

O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros

Hemerson Luiz Pase¹
Matheus Müller²
Jennifer Azambuja de Moraes³

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a influência da cultura política no comportamento e atitude dos legisladores, destacando a observação do fenômeno político do clientelismo em pequenos municípios brasileiros. O problema a ser discutido é qual a cultura política dos vereadores dos pequenos municípios brasileiros? A hipótese a ser testada afirma que os integrantes do legislativo têm uma cultura política incongruente com a consolidação democrática, marcada majoritariamente pelo clientelismo. Utiliza-se como pressuposto metodológico o referencial bibliográfico e a coleta de dados quantitativa. Os resultados demonstram que a garantia de favores individuais e principalmente o acesso diferenciado a serviços públicos é moeda corrente entre políticos e população local, mesmo que reconhecida pelos legisladores como prática ilícita, o que revela uma cultura política incongruente com a consolidação democrática.

Palavras-chave: Cultura política; Democracia; Vereadores; Representação

Abstract

This study aims to analyze the influence of political culture on behavior and attitude of legislators, highlighting the observation of the phenomenon of political patronage in small municipalities. The problem to be discussed is that the political culture of the councilors of small municipalities? The hypothesis to be tested states that the members of the legislature has a political culture incongruent with democratic consolidation, marked mostly by clientelism. It is used as the methodological assumption bibliographic references and quantitative data collection. The results demonstrate that the guarantee of individual favors and especially differential access to public services is currency among politicians and local people, even if recognized by lawmakers as illegal practice, which reveals a political culture incongruent with democratic consolidation.

Key words: Political culture; Democracy; Aldermen; Representation

¹ Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

² Bacharel em Ciências Sociais; Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

³ Bacharel em Comunicação Social; Especialista em Sociologia e Política; Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

Introdução

O crescente volume de estudos que analisam o papel desempenhado pela cultura sobre o fortalecimento da democracia sugere indícios de que as mudanças institucionais, embora necessárias, são insuficientes para a consolidação democrática, cujo desenvolvimento depende de um conjunto de crenças, princípios e valores dos cidadãos em relação à política.

As mais recentes perspectivas desta abordagem passaram a considerar a cultura como um elemento dinâmico que se desenvolve constantemente, tanto sob a influência de fatores positivos, como: crenças, disposições, motivações e normas; quanto pela influência de valores negativos como atraso, miséria, clientelismo, personalismo e patrimonialismo (BAQUERO, 2003, p.90).

Este artigo tem o objetivo de analisar a influência da cultura política no comportamento e na atitude dos legisladores, destacando a observação do fenômeno político do clientelismo em pequenos municípios brasileiros. O problema a ser discutido é: qual a cultura política dos vereadores dos pequenos municípios brasileiros? A hipótese a ser testada afirma que os integrantes do legislativo têm uma cultura política incongruente com a consolidação democrática, marcada majoritariamente pelo clientelismo.

O objeto de estudo é formado pelos integrantes do Poder Legislativo de três pequenos municípios do Brasil. Define-se como pequeno aquele município que tem até vinte mil habitantes (20.000 hab.). No município de Arroio do Padre (RS), os dados populacionais apurados no censo demográfico de 2010 apontam para 2.730 habitantes. Em Morro Redondo (RS), a população equivale a 6.227 habitantes; e, no município de Piratini (RS), somam-se 19.841 habitantes (IBGE, 2010).

O pressuposto metodológico é uma pesquisa bibliográfica, particularmente em torno da literatura sobre cultura política, clientelismo, legislativo e representação. Além disso, utiliza-se coleta de dados quantitativos por meio de censo aplicado face-a-face junto aos legisladores dos municípios em análise, articulado por entrevistas semi-estruturadas, de roteiro flexível, com a presença de questões abertas e fechadas. Cada um destes municípios possui nove (9) vereadores, que totalizaram 27 entrevistas.

Cabe salientar, ainda, a difícil operacionalização empírica do conceito de clientelismo e sua consequente aplicação no objeto deste estudo. Outro agravante encontra-se na escassez de análises que tenham por finalidade a observância da utilização do clientelismo pelo poder legislativo⁴, existindo a predominância de estudos voltados para a compreensão agregada de valores e comportamentos dos cidadãos em geral, com relação às práticas clientelistas⁵.

