

**Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades
Realizado na Universidade de Brasília
23 a 26 de abril de 2012**

Clientelismo, o enclave da democratização e da cidadania no Brasil

Alexandre Pereira da Rocha*

Resumo

Este artigo analisa o fenômeno do clientelismo no contexto sociopolítico brasileiro. Enfatiza-se o regime democrático presente, que não deveria se limitar a pré-requisitos formais, mas se estender a elementos substantivos, os quais podem realmente dar continuidade ao processo de democratização e ampliação da cidadania. Ressalta que o clientelismo, funcionando como mecanismo de intermediação de interesses entre cidadãos e Estado, situa-se como enclave ao processo de democratização e à construção da cidadania plena. Ademais, argumenta-se que esse processo não inviabiliza a existência de uma democracia, mas afeta a qualidade do regime.

Palavras-chave: clientelismo; democracia; democratização; cidadania; qualidade da democracia.

* Graduação e mestrado em Ciência Política (UNB). Doutorando em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília (UNB). E-mail: alexandrerocha@unb.br

“(…). Numa palavra, eram as mil tetas, os ubres, maiores ou menores, ressumantes de grosso leite em eterna apojadura, desse animal multimânico, a que ora se chama nação, ora administração, ora fazenda, orçamento, ou erário, e de cujos peitos se dependuram, aos milhares, as crias vorazes na mamadura, mamões e mamadores para cuja gana insaciável não há desmame.”

Rui Barbosa, 1920.

Introdução

O propósito deste artigo é analisar o fenômeno clientelismo no contexto sociopolítico brasileiro. Assim, questiona-se: quais são as implicações do clientelismo no processo de democratização e na construção da cidadania?

As respostas para essa questão são complexas, haja vista o caráter polissêmico do clientelismo, que ora é interpretado como mandonismo, ora como uma nova forma de coronelismo, ou pior, ora como uma prática comum na relação entre cidadãos e Estado. Ainda, considerando esse viés polissêmico do clientelismo, acrescenta-se a característica de que ele é fenômeno versátil e sutil. Versátil porque é capaz de se adaptar aos mais variados arranjos políticos, sejam autoritários ou democráticos. Sutil porquanto é pouco contestado. Pode-se afirmar que o clientelismo é “encoberto” devido à complacência daqueles que se beneficiam, e “despercebido” devido à ignorância daqueles que são excluídos de uma ordem social de direitos.

Este trabalho consta de duas seções. A primeira seção analisa aspectos conceituais do fenômeno clientelismo e suas aplicações no sistema político brasileiro. A segunda, analisa certos fragmentos da democracia brasileira, sobretudo, as vicissitudes do processo de democratização. Ademais, nessa seção será interconectado o fenômeno do clientelismo ao processo de democratização e à construção da cidadania. Desse modo, ao final, conclui-se que o clientelismo é enclave a um regime político de qualidade.

O clientelismo de ontem e de hoje

O clientelismo é fenômeno que difere de outros, como coronelismo e mandonismo. É comum alterar os conceitos como se eles fossem sinônimos, por isso o clientelismo adquire caráter polissêmico. Todavia, os conceitos são distintos, conquanto ainda sejam interdependentes em algumas situações específicas. Para deixar claro essa discussão, convém recorrer ao didático

artigo de José Murilo de Carvalho intitulado “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual”, publicado na revista Dados em 1997.

Antes de definir clientelismo é oportuna a distinção conceitual do coronelismo e do mandonismo. O coronelismo era um sistema político, uma complexa rede de relações que iam desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. Além disso, foi fato historicamente datado, entre os anos 1889 e 1930 (CARVALHO, 1997). O coronelismo foi resultado da superposição de formas desenvolvidas no regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Foi sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais (LEAL, 1997: 40).

Por sua vez, mandonismo não é um sistema, trata-se de um traço da política tradicional. Aproxima-se do conceito de caciquismo e se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. No mandonismo ocorre a concentração de algum recurso estratégico, em geral a posse de terra, na pessoa do mandão, do potentado, do chefe, do coronel (CARVALHO, 1997).

Observa-se que o mandonismo é parte do coronelismo, sobretudo nos momentos onde os coronéis tiveram reduzido seu capital político, mas ainda sobrava o asilo econômico e a capacidade de mandar. Na verdade, o mandonismo foi das características secundárias do coronelismo, tais como ainda, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 1997: 41).

O clientelismo também esteve presente no coronelismo à medida que abalizava a intrincada rede de favores e dependência que unia o coronelato a outras instâncias governamentais. Assim, mandonismo e clientelismo coexistem em diversos momentos históricos. No entanto, diferem-se porque 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 (CARVALHO, 1997).

