, Câmara dos Deputados, ed. UNB.
- ZALUAR, Alba. (1985) A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo, Brasiliense.