Cultura Política: da crítica à atualidade analítica

A importância atribuída à cultura para a construção da democracia e para o desenvolvimento de valores democráticos, não é exclusividade dos teóricos contemporâneos. Lúcio Rennó (2008) afirma que Maquiavel, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville⁶ já empregavam algumas das categorias culturais⁷ em suas análises, além de Weber, ao qual credita grande influência teórica nos estudos atuais sobre cultura política, pela defesa da importância das orientações subjetivas para as mudanças estruturais.

Porém, foi somente na década de 1950 que o conceito de cultura política se robusteceu⁸, buscando cobrir lacunas explicativas quanto às dimensões da crise econômica, social e política que assolava o mundo naquele pós-guerra. Contribuirá com isso o desenvolvimento do *survey* como instrumento metodológico, cujo potencial permite conhecer e analisar de forma agregada o comportamento e a atitude de grandes populações a partir de amostras fidedignas. Adaptado da antropologia, tal conceito englobou variáveis como ideologia política, opinião pública e personalidade política, buscando fornecer os instrumentos metodológicos necessários à compreensão sistemática das orientações e comportamentos políticos dos cidadãos (BAQUERO e PRÁ, 2007).

A obra de Almond e Verba (1963) compara cinco países (Inglaterra, México, Alemanha, Itália e Estados Unidos) e conclui que países de origem anglo-saxônica possuíam uma cultura política que favorecia

⁴ Como exemplo, consultar: Dias (2007), cuja análise está voltada para o legislativo do estado de Minas Gerais.

⁵ Como exemplo, consultar: Biason (2009) e Amorim (2007).

⁶ Além de Aristóteles e Platão, também citados por Baquero (2003, p.90).

⁷ Cita como exemplos de conceitos e categorias da teoria da cultura política, as subculturas políticas, cultura política das elites, socialização política e mudanças na cultura.

⁸ Rennó (2008, p.71) refere-se a dois fatores influentes no surgimento dessa corrente de estudos: a desilusão com as expectativas iluministas e liberais, e o avanço de técnicas de pesquisa que permitiram maior objetividade em questões dessa natureza.

a democracia e seus valores, diferentemente dos países de origem latina. O desafio de compreender o sucesso da democracia em alguns lugares e o fracasso dela em outros foi fundamental para definir o desenho dessa pesquisa cujo pressuposto era a complexa relação entre cultura política e estabilidade democrática.

Almond e Verba foram os responsáveis pelo advento da corrente teórica que no período contemporâneo se contrapõe à abordagem institucionalista, cuja análise identifica as instituições como variável independente da mudança das orientações dos cidadãos, bem como da consolidação democrática (PRZEWORSKI et al., 2003). Para os autores

the term political culture thus refers to the specifically political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system. We speak of a political culture just as we can speak of an economic culture or a religious culture. It is a set of orientations toward a special set of social objects and process (ALMOND e VERBA, 1963, p.13).

Estas orientações subjetivas e estes processos de socialização interagiram com as experiências políticas do indivíduo ao longo de sua vida e acabam por influenciar a aceitação, ou não, do regime democrático pelos cidadãos, logo, a presença ou ausência de orientações democráticas na população exerce influência sobre a estabilidade da democracia (MOISÉS, 2008).

Porém, essa gama de inovações metodológicas e conceituais advindas da teoria da cultura política não permaneceu ileso a apreciação de outros teóricos. Muitas críticas foram postuladas à obra de Almond e Verba, particularmente aquela que lhe atribui um caráter elitista, visto que algumas culturas seriam mais conducentes à democracia do que outras, quando teorias bem-intencionadas afirmariam que todas as sociedades possuem igual condição de tornarem-se democráticas (INGLEHART, 2002). Essa crítica atribui-lhe um viés determinista, isto é, o surgimento e a consolidação dos regimes políticos, quaisquer que sejam, dependeriam da prévia existência de valores congruentes com as instituições correspondentes (MOISÉS, 2008).

Já Lúcio Rennó (2008) afirma que as principais contraposições à teorização destes autores referem-se basicamente à relação entre cultura política e estrutura política⁹, à adoção do viés liberal-

⁹ Onde o papel da cultura política no processo político não é devidamente aprofundado através do enfoque comparativo adotado por Almond e Verba (RENNÓ, 2008, p.75).

democrático¹⁰ e à baixa capacidade explicativa de análise da teoria da cultura política. Não há evidências na literatura analisada de que estas críticas tenham influenciado para o descrédito da teoria da cultura política nos anos subsequentes, porém, é visível que os estudos que relacionavam cultura política e democracia saíram de moda na década de 1970¹¹.