Tem-se que o clientelismo não é sistema político, o que o difere do coronelismo. Tampouco é mandonismo, pois não regrediu acentuadamente no transcorrer da história, sobretudo, no processo de democratização. Define-se clientelismo como:

“Um sistema de controle de 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.” (NUNES, 2003: 40)¹

Além dessa definição de Nunes (2003) é oportuno apresentar o recente trabalho de H  l  ne Combes (2011), intitulado “  D  nde estamos con el estudio del clientelismo?”, que faz um balan  o do clientelismo no mundo académico. Combes (2011) traz a defini  o de clientelismo de Jean-François M  dard:

“La relación de clientela es una relación de dependencia personal que no está vinculada al parentesco, que se asienta en intercambios recíprocos de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, los cuales controlan recursos desiguales. [...] Se trata de una relación bilateral, particularista y borrosa [...], de una relación de reciprocidad [...] que supone un intercambio de beneficio mutuo entre socios desiguales.” (M  DARD, 1976)

Nisso se observa que h   um consenso entre os acad  micos. Em suma, o clientelismo define intercâmbios de diferentes tipos de recursos com promessa de reciprocidade, de solidariedade, de lealdade, incluso de afeto entre “cliente” e “patrão”, os acordos são informais, mas podem se consolidar e envolver uma grande desigualdade e diferença de poder entre padrões e clientes (COMBES, 2011).

O entendimento do clientelismo não pode ser dissociado da no  o do patrimonialismo, mesmo que o supere em dinamicidade. O patrimonialismo    basicamente a situa  o em que os políticos lidam com os recursos públicos como se fossem deles: em vez de distribuirlos de acordo com critérios universalistas e impessoais, privilegiam familiares, amigos e sua clientela política. Assim, enquanto “patrimonialismo” diz respeito    apropria  o privada de recursos públicos, “clientelismo” denota uma rela  o de dependência entre *patronos* e seus *clientes*, a qual geralmente envolve uma série de *mediadores* ou *agentes* (OTTMANN, 2006: 157-156).²

O ponto crucial para entender o clientelismo    analisá-lo como forma de intermedia  o de interesses entre cidadãos e Estado. Essa intermedia  o não segue padrões universalistas

¹ Esse texto articula a análise do clientelismo com corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Para o autor tais gramáticas nortearam as transforma  es políticas a partir da década de 1930. No entanto, observa-se que o fenômeno clientelismo não    exclusividade da política brasileira. Assim, para maior aprofundamento, cita-se a referência citada na obra de Nunes, na página 28, onde outras características do clientelismo são enumeradas, isso a partir da obra de Eisenstadt, S. N. & Luiz Rninger. “Patron-client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, *Comparative Studies in Society and History* 22, n. 1, 1980.

² Sobre a influência do clientelismo na democracia, ver Goetz Ottmann em “Cidadania Mediada: *processos de democratiza  o na política municipal do Brasil*”. Neste artigo o autor defende que “um processo de democratiza  o bem-sucedido não erradica práticas como o clientelismo e a patronagem, mas tende a incorporá-las e a edificar-se a partir delas”.

tampouco impessoais, mas privilegia grupos ou indivíduos desigualmente. Isso por que entre os cidadãos e o Estado há mediadores – geralmente políticos, agentes governamentais, partidos políticos, enfim os *patronos* –, que usam os recursos públicos para obterem vantagens privadas. O Estado é permeado por uma rede de atores que ditam a oferta das políticas públicas, enquanto os cidadãos têm dificuldades de impor suas demandas. Ora, qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No tocante ao clientelismo político, o Estado (ou aqueles que fazem às vezes do Estado) constitui-se a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio de que necessite (CARVALHO, 1997). Embora conceitualmente distintos, o clientelismo tem suas bases assentadas numa estrutura patrimonial, onde o público e o privado não são distintos, mas entrelaçados.

De forma conceitual o clientelismo não é de difícil entendimento, como pôde ser visto pela breve revisão de literatura. O idiossincrático é entender como ele persiste em regimes que exigem transparência e responsabilização no trato da coisa pública, como no caso do regime democrático. No entanto, se for possível identificar uma razão para persistência do clientelismo, certamente ela é a capacidade de os atores políticos se adaptarem às mudanças sociopolíticas. Ora, à época do fim do Império e início da República, as trocas de favores governamentais tinham o nome de patronato e filhotismo. Um dos discursos da República era justamente mitigar tais favores com a adoção de medidas de igualdade e mérito. No entanto, a despeito da mudança do regime, a coisa pública continuou sendo desviada para fins privados. Na retórica, patronato e filhotismo, eram rebatidos pelos atores políticos, sobretudo os republicanos, que começavam a propagar o ideal racional-burocrático de despersonalização do setor público. Nada obstante, ainda imperavam na política cotidiana as práticas clientelísticas.³

Daí o germe do clientelismo cresceu na República porque não houve por parte dos atores políticos, notadamente, a assimilação de valores distinguindo o público do privado. Segundo Carvalho (2000) essa é a razão clientelística, ou seja, a perfeita continuidade entre o antigo e o novo regime. A correspondência revela a convicção de quase todos, *patronos* e *clientes*, de que

³ Debate interessante sobre o clientelismo é apresentado por José Murilo de Carvalho no artigo “Rui Barbosa e a Razão Clientelista”. Neste artigo Carvalho historiografia os pedidos de favores dirigidos ao então ministro da Fazenda Rui Barbosa, que mesmo sendo ferrenho opositor da política patrimonial, rendeu-se ao clientelismo, pelo menos em parte. Os pedidos de empregos de amigos, parentes, correligionários, baianos, acadêmicos, juristas chegavam aos montes ao gabinete do ministro, que durante 423 dias a frente do Ministério da Fazenda fez 1.251 nomeações de funcionários. Em um dos pedidos dirigidos a Rui Barbosa, o solicitante, Jaime Serva, convicto de sua necessidade e da benevolência do chefe alude que “a bandeira da República é muito grande (...) proteja-me .”

havia a obrigação moral de ajudar parentes e amigos e de que era legítimo gastar o dinheiro público para promover essa ajuda (CARVALHO, 2000).

A mesma razão de o clientelismo brasileiro resistir à mudança do Império para República, como defende Carvalho (2000), pode ser aplicada para mudanças posteriores de regimes até culminar no período democrático pós-1988⁴. Na verdade, não houve drásticas rupturas do sistema político, mesmo na mudança do autoritarismo para a democracia. O lema do regime militar à época da transição política já dizia tudo: uma transição lenta, gradual e segura. Diante disso, o primeiro presidente civil eleito após a ditadura, Tancredo Neves⁵, não foi escolhido diretamente pelo voto popular, mas por um acordo entre lideranças políticas orientado pelo regime militar. Ademais, à semelhança de tantos outros períodos históricos, os líderes políticos que integravam os movimentos de redemocratização, tiveram seu passado de adesão ao governo dos militares. Em outras palavras:

“Entre nós, a democratização resultou de iniciativas de liberalização de dirigentes do antigo regime seguidas de negociações com as lideranças democráticas, mas o seu primeiro presidente civil foi escolhido pelo Congresso Nacional segundo regras estabelecidas pelos governos militares. Essa ambiguidade marcou a fase final da transição, e a votação da Constituição de 1988 foi fortemente influenciada tanto por manobras de um presidente egresso do autoritarismo, como por pressões dos militares em torno de disputas sobre o tempo de duração do mandato presidencial, o sistema de governo, as relações entre o Legislativo e o Executivo e o papel do Estado na economia. O resultado final suscitou interpretações controversas sobre a natureza do novo sistema político...”(MOISÉS, 2008).

Além disso, como exemplo, observa-se que a Constituição de 1988 para impedir a velha prática de apadrinhamento na ocupação dos postos no setor público, estabeleceu o concurso para preenchimento dos cargos. Mas tal medida de impessoalidade foi aviltada logo na promulgação, pois um artigo impresso nos Atos das Disposições Transitórias (ADT) estabilizou, sem a necessidade de concurso, diversos apadrinhados políticos no serviço público.⁶

⁴ O processo de abertura política se iniciou no final dos 1970. Entretanto, para fins metodológicos se considera neste trabalho o ano de 1988, devido à promulgação da Carta constitucional intitulada “Constituição Cidadã”. Apesar das vicissitudes, é fato que tal Constituição serviu como referência lógico-jurídica na construção do regime democrático.

⁵ O presidente eleito foi Tancredo Neves, mas não pode assumir porque faleceu dias antes da posse. Com isso, o vice-presidente José Sarney assumiu plenamente o cargo por cinco anos. Esse evento fortuito agradou o governo, pois embora Sarney tenha rompido militar, ele militou muitos na ARENA, partido pró-ditadura.

⁶ Vide Constituição Federal, Art. 19. “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público”. Tal medida dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 possibilitou a estabilização no serviço público de uma vasta clientela política, o que afrontou o diretamente o recém criado requisito de impessoalidade do instituto do concurso. Esse fato é conhecido na história da administração pública como “trem da alegria”.

Enfim, grande parte dos atores políticos que permeia as estruturas do Estado brasileiro na nova era democrática, que controla os recursos públicos, ainda ocupa o poder de forma privada e distribui políticas de forma clientelística e desigual. Com efeito, cabe bem à transição política brasileira a emblemática frase de Gramsci, “o velho ainda não morreu e o novo ainda não nasceu”.

Decerto, na democracia o clientelismo é menos evidente, mas ele continua presente. Para alguns autores, como Edson Nunes (2003), embora não se configure como sistema, o clientelismo é institucionalizado informalmente na cultura política do Brasil. Assim, o clientelismo que cresceu à sombra da estrutura social brasileira tornou-se um instrumento de engenharia política astuciosamente manipulado por aqueles que se encontram no poder (NUNES, 2003: 68).