Nas décadas de 1980 e 1990 ocorre uma retomada dessa abordagem teórica em razão do colapso do marxismo e do ressurgimento do nacionalismo e, de outro lado, das deficiências explicativas das abordagens institucionais (BAQUERO, 2003). Os estudos têm buscado entender e explicar o papel das diferentes dinâmicas culturais no processo de legitimação de democracias recentes, em especial nos países periféricos (SILVA, 2007). Nesse sentido, destaca-se o estudo de José Álvaro Moisés (2008) que identifica nos países latino-americanos a influência tanto da cultura política, quanto das instituições democráticas na adesão à democracia e na confiança política dos cidadãos. Neste sentido, o estudo de Marcello Baquero (2011) percebe o contínuo desamparo de grandes massas da população nos países da América Latina, fato que gera uma “cultura política híbrida”, na qual as presenças do clientelismo e do patrimonialismo mantêm a pobreza e a exclusão relativamente inalteradas.

O conceito de cultura política passou por redefinições em virtude de sua importância para o processo de construção democrática e seu papel na legitimação das autoridades públicas e do próprio regime democrático. Como o efetuado por Baquero e Prá (2007), ao definiram cultura política como:

o conjunto de crenças e valores que os cidadãos incorporam ao longo do tempo, e sua capacidade de adaptar esses comportamentos numa perspectiva racional para alcançar determinados objetivos ou aprender a sobreviver politicamente (BAQUERO e PRÁ, 2007, p.19).

Como se observa, o desenvolvimento contemporâneo da teoria da cultura política, preocupado fortemente em mostrar sua dinamicidade e interdependência de elementos estruturais, parece ter possibilitado o avanço no sentido de superar as críticas que a caracterizam como elitista e determinista. Inserem-se nesse capítulo os autores, já

¹⁰ Favoreceria a posição dos países democráticos industrializados como mais acessíveis à formação de uma cultura cívica (RENNÓ, 2008, p.77). Moisés (2008, p.17) afirma ainda que os autores apontam como ideais os modelos democráticos liberais norte-americano e britânico.

¹¹ O referido autor não cita quais seriam estes pressupostos.

citados, da mais vigorosa estirpe, como José Alvaro Moisés, que discute a centralidade da integração da cultura e estrutura política como variáveis interdependentes da consolidação democrática (MOISÉS, 2008, 2010). Além dele, Marcello Baquero, que interpreta o desenvolvimento democrático, dando ênfase à necessidade de superar as análises pluralistas inserindo elementos históricos, sociais e culturais (BAQUERO, 2003, 2011).

O que se observa é um evidente avanço teórico no sentido de incorporar dimensões históricas e contextos sociais na composição do tecido valorativo, cuja cultura política compõe e é composta. Os valores que emergem da cultura política podem também alterá-la e isto pode se dar na direção da consolidação democrática, ou não, dependendo da marca positiva ou negativa dos valores.

A cultura política é o tecido valorativo de uma sociedade, ou seja, a teia de princípios que orienta as ações, posições e disposições dos cidadãos em relação à política. Valores, princípios e fundamentos são elementos muito fortes, consolidados e conservadores, que, com muita dificuldade, podem ser alterados. Um valor não é bom ou ruim por natureza, é somente um valor, ou seja, aquilo que utiliza-se como um instrumento de orientação vital. Contudo, a ação é sempre impulsionada por valores, e isto, necessariamente, implica impactos políticos e sociais que, estes sim, podem ser caracterizados como bons ou ruins, dependendo dos critérios postos pela teia de princípios estabelecida.

Neste sentido, este trabalho analisa a relação entre a cultura política e a consolidação democrática brasileira. Na impossibilidade de integrar todos os nós da cultura política, optou-se por destacar um fenômeno político, o clientelismo, objeto da próxima seção.

Clientelismo

O clientelismo é caracterizado como marca especialmente distintiva da República Velha, onde exercia uma relação dominante de articulação entre o sistema político e a sociedade, além de ser referência generalizada para o comportamento político e social daquele tempo (SILVA, 2007, p.40). No entendimento de Grahan (*apud* SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p.136), o clientelismo constituiu a trama de ligação da política no Brasil do século XIX. Durante a primeira república, a vitória eleitoral sempre dependeu do uso competente dessa forma de relação, que incidia sobre a distribuição de cargos oficiais, sobre a concessão de proteção e outros favores, em troca de lealdade política e pessoal.