Os inúmeros casos de corrupção política na histórica brasileira recente evidenciam que o clientelismo não é coisa do passado⁷. A democracia pós-1988 – mesmo não permitindo legalmente as práticas clientelistas – não foi plenamente capaz de estabelecer universalismos de procedimentos e impessoalidade nas intermediações de interesses. Retorna-se aqui à tese já enunciada de que o clientelismo é “encoberto” devido à complacência daqueles que se beneficiam, e “despercebido” devido à ignorância daqueles que são excluídos de uma ordem social de direitos. Nesse contexto se defende a hipótese que o clientelismo é um enclave à democratização e à construção de espaços de cidadania no Brasil.

Democratização e Cidadania na órbita do clientelismo

A literatura sobre democracia no Brasil é vasta, portanto, não se discute neste trabalho propriamente uma teoria democrática, mas algumas dificuldades de entendimento dos tipos de democracia e do processo de democratização. O foco é observar que o fenômeno do clientelismo pode incidir sobre o arcabouço democrático e na prática da cidadania. Isso porque é possível encontrar o clientelismo em qualquer Estado, sendo que sua presença aparece com um traço de fraqueza e desemboca no esfacelamento da democracia (COMBES, 2011).

⁷ Segundo o relatório do Bando Mundial (Bird), que mede o desempenho governamental de 212 países, o Brasil alcançou seu pior índice de controle de corrupção dos últimos 10 anos. Na escala que vai de 0 a 100, o país chegou a 47,1%, em 2006. Em 2000, o Brasil tinha 59,7%. O documento mede a extensão em que o poder público é usado para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, e se baseia em pesquisas sobre a importância da governabilidade e seu impacto no desenvolvimento do país.

A democracia no Brasil, bem como noutros países da América Latina, é consequência do esgotamento dos regimes autoritários dos anos 1960 e 1970 e da manifestação de movimentos pró-abertura política e distensão dos direitos individuais. Particularmente, no Brasil, a democracia foi consentida sem grandes rupturas, a despeito do ambiente de desordenamento político, econômico e social que marcou os anos 1980 e 1990. Nesse cenário, mesmo com toda a carga simbólica e casuísmos, ressalta-se a importância da promulgação da Constituição de 1988. Afinal, ela é o documento de referência para o início do novo regime, é o marco institucional da democracia.

O desenho democrático brasileiro ganhou formas de um regime formal. Isso implicou que pré-requisitos mínimos nortearam a democracia, como por exemplo: representantes eleitos por meio de eleições livres e justas; universalização do sufrágio; cidadãos com o direito de se candidatar aos cargos eletivos; existência de liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação (DAHL, 2005: 27). Tais pré-requisitos, segundo o conceito de Dahl, formam uma espécie de procedural democrático, ou mais precisamente, uma poliarquia.

Na comparação entre liberalização e participação, a noção de poliarquia pareceu melhor conceito para os Estados que deixavam os regimes autoritários. O conjunto de pré-requisitos formais, isto é, um procedural mínimo para a definição de democracia, foi conveniente para os novos regimes populares na América Latina, como no Brasil, por exemplo. No entanto, essa visão de democracia relegava as transformações políticas à consolidação de instituições. Ou seja, bastavam instituições eficientes para que a democratização ocorresse. Isso equivale dizer que tipos particulares de instituição afetam o desenvolvimento da democracia (KING&LIEBERMAN).

É claro que a redefinição dos papéis institucionais tem consequência no arcabouço da democracia. No caso brasileiro a consolidação deveria passar por reformas institucionais, haja vista o legado autoritário. No dizer de O'Donnell (2007) a democracia é o resultado de uma aposta institucionalizada. Por isso, propagou-se a ideia de reforma do Estado com o fito de auferir maior legitimidade ao então regime democrático. Entretanto, essa questão não pode ser vista dissociada de outros elementos, senão ocorre o engessamento da democracia apenas em procedimentos formais, os quais nem sempre se conectam com elementos substantivos da cultura política. De outra forma, o processo de democratização pode se estagnar no modelo poliárquico, em vez de partir para plena democracia liberal. Figura-se, desse modo, uma espécie de democracia não-liberal, a qual combina eleições livres e imparciais, mas ainda restringe o direito

dos cidadãos (SMITH&ZIEGLER, 2008: 32). Ou seja, a existência de um sistema democrático não se constitui, necessariamente, numa garantia de que os atores e suas práticas políticas serão democráticas (BAQUERO, 2001: 21).

Essa combinação paradoxal forma cidadãos que não têm plenamente assegurados o conjunto de direitos que possibilita, de fato, a inserção deles no processo de democratização. Segundo Marshall, cidadania consiste numa total igualdade dos membros numa comunidade nacional (MARSHALL *in* KING&LIEBERMAN). A cidadania, destarte, só se situa efetivamente quando ela assegura as dimensões de direitos civis, políticos e sociais.