Neste período o mecanismo clientelista era acionado através do coronel, patrão ou mandão local que em razão de seu prestígio junto aos governos regional e/ou nacional tinha instrumentos para realizar aqueles favores. O coronelismo recebe essa designação pois esses chefes locais possuíam, invariavelmente, alguma patente militar. O coronel era tão mais poderoso quanto maior sua capacidade de fazer favores, realizar clientela, ou seja, quando tinha capacidade de acionar o clientelismo (LEAL, 1948).

Entretanto, o clientelismo permanece como um padrão cultural de comportamento que persiste nos tempos do Brasil urbano e moderno, embora tenha sido formulado teoricamente num momento em que o país ainda era fortemente agrário e prevalecia o atraso político no regime de domínio oligárquico (QUEIROZ, 1975). Na atualidade é possível identificarmos relações clientelistas em muitos formatos de relações entre a sociedade e o sistema político.

Segundo José Murilo de Carvalho (1998), há imprecisão e inconsistência no uso do conceito de clientelismo¹², mas essa dificuldade não é privilégio brasileiro, uma vez que o conceito é reconhecido também pela literatura internacional. Carvalho evidencia que, de modo geral, o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (CARVALHO, 1998, p.229). E complementa ainda afirmando que:

qualquer noção de clientelismo implica troca entre atores de poder desigual. No caso do clientelismo político, [...] o Estado é a parte mais poderosa. É ele quem distribui benefícios públicos em troca de votos ou qualquer outro tipo de apoio que necessite (CARVALHO, 1998, p.240).

Neste mesmo sentido, expressa relações pessoais entre um sujeito de posição social mais elevada e outro de situação inferior, funda-se em preceito informal a partir do qual o patrão oferece benefícios, não necessariamente econômicos, em troca da lealdade política do cliente. Portanto, trata-se de troca de favores por subordinação política ou da oferta de recursos em troca de votos quando no plano eleitoral (DIAS, 2007, p.4).

O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter essencial-

¹² Assim como nos conceitos básicos de mandonismo, coronelismo, patrimonialismo e feudalismo (CARVALHO, 1998, p.226).

mente público, que normalmente não poderia ser obtido por meio do mercado; e, de outro, por aqueles que administram ou que possuem acesso aos que decidem sobre a concessão desse serviço. Essa relação de troca ocorre através de uma moeda política, cujo débito provavelmente será cobrado na próxima eleição (CUNHA, 2006; FARIAS, 2000; PASE, 2006; SEIBEL e OLIVEIRA, 2006, p.138).

Há pelo menos uma diferenciação básica no âmbito do clientelismo que separa em campos distintos as práticas clientelistas tradicionais das práticas clientelistas institucionais. No primeiro caso, estabelece-se uma relação desigual de fidelidade entre o cliente que busca bens e favores, e o político que detém os recursos estatais e civis voltados para a promoção dos benefícios individuais. No segundo caso, a estrutura decisória mais ampla, representada pelo Estado em sua totalidade, exerce o papel de patrão e de mediador ao mesmo tempo, buscando dar legalidade a sua forma de dominação (BIASON, 2009, p.132).

Conforme Silva (2007), torna-se útil especificar três diferentes formas por meio das quais a literatura desenvolve estudos sobre as relações tipificadas como clientelistas. O primeiro modo corresponderia ao clientelismo visto como uma estratégia de obtenção de apoio político, incluindo-se aqui o apoio eleitoral. No segundo, o clientelismo é tido como uma tática para obtenção e manutenção das condições de governabilidade por meio de certo “equilíbrio” entre os poderes executivo e legislativo. No terceiro modo, as práticas clientelistas se desenvolvem entre movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil que, de alguma maneira, possuem relação com a execução de políticas públicas, e o poder executivo. Todos os três tipos de manifestação do fenômeno são perpassados pela consideração de que o clientelismo se trata de uma prática política que está inserida em determinada cultura política (SILVA, 2007, p.164).

Legislativo municipal

O sistema político brasileiro é estruturado a partir de três grandes pilares: a organização federativa, a forma republicana e o regime democrático. O poder legislativo cumpre papel central no processo de representação da cidadania, tanto quanto no de moderação e equilíbrio da correlação de forças social e política, ou seja, espaço privilegiado de debates entre oposição e situação na Câmara dos Deputados, representantes dos cidadãos, e no Senado Federal, representantes dos estados e do Distrito Federal. Além disso, contribui com aquilo que a Ciência Política chama de ‘freios e contrapesos’ do sistema político, atuando

com um dos três poderes interdependes, junto ao Executivo e Judiciário (MONTESQUIEU, 1979).

Não obstante, o legislativo também se organiza de forma federada, pois cada estado possui sua Assembleia Legislativa, o Distrito Federal possui a Câmara Distrital e os municípios possuem suas Câmaras de Vereadores.

O estudo do Poder Legislativo – o que abrange sua organização e o desempenho dos seus integrantes – é importante e necessário, pois se trata do órgão encarregado formalmente da produção normativa e da tarefa de fiscalizar os atos e as políticas públicas implementadas pela administração, cujas atividades provocam reflexos diretos na ordem política e no Estado (DIAS, 2007, p.2).

O Legislativo Municipal cumpre as funções fiscalizadora, administrativa, judiciária e de assessoramento. Porém, a que possui maior influência direta sobre o cotidiano da população é a função legislativa, cuja tarefa passa pela elaboração de leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos, emendas e resoluções, de acordo com o interesse público, bem como aprovar ou rejeitar os projetos de lei advindos da iniciativa do Executivo (LEITE, 2004, p.31-32). É aos integrantes do Legislativo que cabe a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos e, ademais, cabe também a tarefa de monitorar e fiscalizar o Poder Executivo, para garantir que as políticas se traduzam em resultados com a consecução de tais interesses (ANASTASIA e INÁCIO, 2006).

Mesmo que haja grande sintonia e similaridade, existem algumas distinções entre as prerrogativas legislativas, especialmente no que tange ao espectro municipal, pois o prefeito não tem um dos mais importantes instrumentos do presidente da República, que é a possibilidade de edição de medidas provisórias (MPs). Esta lhe atribui uma enorme capacidade de definição de agenda, analisada por um importante conjunto de cientistas políticos sob a alcinha de presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001).

As teorias da democracia representativa acumulam uma significativa produção sobre a minimização dos problemas causados pela impossibilidade da democracia direta e a necessidade de se eleger representantes de interesses ou, de outro lado, de ideias. “O Legislativo é decorrência da impossibilidade do exercício direto da democracia” (LIMA JUNIOR, 1997, p.15).

Assim como Olavo Brasil de Lima Junior (1997), muitos outros autores entendem que o Legislativo é um dos vértices centrais das democracias contemporânea, mesmo que sua constituição, composição e relação com os outros poderes seja complexa e, por vezes, problemática. Além disso, o debate sobre a possibilidade da representação não é abordado de forma adequada: o que é a representação? O que os representantes devem representar, os interesses dos representados ou o “bem público”?

Não é o objetivo discutir tais questões, contudo, interessa observar que, embora a definição de “bem público” tenha atravessado o desenvolvimento da Ciência Política, não é tão rápida e fácil sua formulação, particularmente quando da ação cotidiana do Estado. Se considerarmos o debate contemporâneo entre as teses neoliberal e de bem estar, isso se complica ainda mais. Sem aprofundar, pode-se considerar mesmo que provisoriamente a definição constitucional brasileira que, no artigo 5º, destaca os direitos do cidadão e a responsabilidade do Estado (BRASIL, 1999). Não obstante, na mesma Constituição, a forma como estão organizadas as instituições políticas e seus sistemas eleitoral e partidário impulsiona o legislativo na direção de uma representação de interesses, pois o sistema de lista aberta não possui nenhum critério de agregação interna com o majoritário (NICOLAU, 2004). Isto incentiva fortemente o voto personalista, captado por qualquer *survey* que aborde essa questão (BAQUERO, 2003). Quando se destaca os Legislativos municipais de pequenas cidades, essa situação fica ainda mais evidente.

Desta forma, mesmo que por vezes os representantes não atuem em consonância com o interesse público, tampouco obedecem a procedimentos normativamente estatuídos, agem consoantes ao arbítrio de seu próprio interesse, o que ameaça a legitimidade da representação. Neste sentido é adequada a formulação de um instrumental metodológico que capte a intencionalidade dos legisladores municipais quando da sua ação parlamentar. É importante verificarmos se a ação do vereador é guiada por uma representação de interesses ou pelo “bem público”.