No que se refere à cidadania, portanto, o clientelismo atua rompendo o universalismo de procedimento, no qual um marco jurídico que estabelece igualdade é substituído por mecanismos de trocas de favores mediados por aqueles que detêm os recursos públicos. Dessa forma, o clientelismo funciona como um espelho, pois ao particularismo dos políticos corresponde o particularismo dos eleitores. Em tal cenário o tipo de cultura política que surge permite que o assistencialismo atue como um mecanismo poderoso de cooptação e controle dos cidadãos. O paradoxal da situação é que essa prática funciona em virtude das deficiências e incapacidade do Estado em responder às demandas da população (BAQUERO, 2003).

As dificuldades de distensão dos direitos de cidadania podem ser atribuídas ao estado de democracias do tipo não-liberal, que não reconhecem todas as dimensões da cidadania. Os canais de participação até existem, porém são mediados por grupos que dificultam o pleno acesso dos cidadãos. Esse tipo de democracia não-liberal é complexo porque ele não é uma fase do transcurso para a democracia plenamente liberal, mas um subtipo de regime político. Uma vez instalado o subtipo de democracia não-liberal para se atingir a democracia liberal será necessária outra transição. No entanto, transições são menos frequentes do que às vezes se imagina, e transição democrática, como as do subtipo, tem sido especialmente incomum (SMITH&ZIEGLER, 2008: 39).

Nesse contexto, muitas vezes, não se diferencia democracia de democratização. A democracia é o regime que tem pré-requisitos, sejam eles mínimos ou ampliados de participação popular na composição do poder. Por sua vez, democratização é um contínuo processo de reforma e modificação de instituições e práticas, desde o menor para maior degrau de liberdade e imparcialidade, aliados à contestação e à participação da sociedade civil (KING&LIEBERMAN). Ainda, a democratização pode ser entendida como a institucionalização

e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo (BOBBIO, 1987: 155).

A democratização é um processo. Isso pode ocorrer, por exemplo, em quatro estágios. Primeiro, com a liberalização política, que é o processo de reformulação das regras autoritárias. Segundo, com o rompimento do regime autoritário, que é justamente a queda, o colapso do regime. Terceiro, com a transição democrática, que é a mudança material para democracia, comumente feita através de eleições do novo governo. Quarto, com consolidação democrática, que é a incorporação de percepções e instituições democráticas por parte da elite e dos cidadãos, isto é, uma crença de que a democracia é a melhor maneira de “fazer” política (HAYNES, 2011).

Esses estágios são complementares, podem se sobrepor e alterar a ordem de acontecimentos. Por exemplo, liberalização política e a transição podem acontecer simultaneamente. Por sua vez, aspectos do processo democrático de consolidação podem aparecer quando certos elementos de transição são mal implementados ou permanecem incompletos. Ou, inclusive, pode até estar mostrando sinais de recuo (HAYNES, 2011).

Conforme essa abordagem, a democracia brasileira pós-1988 é uma realidade constituída num ordenamento político, social, jurídico, com eleições limpas e institucionalizadas. Todavia, sobressaltam-se, os requisitos formais, ou seja, materiais, enquanto ainda é limitado o espaço público para elementos substantivos da democracia, como o resguardo efetivo dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Isso por que, uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil (BOBBIO, 1987: 156).

No Brasil o processo de democratização encontra resistências, sendo a mais acentuada delas a permanência do clientelismo como meio de intermediação de interesses entre cidadãos e Estado. O problema fica pior por que o clientelismo jamais foi considerado como um sinal de recuo no processo democrático. Ele pode significar que no processo de democratização há elementos incompletos, os quais não impedem a consolidação. Todavia, a persistência do clientelismo pode estar gerando redesenho no conceito de cidadania, bem como consolidação democrática.

Por conta disso, será que as eleições brasileiras, embora livres, são imparciais? Será que as eleições, posto que livres e imparciais, não proporcionam a plenitude dos direitos de

cidadania? Não se tem respostas definitivas para essas questões. Contudo, se a resposta para a primeira questão for positiva, tem-se a semi-democracia, forma na qual as eleições são injustas. Nos rincões brasileiros não é difícil observar eleições manipuladas, visto que chefes locais se utilizam de suas redes clientelísticas para influenciar no resultado das eleições. Por sua vez, se a resposta para a segunda pergunta também for positiva, tem-se a democracia não-liberal, forma em que os direitos de cidadania são ignorados. Observa-se que a quantidade de brasileiros alijada de direitos de cidadania ainda é alarmante, basta ver os indicadores de pobreza, analfabetismo, violência, desigualdade.⁸ Desse modo, pode-se afirmar que no Brasil não há um tipo exclusivo de democracia, mas algum tipo e subtipos se alternando casuisticamente.

No contexto pós-1988 o regime democrático existe, a despeito das práticas clientelísticas. Isso contradiz a hipótese clássica de que a democracia resulta de processo evolutivo pelo qual se eliminam elementos políticos “tradicionais” para se construir uma política “moderna”, baseada em critérios racionais, preocupação com o bem comum e regras procedimentais. No Brasil, a democracia não erradicou práticas políticas como o clientelismo e a patronagem: antes, transforma-as ao incorporá-las (OTTMANN, 2006: 173-174).

O clientelismo se adaptou ao regime democrático. Com efeito, as classes políticas formadas na tradição patrimonialista se modificaram e continuam a influir nos aparatos do Estado. A democracia eivada de práticas clientelísticas não deixa de existir, mas pouco se afasta de um subtipo democrático, seja semi-democracia ou democracia não-liberal. Dessa forma, dificilmente se transita para uma democracia plena de liberdades e direitos de cidadania. Por causa disso, a maneira como a democracia funciona hoje possibilita a institucionalização de formas antidemocráticas de governar. Com efeito, o questionamento crescente de parte da sociedade civil às ações governamentais está ocasionando uma situação de erosão dos princípios democráticos, sem que isto signifique uma potencial ruptura institucional (BAQUERO, 2001).

Nesse contexto, defende-se que a persistência do clientelismo é um enclave à democracia e à plena cidadania. Ele é uma prática institucionalizada, muito embora seja forma

⁸ Por reforçar o argumento, cita-se o quão “alarmante é as diferenças de renda e riqueza entre o 1% mais rico da população brasileira e os 99% restantes, quando comparados com as situações de dois dos países mais desenvolvidos do mundo. Enquanto nos países o grupo mais rico da população apropria exatos 8% da renda nacional e entre 26% a 29% da riqueza total, no Brasil os valores mais do que dobram, significando que os ricos brasileiros são proporcionalmente mais ricos que seus similares britânicos e americanos e, em consequência, os restantes 99% da população comparativamente mais pobres que os seus semelhantes naqueles países”. Retirado do Relatório do IPEA de 1997. É claro que atualmente o *gap* vem reduzindo. No entanto, ainda há um longo caminho para se trilhar, pois só via maior democratização e ampliação da cidadania o tema das desigualdades deixará o campo da retórica.

antidemocrática de gerenciar os recursos públicos. Isso só é possível porque o clientelismo não inviabiliza a democracia, ele afeta a qualidade desse regime.

É justamente no quesito qualidade do regime que se deve observar o clientelismo como um gargalo ao processo de democratização. É difícil se falar num regime político com qualidade se há práticas autoritárias e antidemocráticas intermediando a relação cidadãos e Estado. Para, Diamond e Morlino (2004), basicamente em uma democracia com qualidade as expectativas dos cidadãos em relação ao governo são satisfeitas, os cidadãos e grupos organizados gozam de liberdade e igualdade política, social e econômica crescente e existem mecanismos de avaliação, fiscalização e julgamento da atuação das instituições e governantes. Assim, a avaliação acerca do nível de democratização de um regime deveria passar pela identificação da sua eficiência no nível dos procedimentos, dos conteúdos e dos resultados (RIBEIRO, 2008).

Contudo, como pôde ser analisado neste artigo, há diversos procedimentos que abalam a qualidade da democracia brasileira, sendo o destacado aqui, o clientelismo, por se entender que este procedimento distorce continuamente as relações dos cidadãos com o Estado. Ademais, quanto à qualidade da democracia, a situação brasileira aponta para existência de déficits institucionais que afetam princípios básicos como, por exemplo, o primado da lei ou a responsabilização de governos, comprometendo a capacidade do sistema político de responder às expectativas dos cidadãos. A insatisfação com a democracia e a desconfiança de suas instituições indicam que eles não sentem que seus direitos de participação e representação - de que dependem a igualdade política e seus corolários, como a igualdade social e econômica - sejam canais efetivos para enfrentar problemas como a corrupção ou as dificuldades econômicas (MOISÉS, 2008).

A existência da democracia não é colocada em xeque pelas práticas clientelísticas, que expressam cabalmente a forma desigual como os indivíduos se relacionam com o Estado. Entretanto, certamente o clientelismo estanca a democratização. Enquanto a democracia é uma situação, a democratização é um processo que deve ser continuamente incrementado com a conscientização dos cidadãos e das elites sobre a importância da democracia para política e para as diversas relações em sociedade. No entanto, o clientelismo, como mecanismo de intermediação de interesses, obstrui esse processo. Forma-se, portanto, uma cidadania mediada, isto é, um contexto político que não se pauta por regras efetivamente universalistas e onde o acesso à cidadania é constantemente negociado (OTTMANN, 2006: 158). Nessa encruzilhada da cidadania, particularmente no Brasil, a ação política é sobretudo orientada para a negociação

direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. Essa cultura orientada mais para o Estado é que se chama de “estadania”, em contraste com a cidadania (CARVALHO, 2008: 221).

Com efeito, as implicações do clientelismo no sistema político brasileiro são a formação de subtipos de democracia e de cidadania mediada. Por certo, as práticas clientelísticas enviesam a democratização porque não a consideram “como processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (AVRITIZER&COSTA, 2004: 704).