Embora passível de crítica, tratamos a representação de interesses como uma ação particularista ou individualista que tem como objetivo a reprodução política do legislador. O exame da adoção de ações de cunho impessoal, coletivo e generalistas materializa a representação do interesse público; e, de outro modo, da adoção de ações particularistas, individuais e clientelistas, materializa uma representação de interesses.

Por seu turno, a representação de interesses, no caso dos legislativos de pequenos municípios, tem uma clara intencionalidade: a realização de interesses imediatos em troca de votos futuros, o que definimos como clientelismo moderno.

Distinção entre políticas clientelistas e impessoais

É difícil operacionalizar empiricamente o conceito de clientelismo, visto que dotar determinada ação desempenhada por dado vereador como uma prática característica depende, sobretudo, da subjetividade do pesquisador. Para amenizar tal dificuldade buscou-se estruturar as tipificações em concordância com o conceito de clientelismo presente nas obras de Carvalho (1998), Dias (2007), e Seibel e Oliveira (2006).

A diferenciação entre práticas clientelista e políticas impessoais foi elaborada de acordo com as reivindicações mais frequentes da população apresentadas aos legisladores. Considera-se prática clientelista aquela voltada para a troca de favores entre político e cidadão, que remete principalmente a favores individuais e ao acesso diferenciado a serviços públicos. As políticas impessoais equivalem a ações legislativas voltadas para a garantia de benefícios à coletividade e a orientações gerais a população, correspondendo a práticas legais ou moralmente aceitas, de cunho impessoal, logo, contraditórias às práticas clientelistas. Importa destacar que essa formulação foi desenvolvida a partir de pesquisa de campo que utilizou a técnica da entrevista em profundidade com roteiro aberto aplicado ao conjunto censitário dos vereadores dos três municípios estudados.

O Quadro 1 evidencia a tipificação entre políticas clientelistas e políticas impessoais, de acordo com reivindicações da população junto aos vereadores. A mesma serve como amparo para a análise dos gráficos 1 e 2.

Quadro 1 – Distinção entre políticas clientelistas e políticas impessoais

| Políticas CLIENTELISTAS | | Políticas IMPESSOAIS | |
|--|--|---|---|
| Favores individuais | Acesso diferenciado | Benefícios coletivos | Orientações Gerais |
| <ul style="list-style-type: none"> - indicação para emprego e estágios - auxílio financeiro (compra de cestas básicas, remédios, vale transportes) - transporte de enfermos (com veículo próprio) - empréstimo de veículo (para transporte de mudanças, transporte de produção agrícola) - transporte de agricultores para a cidade | <ul style="list-style-type: none"> - agilizar* encaminhamento de exames médicos - agilizar fornecimento de medicamentos - agilizar encaminhamento de cestas básicas para população carente - concessão de serviços individuais diferenciados com máquinas públicas | <ul style="list-style-type: none"> - melhorias na infraestrutura rural (estradas, pontes, energia elétrica) - melhorias na infraestrutura urbana (calçamento de ruas, construção de bueiros, iluminação pública, esgotos canalizados) - melhorias na saúde (médicos, qualidade de atendimento, acesso a remédios) - melhorias na educação (rendimentos para funcionários e professores, qualidade da merenda, transporte) | <ul style="list-style-type: none"> - explicações quanto a ações judiciais e direitos trabalhistas - informações quanto ao encaminhamento de benefícios (aposentadoria, Bolsa Família, indenizações) |

* "agilizar" no sentido do legislador valer-se do status concedido em decorrência de sua função pública, para influenciar o andamento do pedido do cidadão junto aos órgãos públicos; dar celeridade.

Em atenção ao objetivo principal do estudo, optou-se por apresentar aos legisladores o seguinte questionamento: Procura atender a todas as solicitações oriundas de reivindicações da população?

Quando questionados sobre a atenção, ou não, de solicitações oriundas da população junto a suas respectivas legislaturas, a totalida-

de dos representantes foi incisiva ao afirmar a plena satisfação das mesmas. Logo, infere-se que as reivindicações mais frequentes da população foram atendidas, sendo estas de cunho impessoal, coletivas e generalistas, ou mesmo ações de caráter clientelista.

O Gráfico 1 evidencia a atenção de diferentes reivindicações pela totalidade dos políticos analisados. Os dados demonstram que a maioria dos parlamentares presta serviços voltados à garantia de benefícios coletivos para a população local, entretanto, evidenciam igualmente que as práticas clientelistas se fazem presentes em maior escala.

Gráfico 1 – Quantidade de legisladores que presta cada serviço



Fonte: pesquisa empírica

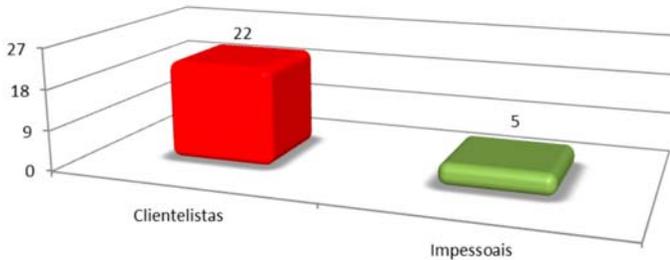
N: 27

É salutar ao estudo destacar a possibilidade da presença de práticas clientelistas e impessoais em um mesmo legislador. Fato comum entre os 27 vereadores observados e que, *en passant*, pode ser observada igualmente no Gráfico 1. Entretanto, o estudo avança nesse ponto e apresenta a distinção entre legisladores clientelistas e impessoais.

O Gráfico 2 demonstra a quantidade de vereadores de acordo com a distinção entre clientelistas e impessoais nos municípios de Arroio do Padre, Morro Redondo e Piratini. Nesse gráfico, foram considerados clientelistas os mesmos vereadores que, por ventura, praticam igualmente políticas impessoais. Ação metodológica legitimada pela premissa de que, no instante em que o legislador desempenha atividade parlamentar destinada a benefícios individuais da popu-

lação local mediante a concessão de serviços públicos ou favores em troca de apoio político, torna-se detentor de práticas clientelistas, mesmo que, ações impessoais se sobreponham às demais.

Gráfico 2 - Sobreposição de políticos clientelistas



Fonte: pesquisa empírica

N: 27

Observa-se que as práticas tipificadas como clientelistas são mais constantes do que o desenvolvimento de políticas impessoais pelos legisladores locais. Deste modo, torna-se possível afirmar que a relação entre os integrantes do Poder Legislativo Municipal pende para o lado do clientelismo e não para o do desenvolvimento de políticas impessoais ou do bem público.

A percepção do clientelismo

O Quadro 2 apresenta a percepção do clientelismo pelos próprios vereadores municipais. A pesquisa consiste em descrever várias situações de práticas clientelistas aos legisladores, para que estes avaliem como: “aceitável”, “indiferente” ou “totalmente inaceitável”. A pluralidade de situações apresentadas justifica-se pela pretensão de conhecer a percepção dos legisladores acerca do clientelismo.

Quadro 2 – Percepção do clientelismo pelos legisladores municipais

| SITUAÇÃO | LEGISLADORES | | |
|--|--------------|-------------|-------------|
| | Aceitável | Indiferente | Inaceitável |
| Vereador, para aprovação de recursos, promete ao deputado apoio na reeleição através de votos do eleitorado local. | 13 | 1 | 13 |
| Prefeito Municipal distribui cargos no executivo em troca de apoio para a reeleição. | 1 | 3 | 23 |
| Mulher solteira, mãe de 4 filhos, para votar no candidato, solicita apoio para a aquisição de remédios. | 4 | 2 | 21 |
| Vereador propõe acesso diferenciado a serviços da prefeitura para eleitores que o apoiarem na reeleição. | 0 | 0 | 27 |

Fonte: pesquisa empírica

N: 27

É interessante perceber que a maioria dos parlamentares considera diferentes pesos e medidas para a prática clientelista, em função dos distintos atores que a exercem, ou seja, os vereadores desaprovam esse tipo de comportamento, contudo agem exatamente dessa forma quando tem oportunidade. Esse fato evidencia-se na última situação apresentada, quando a totalidade dos vereadores desaprova a proposição de acesso diferenciado aos serviços públicos em troca de votos para reeleição. Ao resgatar a análise do Gráfico 1, percebe-se que mais da metade dos legisladores observados garante de alguma maneira o acesso diferenciado aos serviços públicos de saúde e aos equipamentos públicos para sua clientela.

A primeira situação apresentada destoa das demais, visto que a maioria dos membros do legislativo aprova a troca de favores entre deputado e vereador, prática corrente nas diferentes esferas do legislativo nacional, onde, em muitos casos, é necessária a aprovação de leis e emendas parlamentares. Logo, os mesmos naturalizam este tipo de ação clientelista e negam seu caráter particularista.