Considerações finais

A morfologia do sistema político brasileiro não teve alterações radicais, pelo menos no que tange ao fenômeno do clientelismo. As práticas clientelísticas que se formaram nas bases da política tradicional continuaram taciturnamente pelos diversos períodos históricos. Desse modo, mesmo com os significativos avanços democráticos de pós-1988, o clientelismo continua como elemento presente de intermediação de interesses, o que por sua vez não inviabiliza a democracia, mas se coloca como enclave ao processo de democratização e de pleno acesso à cidadania.

Nesse contexto, por parte das elites brasileiras, pouco se busca entender a qualidade do regime. Da mesma forma no Leste Europeu, na Ásia e na América Latina, países que consolidaram processos eleitorais competitivos convivem com a existência de governos que violam os princípios de igualdade perante a lei, usam a corrupção e a malversação de fundos públicos para realizar seus objetivos e impedem ou dificultam o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical, social e horizontal. Nesses casos, o que está em questão não é se a democracia existe, mas a sua qualidade (MOISÉS, 2008).

Como observa O’Donnell numa análise realista sobre os regimes democráticos que não avançam na democratização:

“No processo de mudança, há democracias que, embora incluam (por definição) os direitos políticos, a trama circundante dos direitos civis é tênue e/ou está distribuída desigualmente entre distintas categorias de indivíduos, classes sociais e regiões. Essas diferenças podem trazer em diversos casos e em cada caso num longo tempo, influências consideráveis sobre o que podemos chamar de profundidade da democracia, ou grau de democratização civil ou qualidade da democracia, em cada caso.” (O’DONNELL, 2007: 63)

A qualidade da democracia é uma forma de analisar o regime político na sua completude. Uma vez estabelecidos os requisitos formais, por exemplo, sufrágio universal, fontes alternativas

de informação, partidos com capacidade de competir, eleições livres, limpas e frequentes, é necessário avaliar os conteúdos e os resultados desse regime. Nessa ótica há indicadores que apontam problemas no Estado brasileiro, pois em termos de corrupção, violência, desigualdade, acessos a diversos direitos, há um fosso que separa os cidadãos, como mostra as pesquisas realizadas no âmbito do Barômetro das Américas por Latin American Public Opinion Project (LAPOP), da Vanderbilt University⁹.

Na verdade, muito se argumenta que o Brasil é exemplo de democracia porquanto tem mais de 100 milhões de eleitores e eleições informatizadas, modernas e seguras. Todavia, não é assim que se mede a qualidade da democracia. Não basta voto e eleição. É preciso que as instituições públicas possuam mecanismos efetivos e imparciais de controle, fiscalização, punição e prestação de contas à sociedade. É preciso que as decisões públicas respeitem as demandas dos cidadãos, sobretudo (ROCHA, 2009).

Essa discussão sobre a qualidade do regime democrático é omitida no discurso das elites brasileiras, por isso o clientelismo, mesmo mitigando a cidadania, passa despercebido, consentido, ignorado. O problema é como mensurar o impacto do clientelismo na vida dos cidadãos e na qualidade do regime? Decerto, um passo inicial é descortinar o discurso da negação. A classe política e setores da sociedade brasileira não reconhecem o clientelismo como meio de intermediação de interesses, muito embora se saiba que os acessos aos recursos públicos não seguem padrões universais. É necessário, portanto, materializar o clientelismo como um procedimento que limita a democratização e discrimina os cidadãos, ou seja, é empecilho à qualidade do regime democrático.

Requisito fundamental para qualidade de um regime significa que a democracia satisfaça as expectativas de governança dos cidadãos – seja responsiva às demandas dos diversos grupos sociais que constituem a sociedade representada. Um regime democrático deve responder às demandas dos cidadãos, expressas principalmente, mas não exclusivamente, por meio do voto (RENNÓ, 2001: 39). Isso dificilmente ocorre quando o clientelismo se coloca como mecanismo de atendimento às demandas públicas. Logo a própria democracia não pode ser considerada de qualidade, nem a cidadania universalizada.

⁹ Vide: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

Diante disso, afirma-se que no processo de democratização brasileiro pode não estar consolidando uma democracia, mas um subtipo. Na verdade, ocorre uma espécie de desconsolidação democrática. Típico desse processo seria o uso privado das instituições públicas, que a versão da democracia contemporânea tem possibilitado, em que os poderes e os interesses econômicos utilizam os poderes políticos e as instituições democráticas para continuar a exercer, com legitimidade e eficácia, sua dominação e seu regime de enriquecimento (BAQUERO: 2001).