Analisando a avaliação dos vereadores para as quatro situações apresentadas, nota-se que em três delas eles caracterizaram como total-

mente inaceitável a troca de favores entre os distintos atores envolvidos, evidenciando, então, que os membros do legislativo desses pequenos municípios reconhecem o clientelismo como prática amoral (ou ilegal). Contudo, parece que quando são eles os próprios atores de tais práticas acabam despidendo-as de seu sentido ilícito e naturalizando-as em seu cotidiano.

Considerações finais

A análise revela uma clara influência do clientelismo na cultura política que marca as relações entre representantes e representados em pequenos municípios brasileiros. Os legisladores municipais primam por ações em dissonância com o interesse público, procurando maximizar de forma clientelista seu próprio interesse, no caso a reeleição.

Os legisladores dos pequenos municípios brasileiros relacionam-se com os eleitores por meio da troca de favores individuais e principalmente do acesso diferenciado aos serviços públicos, o que é característica de prática clientelista.

Não obstante, estes mesmos legisladores municipais reconhecem discursivamente o clientelismo como prática ilegal ou amoral. Porém, no momento em que naturalizam em seu cotidiano a troca de favores e a concessão de benefícios públicos a seus clientes, acabam não significando cotidianamente estas práticas com características clientelistas.

Esta aparente contradição nos remete ao debate inserido no campo da cultura política, proposto por Baquero (2003), para quem os limites da democracia brasileira se devem fundamentalmente ao fato de que os procedimentos do sistema político são insuficientes para resolver todo o processo de representação de interesses e de debate sobre o bem comum, em razão da não resolução dos problemas materiais evidenciados pela desigualdade social, pobreza e ignorância. Neste sentido, Moisés (2010) afirma que esta situação denota um comportamento ambíguo onde o cidadão apoia formalmente a democracia, embora não acredite na capacidade dela de resolver os problemas e, portanto, não descarte outros caminhos para satisfazer suas necessidades, tal como o é o clientelismo.

Mesmo que discursivamente contrários, os legisladores agem majoritariamente a partir de critérios pragmáticos, individualistas e imediatos, cujo objetivo aparente é a reeleição. O que parece bastante limitado já que cabe aos parlamentares relacionar-se com o toda a

sociedade, e não apenas com as clientelas parciais que os elegem. No momento em que o legislador privilegia a sua clientela, e não permite que o bem estar social seja um princípio coletivo, evidencia ser portador de uma cultura política marcada pela incongruência com os valores democráticos e o privilégio de princípios clientelistas.

Referências

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton; New Jersey: Priceton University Press, 1963.

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cultura política e estudos de poder local. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.1, n.1, jul.-dez. 2007.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades**. 2006. Disponível em: <www.rejuma.org.br/wiki/images/5/55>.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, nov. 2003.

BAQUERO, Marcello. Padrões de constituição da cultura política na América Latina no século XXI. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracias no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. **A Democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BIASON, Rita Cássia. A Corrupção como fator de desigualdade na política brasileira. **Ciências Sociais em Perspectiva**, n.15, 2° sem. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 11ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, J. M. **Pontos e bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, São Paulo, v.25, n.1, 2006.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **O Clientelismo no poder legislativo**. 2007. Disponível em: <www.almg.gov.br/eventos/legistica/pdf/o%20clientelismo%20no%20poder%20legislativo.pdf>.

FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n.15, nov. 2000.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

INGLEHART, Ronald. Cultura e Democracia. In: HARRISON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. **Cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 01/11/2012.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1948.

LEITE, Valério Ático. **Coletânea papel do vereador**. Recife: UVP, 2004.

LIMA JUNIOR, Olavo B. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.23, n.66, fev. 2008.

MOISÉS, José Álvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Edusp, 2010.

MONTESQUIEU, Charles. **Do Espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital social e desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O Coronelismo numa interpretação sociológica. In: FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo: Difel, t.3, v.3, 1975.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB**. Rio de Janeiro, n.45, 1º sem. 2008.

SEIBEL, Erni; OLIVEIRA, Heloísa. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n.39, abr. 2006.

SILVA, Eduardo Moreira. **Clientelismo, cultura política e desigualdades sociais: tópicos do caso brasileiro após a 'redemocratização'**. Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

Hemerson Luiz Pase
hlpase@yahoo.com.br

Matheus Müller
theusmuller@gmail.com

Jennifer Azambuja de Moraes
jennifer.amorais@gmail.com

Recebido em 30 set. 2012
Aprovado em 10 nov. 2012