Mais de duas décadas se passaram da atual experiência democrática brasileira, mesmo assim não foi possível romper com elementos antidemocráticos, em especial, com o clientelismo. Isso comprova que o desenvolvimento social, político e econômico *per si* não elimina o clientelismo, pois a presença dele no Estado e sociedade brasileiros não é necessariamente traço de não-modernização, contudo um fenômeno capaz de adaptação aos novos tempos. Em nosso caso, isso é possível porque o clientelismo atinge com mais severidade os segmentos da sociedade menos desprovidos de voz política, bem como certamente beneficia as elites políticas, logo ele é quase não contestado. Inclusive, no âmbito da comunidade acadêmica, para grande parcela dela, parece que a versão duracionista da democracia é mais importante do que os resultados sociais que ela gera. Pensa-se que uma democracia se consolida meramente pela sua capacidade de sobreviver a atentados contra sua institucionalidade. O que constatamos no Brasil contemporâneo é que a democracia está se sustentando, mas suas instituições, longe de se consolidarem, estão cada vez mais submetidas aos interesses privados dos setores econômicos (BAQUERO, 2001).

Por fim, a revisão de literatura demonstrou que o atual regime democrático brasileiro, sobretudo, maculado pelo clientelismo, não dissociou o público do privado. Assim, ainda não foi possível a construção de espaços eminentemente públicos, visto que a emergência de tais espaços encontra-se vinculada ao desacoplamento da capacidade reflexiva do indivíduo da esfera de interesses materiais (AVRITIZER&COSTA, 2004: 707). Nesse caso, tanto a classe política quanto a sociedade civil brasileiras enfrentam dificuldades para reconhecer os espaços públicos, pois a rede de interdependência informal e personalista, própria do clientelismo, se faz na órbita privada, embora as consequências sejam públicas. Em virtude disso, não é descabido questionar até que ponto democratização e cidadania no Brasil não são instrumentos de retórica, bem como uma democracia de qualidade não é algo que figura num horizonte longínquo.

Referências Bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. “Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004.
- BAQUERO, Marcello. Cultura participativa e desconsolidação Política Democrática: Reflexões Sobre o Brasil Contemporâneo. *São Paulo Perspec.* [online]. 2001, vol.15, n.4 [citado em 2011/05/23], pp 98-104.
- _____. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In. Reinventando a Sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social / organizado por Marcello Baquero – Porto Alegre/Brasília : Ed. Univ./UFRGS / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.
- _____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2003, n.21 [cited 2012-04-03], pp. 83-108 .
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política* / Norberto Bobbio; tradução Marco Aurélio Nogueira – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- _____. Rui Barbosa e a razão clientelista. *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.1.
- _____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- COMBES, Hélène. ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?. *Desacatos* [online]. 2011, n.36 [citado 2012-04-03], pp. 13-32
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição* / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1982.
- FAORO, Raymundo. "A aventura liberal numa ordem patrimonialista". Revista USP, n.º 17. mar-abr-mai, São Paulo: USP, 1993. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/17/02-faoro.pdf>. Acessado em 30/03/2012.
- HAYNES, Jeffrey. Religion and democratizations: an introduction. Publisher Routledge. Volume 16, Issue 6, 2009, Pages 1041 – 1057. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340903271720>. Acessado em 30/03/2012.
- KING, Desmond and LIEBERMAN, Robert C.. “*American Political Development as a Process of Democratization*”. Manuscrito não publicado.

- LINZ, Juan J. *Breakdown of democratic regimes: Crisis, breakdown, & reequilibration(the)*. Baltimore: Johns Hopkins Univ Press, 1987.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município representativo no Brasil*. 3ª. Ed. – Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.
- MOISES, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da Experiência Brasileira. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2008, vol.23, n.66 [citado em 2011/05/23], pp 11-43.
- MORLINO, Leonardo & LARRY, Diamond. *The Quality of Democracy*. Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Stanford Institute on International Studies, Number 20, 21 September 2004. Disponível em: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20729/Diamond-Morlino.QoD.intro%28book%29.drft1.pdf>. Acessado em 30/03/2012.
- NUNES, Edson. *Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.
- O'DONNELL, G. "Illusions about Consolidation." In: Diamond, L. et al. (eds.). *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997.
- _____. *Disonancias: críticas democráticas*. – 1ª ed. – Buenos Aires : Prometeo Libros, 2007.
- OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2006, n.74 [citado 2009-05-17], pp. 155-175.
- RENNÓ, Lúcio. e outros. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. / Lúcio R. Rennó, Amy E. Smith, Mattheu L. Lloyd e Frederico Batista Pereira. – São Paulo: Inermeios; Nashville: LAPOP, 2011.
- RIBEIRO, Edvaldo Aparecido. *Valores Pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2008.
- ROCHA, Alexandre P. Qualidade da Democracia em Jogo. Rio de Janeiro: *Opinião Jornal do Brasil*, 05/07/2009. Disponível em: http://aurora.proderj.rj.gov.br/resenha/resenha-imagens/Resenha%20Gray%20PDF-Simplex_94.PDF. Acessado em 30/03/2012.
- SMITH, Peter H. e ZIEGLER, Melissa R. Liberal and Iliberal Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*. Universtiy of Miami, 2008.